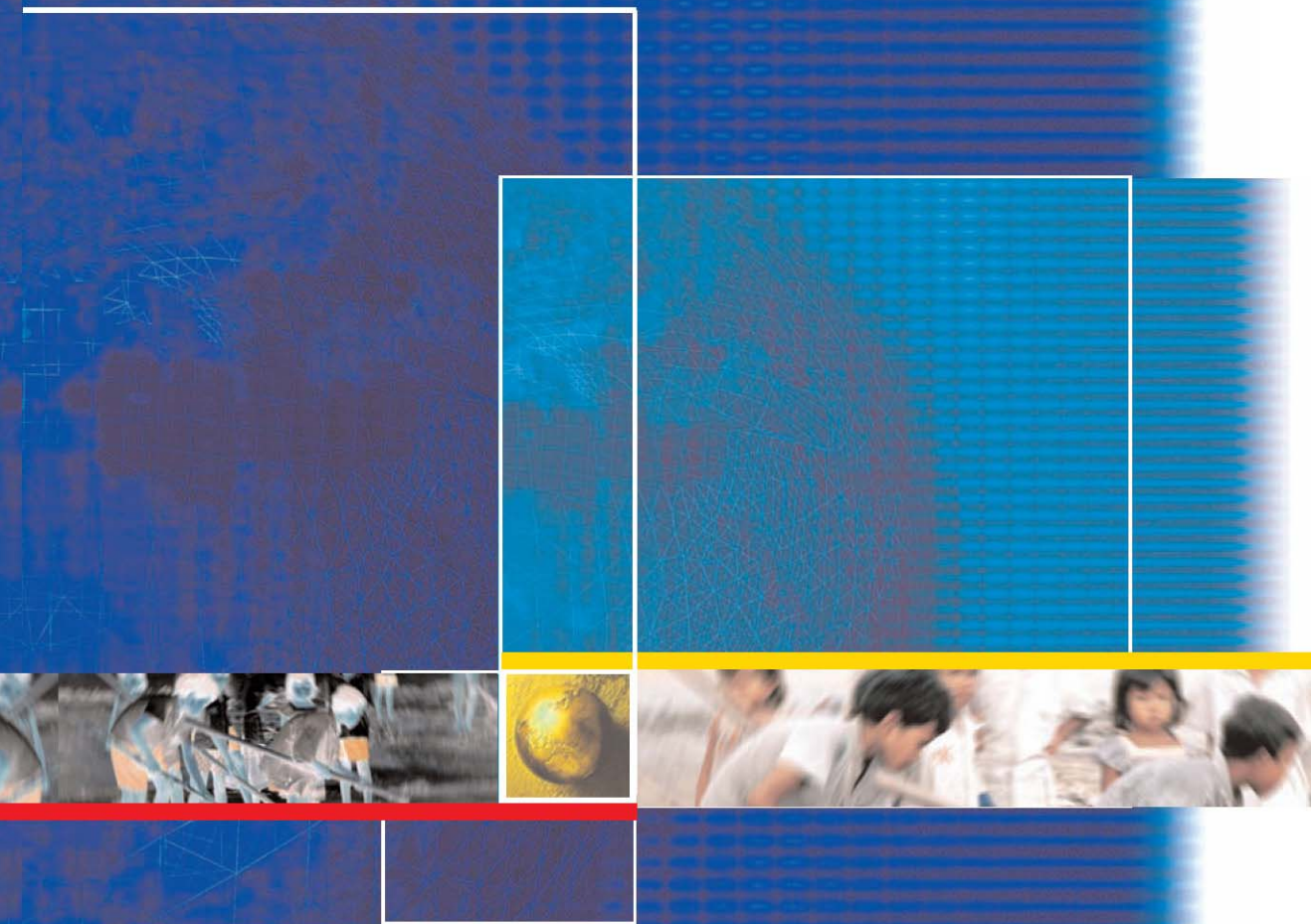




Oficina
Internacional
del Trabajo



Eliminación del trabajo infantil:

La promesa de las transferencias en efectivo condicionadas

Hamid Tabatabai



Programa
Internacional para
la Erradicación del
Trabajo Infantil
(IPEC)

Eliminación del trabajo infantil: La promesa de las transferencias en efectivo condicionadas

Hamid Tabatabai

Octubre 2006

**Oficina Internacional del Trabajo (OIT)
Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
(IPEC)**

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

IPEC, Tabatabai, H.

Eliminación del trabajo infantil: La promesa de las transferencias en efectivo condicionadas
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2007

ISBN 978-92-2-319423-9 (Print)

ISBN 978-92-2-319424-6 (Web PDF)

Datos de catalogación de la OIT:

Trabajo infantil, niños, escolaridad, prestaciones familiares, asistencia social, países en desarrollo, América Latina.
13.01.2

Publicado también en inglés: *Eliminating child labour: The promise of conditional cash transfers* (ISBN 92-2-119423-X & 978-92-2-119423-1 (Print) & 92-2-119424-8 & 978-92-2-119424-8 (Web PDF), Ginebra, 2006

Agradecimientos

El autor desea expresar su agradecimiento a Miriam Abu Sharkh, Maria Arteta, Patrick Daru y Phan Thuy por sus comentarios sobre una versión previa de este documento. Se aplica el descargo de responsabilidad habitual.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org. Visite nuestro sitio Web en: <http://www.ilo.org/publns>

Índice

Página

Resumen ejecutivo	v
Programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC)...	v
... y su impacto sobre el trabajo infantil.....	vi
¿Qué hacemos ahora?	vii
1. Introducción	1
2. El enfoque de los programas de TEC: Características y resultados	3
2.1. ¿En qué consisten los programas de transferencias en efectivo condicionadas?	3
2.2. Evaluación de los programas de TEC en curso	5
3. Los programas de TEC y el trabajo infantil	8
3.1. Relevancia de los programas TEC	9
3.2. Impacto sobre el trabajo infantil.....	11
4. Cuestiones adicionales destacadas.....	14
4.1. ¿Transferencias? ¿En efectivo? ¿Condicionadas?	14
4.1.1. Condicionadas o incondicionadas.....	14
4.1.2. En efectivo o en especie.....	15
4.1.3. Subvenciones o préstamos.....	15
4.2. El trabajo infantil como único objetivo.....	16
4.3. Facultad de reproducción	16
4.4. Restricciones a nivel de la oferta.....	17
4.5. Restricciones presupuestarias.....	18
4.6. Proyectos piloto	18
5. ¿Qué hacemos ahora?	18
5.1. Programa de investigación propuesto.....	18
5.1.1. Valoración de la bibliografía y experiencias en curso	19
5.1.2. Evaluación del impacto sobre el trabajo infantil	19
5.1.3. Facultad de reproducción.....	19
5.1.4. Proyectos piloto.....	20
5.2. Iniciativas de la OIT- IPEC	20
6. Conclusiones.....	21
Referencias	22
Cuadro 1: Lista de programas de TEC seleccionados.....	25
Cuadro 2: Características de los programas PETI y Progresas.....	26
Cuadro 3: Impacto de los programas de TEC seleccionados sobre la educación y el trabajo infantil (en porcentajes).....	28
Cuadro 4: Número de niños y niñas en edad escolar primaria no escolarizados (2001-2002), por región	29

Resumen ejecutivo

Programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC)...

En los últimos años, el éxito registrado por varios programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) de gran escala, establecidos en algunos países de América Latina, ha provocado un interés considerable por su reproducción en otras partes de la región y del mundo. Las Naciones Unidas y los bancos de desarrollo están fomentando estos programas, como un método eficaz para ampliar el ámbito de la asistencia social a los necesitados. La cantidad de publicaciones sobre los programas de TEC está aumentando con rapidez y muchos de los trabajos publicados están dedicados a su evaluación desde varias perspectivas

Los *programas de transferencias en efectivo condicionadas* (TEC) son, como su nombre lo indica, programas de asistencia social que proporcionan una cierta cantidad de dinero en efectivo a los hogares pobres de forma regular, con la condición de que los beneficiarios cumplan ciertos requisitos orientados a su desarrollo humano, tales como enviar a sus hijos a la escuela o participar en programas de salud pública (vacunación, visitas regulares al médico, etc.). Son por lo tanto, un medio de usar incentivos financieros para motivar a los participantes o ciudadanos a adoptar comportamientos que quizás no sean de su interés personal en lo inmediato, pero que son importantes para la sociedad. Gary Becker, Premio Nobel de Economía, califica la idea de forma un tanto directa, aunque favorablemente, como un modo de «sobornar» a los padres para que mantengan a sus hijos en la escuela (Becker, 1999).

No es frecuente considerar la reducción del trabajo infantil como objetivo explícito en el grupo de programas de TEC actualmente en curso, con la destacada excepción del *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)* (Programa de erradicación del trabajo infantil), en el Brasil, dirigido a combatir las peores formas de trabajo infantil. No obstante, diversas evaluaciones han mostrado que algunos programas de TEC también han sido realmente eficaces en la reducción del trabajo infantil, incluso en el caso de que el trabajo infantil no fue su objetivo explícito. En muchas ocasiones, sin embargo, los programas de TEC ni intentan específicamente reducir el trabajo infantil, ni se evalúan respecto al impacto que tienen sobre el trabajo infantil.

La escala de los programas de TEC varía considerablemente, desde programas piloto modestos que cubren algunos miles de hogares y con presupuestos de unos cuantos millones de dólares de los EE.UU., hasta programas más importantes que abarcan millones de hogares con presupuestos anuales de alrededor de los 3.000 millones de dólares de los EE.UU., como es el caso en Brasil y México. El monto de la subvención se paga generalmente de forma mensual o bimestral, y puede depender del número de niños y niñas aptos en el hogar, la edad, el grado de educación y el sexo de estos, la duración del programa, etc. Los pagos se hacen normalmente a las mujeres de la familia, lo que ha demostrado ser una manera eficaz de promover el empoderamiento de la mujer y la protección de los niños y niñas. Además del requisito de mantener un mínimo de asistencia escolar (normalmente el 80 a 90 por ciento del tiempo), es posible que el componente educativo conlleve condiciones adicionales, tales como la participación de los niños y niñas en actividades extraescolares (como es el caso del programa *PETI*), lo que es una forma de reducir el tiempo disponible para trabajar en actividades no relacionadas con su educación.

Los programas de TEC son esencialmente intervenciones centradas en la demanda y que intentan fomentar el uso de los servicios sociales. La premisa es que la falta de acceso de las familias pobres a estos servicios es en cierto modo debida a las limitaciones de la demanda, que pueden surgir debido a la falta de información, los altos costos de participación directos (transporte, uniformes, etc.) o los altos costos de oportunidad (por ejemplo, los ingresos provenientes del trabajo infantil que deben ser

abandonados para enviar a los niños y niñas a la escuela). Sin embargo, para que las intervenciones centradas en la demanda funcionen, es evidente que deben existir servicios sociales, como escuelas, maestros y clínicas, y que estos servicios deben ser de una calidad suficientemente buena. Obviamente, la simple disponibilidad de este tipo de servicios es a menudo un factor determinante para definir la zona geográfica, un hecho que es claramente una desventaja para las regiones más carentes, en particular para las zonas rurales. Como resultado de esto, algunos programas de TEC incorporan medidas para mejorar también la parte relacionada con la oferta.

El propósito de este documento es revisar algunas de las cuestiones que surgen de la consideración de los programas de TEC en la lucha contra el trabajo infantil. En principio, este informe intenta fomentar la discusión y el debate dentro de la OIT. A medida que estas discusiones vayan avanzando, la participación se puede extender a los organismos socios de la OIT en el campo del trabajo infantil y, a su debido tiempo, a otras partes interesadas que estén considerando el uso de este tipo de programas en la erradicación efectiva del trabajo infantil.

... y su impacto sobre el trabajo infantil

Existe una gran variedad de estudios de evaluación que han valorado el impacto de los programas de TEC sobre una amplia gama de resultados: pobreza y consumo de alimentos, asistencia y rendimiento escolares, desigualdad de género, efectos demográficos, relaciones dentro del hogar y relaciones sociales comunitarias, sin mencionar el trabajo infantil. En líneas generales, las conclusiones son similares y positivas, lo que sugiere que los programas de TEC sí producen resultados prometedores con respecto a sus objetivos principales. En un estudio reciente sobre los programas de la primera generación en América Latina y el Caribe, Rawlings concluye que «este diseño innovador ha tenido mucho éxito al tratar muchos de los fallos en la adjudicación de asistencia social, tales como la deficiente identificación de la pobreza, el impacto producido por la falta de incentivos y el limitado bienestar» (Rawlings, 2005, pág. 133).

Desde el punto de vista del trabajo infantil, la mejor virtud del enfoque de los programas de TEC se basa en el hecho de que este enfoque tiende a tratar los principales factores determinantes del problema, como son la pobreza crónica, la vulnerabilidad ante crisis económicas, la ausencia de alternativas escolares, las condiciones del mercado de trabajo y los factores culturales. En un estudio sobre los programas de TEC en América Latina y el Caribe, Rawlings concluye que estos «también son efectivos en la reducción del trabajo infantil» (Rawlings, 2005, pág. 149). En el caso del programa *PETI* en el Brasil, cuyo objetivo más destacado es la reducción de las peores formas de trabajo infantil en las zonas rurales, Yap y otros (2002) observa que, por una parte, el programa ha conseguido un incremento en la jornada escolar y una mejora del éxito académico, y por la otra, ha reducido la participación de los niños y niñas en la población activa y el índice del trabajo peligroso. Según su evaluación, la probabilidad de trabajar entre los niños y niñas participantes de 7 a 14 años de edad descendió de 17 por ciento a 10-13 por ciento en el estado de Pernambuco, de 17 por ciento a 4 por ciento en Sergipe, y de 38 por ciento a 12 por ciento en Bahía, el estado brasileño que tiene el más alto índice de trabajo infantil en la población activa (Yap y otros, 2002, págs. 13-14 y 27). Además, este programa hizo que disminuyera la probabilidad de que los niños y niñas trabajaran en actividades de alto riesgo, es decir, aquellas que están normalmente consideradas peores formas de trabajo infantil. Pero, sin embargo, parece que el *PETI* tuvo menos éxito en reducir la posibilidad de largas jornadas de trabajo (10 horas o más).

Un aspecto importante del programa *PETI* es su programa de actividades extraescolares, *Jornada Ampliada*, que es obligatorio para los niños y niñas beneficiarios de la subvención. La idea fundamental es ayudar a reducir el trabajo infantil mediante el simple hecho de mantener a los niños y niñas en la escuela el doble de tiempo y, de esta forma, restringir los períodos disponibles para

trabajar. Yap y otros concluye que, aunque el programa de actividades extraescolares es el elemento más importante para combatir el trabajo infantil, no es suficiente por sí sólo, y parece que las transferencias específicas son necesarias para conseguir aumentos espectaculares en el tiempo pasado en la escuela voluntariamente, y reducir el trabajo infantil (Yap y otros, 2002, págs. 14 y 19).

A diferencia del PETI, el programa *Progresar* (México) no tenía como objetivo explícito la reducción del trabajo infantil, pero, sin embargo, «hizo que la probabilidad de trabajo de los niños y niñas de 8 a 17 años disminuyera entre un 10-14 por ciento en relación al nivel observado antes del inicio del programa» (Rawlings, 2005, págs. 149-150). El impacto producido sobre los niños y niñas de 12 a 13 años fue más alto, pero no hubo una reducción considerable para los niños de 16 a 17 años. Sin embargo, para el grupo de las niñas sí se registró una disminución importante (pág. 150). De igual forma en el programa de Ecuador se han observado reducciones importantes en la incidencia del trabajo infantil (Schady y Araujo, 2006).

Sin embargo, parece haber indicios que sugieren un impacto menos positivo con respecto al trabajo infantil. Cuando se inició el programa *Bolsa Escola* en 1996 en algunas zonas urbanas, la reducción del trabajo infantil era un objetivo establecido, aunque los niños y niñas no tenían que cumplir la condición de dejar de trabajar. Posteriormente, se observó que el programa tuvo «poco» impacto sobre el trabajo infantil, debido, en parte, a una menor incidencia del trabajo infantil en estas zonas urbanas que en las rurales (Yap y otros, 2002, pág. 3). Del mismo modo, al evaluar los datos basados en el estudio del material publicado y analizar el programa *Superémonos* (Costa Rica), Duryea y Morrison afirman que «estos programas son buenos para fomentar ciertos resultados, tales como la asistencia escolar, pero que otros resultados, como la reducción del trabajo infantil, son más difíciles de lograr» (Duryea y Morrison, 2004, pág. 3). No obstante, Yap y otros considera que este argumento carece de sentido, alegando que «la experiencia del programa *PETI* indica que al aumentar el tiempo en la escuela, ya sea voluntario o por decreto gubernamental, se puede reducir el trabajo infantil» (Yap y otros, 2002, pág. 19).

A pesar de las ventajas, los programas de TEC no dejan de tener también inconvenientes. Es posible que sea necesaria una gran cantidad de recursos para financiar las transferencias, alcanzar grandes poblaciones y mantener los programas durante el tiempo suficiente para obtener resultados sostenibles. La necesidad de datos puede ser considerable para los procesos de selección, seguimiento y evaluación, lo que puede significar una desventaja importante para muchos de los países menos desarrollados. Asimismo, la disponibilidad y calidad adecuada de los servicios sociales son requisitos esenciales que no siempre se cumplen y se deben incluir en los programas opciones de salida apropiadas con el fin de evitar la dependencia a largo plazo por parte de los beneficiarios. Entre las alternativas que se están probando actualmente se encuentran aquellas que implican la reducción de beneficios después de un cierto tiempo o el establecimiento de un tiempo límite de participación en el programa de los hogares beneficiarios. En otros casos, se le ha dado importancia al desarrollo de oportunidades complementarias para aquellos beneficiarios que deben salir de su programa y que necesitan de otro tipo de ayuda para mantener los beneficios conseguidos. Estas oportunidades pueden significar programas de creación de empleo, cursos de formación profesional y facilidades de microfinanciación, especialmente dirigidos a los jóvenes

¿Qué hacemos ahora?

Es necesario realizar actividades de investigación complementarias para esclarecer el papel potencial de los programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) en la lucha contra el trabajo infantil. Una tarea importante a realizar en el futuro consiste en la integración de las cuestiones del trabajo infantil en la investigación de los programas de TEC que se está ejecutando en la actualidad en amplia escala. El tema de las repercusiones de estos programas y otros similares sobre el trabajo infantil debe ser uno de los temas principales a tratar en su evaluación. Aparte de estas actividades,

este documento propone un programa de investigación provisional que, aunque está lejos de ser exhaustivo, sobrepasa lo que la OIT, unilateralmente, puede o debe hacer, y que incluye, como mínimo, cuatro áreas importantes de trabajo: i) valoración de la bibliografía y experiencias en curso; ii) evaluación del impacto sobre el trabajo infantil; iii) facultad de reproducción, y iv) proyectos piloto. Con respecto a las dos últimas áreas, se debe mencionar que la mayoría de los programas de TEC han sido ejecutados en América Latina y el Caribe, una región donde el trabajo infantil está menos extendido que en África o Asia, y donde, además, los problemas de recursos y de restricciones a nivel de la oferta (disponibilidad de facilidades educativas, clínicas, etc.) tienden a ser menos severos que en otras zonas en desarrollo. Sin embargo, la importancia de la experiencia de los programas de TEC desde el punto de vista del trabajo infantil radica, precisamente, en su potencial de reproducción en otras regiones en desarrollo. Este hecho sugiere la necesidad de investigación y experimentación con proyectos piloto.

La investigación de políticas es necesaria para orientar la acción y la OIT debe facilitar la ejecución de los programas de TEC en los Estados Miembros que requieran su asistencia, como ya han hecho algunos. Inicialmente, esta ayuda puede tomar la forma de proyectos piloto a pequeña escala, los cuales necesitan pocos recursos. Estos proyectos piloto también ayudarán a la OIT a desarrollar su base de conocimientos y su capacidad de facilitar asesoramiento político y asistencia técnica apropiada cuando se le solicite, especialmente mediante sus programas de apoyo orientados a asistir a los Estados Miembros en el diseño y ejecución de los programas de duración determinada para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

En los últimos meses, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT ha iniciado varias actividades a modesta escala, con el fin de establecer los fundamentos de un trabajo más intensivo concordante con el programa de investigación propuesto. Entre estas iniciativas se encuentran la preparación de bibliografías anotadas del material publicado sobre los programas de TEC, revisiones analíticas de programas en curso seleccionados en Europa Central y Oriental (hasta ahora en Bulgaria y Rumania), estudios temáticos, y participación en la evaluación del impacto sobre el trabajo infantil y el índice de escolaridad de varios programas en curso (*PETI* en el Brasil, *Familias en Acción* en Colombia, *Oportunidades* en México, y *Subvenciones de Apoyo a la Infancia* en Sudáfrica). También se están realizando actividades de consulta con el fin de establecer lazos de colaboración con otros departamentos de la OIT, con vistas a iniciar actividades conjuntas que vinculen las cuestiones del trabajo infantil, en el contexto del enfoque de los programas de TEC, con intervenciones de microfinanciación (donde los más indigentes puedan recibir transferencias, inicialmente, con el objetivo de reducir su vulnerabilidad, y dando paso, gradualmente, a programas de microfinanciación), con programas de empleo para jóvenes, así como con proyectos de inversión intensiva en mano de obra en actividades de infraestructura.

La lucha contra el trabajo infantil se ha caracterizado principalmente por dos enfoques: la intervención directa para retirar, rehabilitar y reincorporar a los niños y niñas trabajadores, y la intervención indirecta mediante la acción política a nivel nacional, con la integración de esfuerzos dirigidos a mejorar el papel de las medidas políticas. El enfoque de los programas de TEC se posiciona entre estos dos enfoques como instrumento o respuesta política que puede estar orientada específicamente hacia la reducción del trabajo infantil, pero que se resiste a implicarse directamente en el control de los procesos de prevención, retiro, rehabilitación y reincorporación. Es imprescindible que haya una transición a enfoques menos directos, si las peores formas de trabajo infantil van a desaparecer efectivamente en una década, como sugiere el reciente *Informe global sobre el trabajo infantil* (OIT, 2006). Es probable que el enfoque de los programas de TEC constituya un poderoso instrumento para el logro de este objetivo.

I. Introducción

En los últimos años, el éxito registrado por varios programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) de gran escala, establecidos en algunos países de América Latina, ha provocado un interés considerable por su reproducción en otras partes de la región y del mundo. Las Naciones Unidas y los bancos de desarrollo están fomentando estos programas, como un método eficaz para ampliar el ámbito de la asistencia social a los necesitados. Este fomento se refleja no sólo en las campañas de investigación y promoción organizadas por estos organismos, sino también y cada vez más, en la provisión de recursos importantes orientados a incrementar el número, la duración y la dimensión de estos programas. La cantidad de publicaciones sobre los programas de TEC está aumentando con rapidez y muchos de los trabajos publicados están dedicados a su evaluación desde varias perspectivas.

La mayoría de los programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) están orientados a reducir la pobreza, especialmente la pobreza futura, a través de la interrupción de su transmisión entre generaciones. Esto se consigue al hacer que las transferencias en efectivo a los hogares pobres estén condicionadas a ciertos comportamientos por parte de las familias, fomentando así el desarrollo humano a través de la educación, una salud pública de mayor calidad y una mejor nutrición. Estos programas también pueden ayudar a reducir el nivel de pobreza actual, ya que las transferencias aumentan los ingresos familiares habituales.

No es frecuente considerar la reducción del trabajo infantil como objetivo explícito en el grupo de programas de TEC actualmente en curso, con la destacada excepción del *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)* (Programa de erradicación del trabajo infantil), en el Brasil, dirigido a combatir las peores formas de trabajo infantil. No obstante, diversas evaluaciones han mostrado que algunos programas de TEC, como por ejemplo, el programa *Progresar* (actualmente llamado *Oportunidades*) de México, también han sido realmente eficaces en la reducción del trabajo infantil, incluso en el caso de que el trabajo infantil no fue su objetivo explícito. En muchas ocasiones, sin embargo, los programas de TEC ni intentan específicamente reducir el trabajo infantil, ni se evalúan respecto al impacto que tienen sobre el trabajo infantil.

La labor de la OIT sobre los programas de transferencias en efectivo condicionadas ha sido bastante modesto hasta ahora. En el 2001, y en colaboración con la UNCTAD, la OIT exploró la viabilidad de la aplicación del enfoque de las TEC en las zonas menos desarrolladas de los países africanos, lo que llegó a conocerse como la iniciativa Ingreso Mínimo para Fomentar la Asistencia Escolar (MISA) (OIT/UNCTAD, 2001). En el prólogo de este documento, el Director General de la OIT y el Secretario General de la UNCTAD calificaron este enfoque como:

«Algo práctico, viable y urgentemente necesario. Es un ejemplo de la cooperación interagencial y del intercambio interregional de experiencias orientadas a reducir la pobreza, la miseria, la inseguridad económica, el trabajo infantil y la deficiente situación económica de la mujer. Puede ser un elemento esencial en las estrategias de lucha contra la pobreza y formar parte de una asociación práctica dirigida a lograr los objetivos de desarrollo internacionales»,

y concluyó con el llamamiento *Hagámoslo* (OIT/UNCTAD, 2001, pág. ix). En la actualidad, la agenda de la OIT para las Américas propuesta, recomienda el enfoque de los programas de TEC como medio para combatir la pobreza, fomentar el trabajo decente y reducir el trabajo infantil (OIT, 2006a). De igual forma, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) ha señalado en varias publicaciones y artículos, aunque de manera menos formal, a las TEC como un enfoque prometedor para fomentar la asistencia escolar y erradicar el trabajo

infantil¹. Existen otros proyectos del IPEC que también han tenido componentes afines a este enfoque de los programas de TEC, y los mandantes de la OIT han consultado al IPEC en varias ocasiones sobre la formulación, aplicación y evaluación de estos programas como medio para reducir el trabajo infantil².

Sin embargo, a pesar del interés que despiertan y de su posición establecida, el IPEC tiene un conocimiento muy limitado acerca de los programas en curso. Se conoce poco acerca de la relevancia de los programas de TEC con respecto al trabajo infantil, así como sobre el funcionamiento y eficacia de los programas existentes. Es necesario rellenar rápidamente estas lagunas de conocimiento para hacer más efectivas las actividades de promoción y asistencia técnica del IPEC, especialmente en relación al diseño y ejecución de estos programas para que sirvan mejor al objetivo de la eliminación del trabajo infantil en diferentes marcos. La misma exigencia se aplica también a nivel internacional, donde el IPEC necesita desarrollar una posición informada sobre este enfoque, así como elaborar el material apropiado para informar, guiar y capacitar a su personal, y los socios nacionales en esta área. Todas estas iniciativas asumen una mayor urgencia, en vista de la previsión que hace el *Informe global sobre el trabajo infantil* (OIT, 2006) de erradicar las peores formas de trabajo infantil en una década.

El propósito de este documento es revisar algunas de las cuestiones que surgen de la consideración de los programas de TEC en la lucha contra el trabajo infantil, haciendo uso de la experiencia documentada de estos programas, los cuales han proliferado en América Latina, aunque también se hayan desarrollado en otras regiones. La atención se centra en los programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC), pero también se hará referencia, cuando corresponda, a otros programas de asistencia social similares – en particular, a los programas de transferencias incondicionadas y a los programas de transferencias en especie (programas de alimentos por educación o de alimentación escolar) – pero sólo en un contexto comparativo.

En primer lugar, el objetivo de este documento es fomentar la discusión y el debate dentro de la OIT-IPEC, desde el punto de vista del papel fundamental que desempeña el enfoque de los programas de TEC en la eliminación del trabajo infantil. A medida que este debate vaya avanzando, la participación se puede extender a los organismos socios de la OIT en este campo y, a su debido tiempo, a otras partes interesadas que estén considerando el uso de este tipo de programas en la erradicación efectiva del trabajo infantil.

Este documento consta, entre otras, de las siguientes secciones: la sección 2 examina las características principales de los programas de TEC y sus resultados. La sección 3 se concentra más específicamente en la manera en que estos programas pueden contribuir a la reducción del trabajo infantil al hacer frente a algunos de sus principales factores determinantes, y analiza también las pruebas actuales sobre el tema. La sección 4 está dedicada a cuestiones adicionales que surgen de la aplicación de este enfoque en la lucha contra el trabajo infantil. La sección 5 está orientada hacia el futuro, proponiendo un programa de investigación complementaria sobre el tema e identificando un número de actividades específicas que el IPEC ha iniciado en este

¹ Entre las publicaciones más importantes del IPEC que promueven estos programas se encuentran: el *Manual de planificación de la acción de los Programas de duración determinada (PDD)* (IPEC, 2003) y el estudio *Invertir en todos los niños: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil* (IPEC, 2004).

² Por ejemplo, el Programa nacional de Albania del IPEC incluye un componente de programas de TEC. El IPEC también financió un estudio en El Salvador sobre el costo de un programa de este tipo para niños trabajadores, el cual resultó en la incorporación del enfoque de los programas de TEC en el plan de alivio de la pobreza del país.

aspecto o que están siendo consideradas; y, finalmente, la sección 6 contiene la conclusión de este documento.

2. El enfoque de los programas de TEC: Características y resultados

2.1. ¿En qué consisten los programas de transferencias en efectivo condicionadas?

Los programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) son, como su nombre lo indica, programas de asistencia social³ que proporcionan una cierta cantidad de dinero en efectivo a los hogares pobres de forma regular, con la condición de que los beneficiarios cumplan ciertos requisitos orientados a su desarrollo humano, tales como enviar a sus hijos a la escuela o participar en programas de salud pública (vacunación, visitas regulares al médico, etc.)⁴. Son por lo tanto, un medio de usar incentivos financieros para motivar a los participantes o ciudadanos a adoptar comportamientos que quizás no sean de su interés personal en lo inmediato, pero que son importantes para la sociedad. Gary Becker, Premio Nobel de Economía, califica la idea de forma un tanto directa, aunque favorablemente, como un modo de «sobornar» a los padres para que mantengan a sus hijos en la escuela (Becker, 1999).

Los programas de TEC tienen específicamente dos objetivos básicos⁵:

1. Reducir la pobreza futura al promover el desarrollo humano a través de logros educativos más altos (asistencia y rendimiento) y/o mejores resultados de salud pública (si partimos de la premisa de que la pobreza está asociada a un deficiente desarrollo humano).
2. Reducir la pobreza actual al centrarse en los pobres, aumentando sus ingresos y mejorando su salud.

La combinación de estos dos objetivos supone una delicada situación de equilibrio, ya que existen ventajas e inconvenientes: aunque la subvención aumente los ingresos habituales de los hogares, es posible que el cumplimiento de las condiciones ocasione una pérdida de dinero (costo de oportunidad), como ocurre cuando los niños y niñas no pueden trabajar porque tienen que ir a la escuela⁶. Cualquiera que sea el caso, la lucha por alcanzar estos dos fines contribuye

³ La asistencia social se refiere a los beneficios no contributivos y condicionados al nivel de recursos económicos, que el Estado proporciona a los grupos vulnerables, tales como, menores de edad de hogares pobres, personas mayores, y discapacitados.

⁴ El término «condicionadas» se refiere a la necesidad de que los beneficiarios cumplan ciertos requisitos *después* de incorporarse al programa y no a las condiciones que deben reunir para poder participar en el mismo.

⁵ Esta formulación de los objetivos representa, en cierto modo, una versión modificada de la original publicada en Sedlacek y otros, 2000, pág. 1.

⁶ Esta es una cuestión crucial que plantea el tema de la importancia de los programas de TEC: ¿Qué proporción del costo directo y del costo de oportunidad deben cubrir y por cuánto tiempo deben hacerlo? ¿Cómo se debe dividir la responsabilidad entre el Estado y los padres a la hora de hacerse cargo de los costos («responsabilidad conjunta»)? ¿Se puede evaluar el deseo de los padres de dar a sus hijos un futuro decente y su disposición a pagar por conseguirlo? ¿Es este deseo el mismo para todos los niños (por ejemplo, niñas comparadas con niños o niños propios frente a hijastros huérfanos a causa del SIDA)?

también al logro de otro par de objetivos paralelos, normalmente implícitos, que se producen generalmente de forma secundaria:

3. Proteger parcialmente a las familias pobres al proporcionar ayuda económica con el fin de evitar que caigan en la pobreza en el caso de que sufran cualquier adversidad.
4. Reducir el trabajo infantil al aliviar la pobreza del hogar y exigir que los niños y niñas de los hogares beneficiarios asistan a la escuela.

En algunos programas se puede incluir otro objetivo de forma explícita, como medio para facilitar el logro de los objetivos mencionados anteriormente, como por ejemplo:

5. Estimular la oferta de servicios, apoyando a los proveedores de éstos a través de la canalización de los recursos financieros a las escuelas e infraestructuras de salud pública, para que puedan satisfacer la creciente demanda.

Los programas de TEC operan en una variedad de países del mundo, aunque han tenido una posición más destacada en América Latina (véase cuadro 1 y gráfico 1). La escala de estos programas varía considerablemente, desde programas piloto modestos que cubren algunos miles de hogares y con presupuestos de unos cuantos millones de dólares de los EE.UU., hasta programas más importantes que abarcan millones de hogares con presupuestos anuales de alrededor de los 2.000 millones de dólares de los EE.UU., como es el caso en Brasil y México. No obstante, lo usual es que los presupuestos estén por debajo del 0,5 por ciento del producto interior bruto (PIB) del país (Ayala Consulting, 2006).

Todos los programas de TEC disponen de un componente de educación orientado a niños y niñas en edad escolar, nivel primario y secundario, y la asistencia escolar es la condición más importante que se debe realizar para recibir la subvención. La mayoría de los programas de TEC también conllevan un componente de salud pública enfocado a los bebés y niños y niñas de menor edad (Rawlings, 2005). En el caso de que haya otros componentes relacionados con salud pública y nutrición, éstos tienen normalmente sus propios subsidios y requisitos análogos.

Los grupos meta de estos programas son generalmente los hogares más pobres con niños y niñas en edad escolar. Los factores de identificación de los hogares receptores varía de un programa a otro, pero el enfoque básico consiste en: i) identificar las zonas geográficas (distritos, municipios) que abarcará el programa, y ii) seleccionar los hogares dentro de estas áreas según sus ingresos o distintos indicadores comunitarios y sociales que deben reflejar el nivel de necesidad (análisis del nivel de recursos económicos o de sus indicadores indirectos)⁷. Curiosamente, es posible que en algunos programas, como por ejemplo, en el programa *Progresar/Oportunidades* (México), los hogares seleccionados en la segunda fase sean objeto de una inspección comunitaria con el fin de confirmar sus necesidades⁸.

⁷ En Costa Rica, el programa *Superémonos*, por ejemplo, depende de la puntuación obtenida por el hogar calculado por el sistema de puntuación SIPO (*Sistema de Información sobre la Población Objetivo*), el cual evalúa los hogares en base a cinco factores: la ocupación del cabeza del hogar, la calidad de la vivienda, los ingresos del hogar, el grado de educación del cabeza del hogar, y el valor neto del hogar (Duryea y Morrison, 2004, pág. 7).

⁸ Una cuestión interesante en este contexto sería si los programas se pudieran diseñar para ser autoselectivos, de forma que el beneficio neto de participación sea positivo, para los beneficiarios escogidos y negativo para los demás (para satisfacer las condiciones, la transferencia en efectivo debe ser equivalente al valor neto del costo directo y del costo de oportunidad) (Das y otros, 2005).

El monto de la subvención se paga generalmente de forma mensual o bimestral, y puede depender del número de niños y niñas involucrados, la edad y grado de educación, el sexo, la duración del programa, etc. (para mayor información, véase en el cuadro 2, la sección que trata del monto de la transferencia)⁹. Los pagos se hacen normalmente a las mujeres de la familia, lo que ha demostrado ser una manera eficaz de promover el empoderamiento de la mujer y la protección de los niños y niñas. La transferencia puede ser «casi en efectivo», o incluso en especie, como ocurre en Costa Rica con el programa *Superémonos*. Este programa proporciona un subsidio, en forma de cupones alimentarios, a las familias pobres para la compra de alimentos, a condición de que *todos* los niños y niñas asistan regularmente a la escuela (Duryea y Morrison, 2004, pág. 7). El componente de educación puede conllevar condiciones adicionales aparte de mantener una mínima asistencia escolar; éste es el caso del programa *PETI* del Brasil, donde también se requiere que los niños y niñas tomen parte en actividades extraescolares, lo que es una forma de reducir el tiempo disponible para trabajar en actividades no relacionadas con su educación.

Los programas de TEC son esencialmente intervenciones centradas en la demanda y que intentan fomentar el uso de los servicios sociales. La premisa es que la falta de acceso de las familias pobres a estos servicios es en cierto modo debida a las limitaciones de la demanda, que pueden surgir debido a: i) la falta de información (sobre beneficios, resultados, disponibilidad, derechos, etc.); ii) los altos costos de participación directos (transporte, uniformes, etc.); o iii) los altos costos de oportunidad que genera la participación en el programa (por ejemplo, los ingresos de los adultos o del trabajo infantil que son necesarios para el hogar) (Lindert, 2005, pág. 18). Sin embargo, para que las intervenciones centradas en la demanda funcionen, es evidente que deben existir servicios sociales, como escuelas, maestros, clínicas, etc., y que estos servicios deben ser de una calidad suficientemente buena. Obviamente, la simple disponibilidad de este tipo de servicios es a menudo un factor determinante para definir la zona geográfica, un hecho que es claramente una desventaja para las regiones más carentes, en particular para las zonas rurales. Como resultado de esto, algunos programas de TEC incorporan medidas para mejorar también la parte relacionada con la oferta. Por ejemplo, en Honduras, el programa *PRAF* otorga nuevos recursos para los centros de salud pública y facilita la formación de los maestros activos, así como subvenciones para asociaciones de padres y maestros (Sedlacek, 2002).

2.2. Evaluación de los programas de TEC en curso

Un aspecto notable de los programas de TEC en América Latina es que sus diseños concedían una gran importancia a la evaluación rigurosa de sus resultados (especialmente en el caso de los primeros de ellos, como el programa *Progresá* en México, que en la actualidad son realmente de gran envergadura)¹⁰. Aparte de las razones habituales que determinan un fuerte componente de

⁹ Los criterios usados para establecer el monto de la transferencia están generalmente relacionados tanto con el costo directo como con el costo de oportunidad implicado, aunque puede ser que estos costos no se cubran por completo. También es posible que el monto se aumente en ciertos momentos de transición, como por ejemplo, cuando el niño pasa a un grado superior o termina su educación, y en ambos casos en tanto que incentivo adicional y capital inicial para facilitar la transición del ingreso al mundo laboral. En cierta manera, este último propósito es conforme a la práctica que fomenta el ahorro en los programas de microfinanciación. Por supuesto, los programas de TEC y los de microfinanciación se pueden combinar, ya sea de forma paralela o secuencial.

¹⁰ Esta sección se ocupa principalmente de los resultados de las evaluaciones de los programas de TEC. Para una discusión de sus aspectos operacionales (determinación de grupos meta, registro y cumplimiento; diseño del programa; participación de instituciones y ministerios sectoriales; gestión financiera; papel de los beneficiarios y actores locales; vigilancia, seguimiento y evaluación), véase Ayala Consulting (2003) en donde se resumen los resultados de un taller de TEC realizado en 2002 por ocho países que llevan a cabo tal iniciativa.

evaluación, los visionarios precursores que los diseñaron encontraron indicios empíricos sólidos de la eficacia del programa como medio poderoso para contrarrestar la interferencia política que pudiera dificultar el logro de los objetivos o que pusiera en peligro la continuación del programa¹¹.

Esta previsión se ha visto compensada en gran medida, ya que, a pesar de las vicisitudes políticas en diferentes países, resulta muy difícil encontrar un sólo ejemplo de programas de TEC que haya sido abandonado o que haya fracasado. La verdad es que ha ocurrido todo lo contrario. En casi todos los casos, los programas operativos han ido mejorando de forma rutinaria su diseño y ejecución, y se han expandido¹². Además, también tienen tendencia a absorber otros programas de asistencia social, ya que los proyectos similares se consolidan. En Jamaica, por sólo citar un ejemplo, el programa *PATH* se desarrolló a partir de otros tres programas, y así se disminuyeron los costos y mejoró el rendimiento¹³.

A menudo se atribuye a los programas de TEC una variedad de ventajas desde el punto de vista de la eficiencia y eficacia (adaptado de Ayala Consulting, 2003, pág. 10):

- Por lo que se refiere a la *eficiencia*, las supuestas ventajas están en la capacidad del programa para:
 - Hacer frente a los múltiples objetivos de educación, salud pública y nutrición, con dinero en efectivo como único instrumento.
 - Permitir una mejor selección de los hogares pobres que la que se consigue con subsidios generales o inversión en infraestructura, debido a menos errores de inclusión.
 - Superar los problemas de información irregular, ya que las familias conocen mejor sus necesidades que el gobierno.
 - Superar las barreras políticas.
 - Fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, ya que las subvenciones en efectivo se otorgan, por lo general, a las mujeres del hogar, porque ellas tienden a utilizarlas mejor en la protección de los niños y niñas.
 - Asegurar una mejor aplicación de los recursos mediante el uso de transferencias.
 - Mantener los costos de administración relativamente más bajos que, por ejemplo, los de programas de transferencias en especie de carácter similar.
- Desde el punto de vista de la *eficacia*, las ventajas se derivan de la capacidad del programa para:

¹¹ Al discutir la posibilidad de que el capital político sea apropiado para los programas de TEC, Tabor (2002a), observa que los nuevos programas de protección social tienden a empezar durante períodos de crisis, pero el interés político que suscitan tiende a desaparecer rápidamente, lo que explica la razón por la que estos están a menudo plagados de ciclos de inicio y fin. Además, a los políticos les suele gustar reestructurar los programas de derecho a prestaciones, por lo que es necesario mantener el apoyo político a estos programas a través del análisis, divulgación de la información y consulta con los interlocutores sociales, así como mediante sistemas sólidos de seguimiento y evaluación.

¹² Las evaluaciones del impacto del programa *Progresar* desempeñaron un papel importante a la hora de mantenerlo durante la transición administrativa del gobierno de la oposición – el programa fue en realidad ampliado y se cambió su nombre a *Oportunidades* – e influenciaron en la adopción de programas similares en muchos otros países (Morley y Coaty, 2003).

¹³ En la actualidad, se está planeando en el Brasil integrar el programa *PETI* dentro de *Bolsa Família*, que es un programa bastante más amplio.

- Establecer la red de protección social necesaria, independientemente de que haya crisis o no.
- Dar a las familias el empoderamiento necesario para que se responsabilicen de su propio progreso, en parte, permitiéndoles que decidan cómo van a usar las subvenciones recibidas («responsabilidad compartida» entre el gobierno y el hogar).
- Obtener mejoras importantes y positivas en el bienestar de los beneficiarios, principalmente desde el punto de vista educativo y de salud pública.
- Estimular los efectos multiplicadores en comunidades locales y contribuir a su desarrollo.

Existe una gran variedad de estudios de evaluación que han valorado el impacto de diversos programas de TEC sobre una amplia gama de resultados: pobreza y consumo de alimentos, asistencia y rendimiento escolares, desigualdad de género, efectos demográficos, relaciones dentro del hogar y relaciones sociales comunitarias, sin mencionar el trabajo infantil (al que nos referiremos en la siguiente sección). En líneas generales, las conclusiones son similares y positivas, lo que sugiere que los programas de TEC sí producen resultados prometedores con respecto a sus objetivos principales. En un estudio reciente sobre siete programas de la primera generación en América Latina y el Caribe, Rawlings concluye que «este diseño innovador ha tenido mucho éxito al tratar muchos de los fallos en la adjudicación de asistencia social, tales como la deficiente identificación de la pobreza, el impacto producido por la falta de incentivos y el limitado bienestar» (Rawlings, 2005, pág. 133). Las pruebas se basan en un incremento de la inscripción escolar (por ejemplo, véase el cuadro 3), y en unos índices superiores de consumo familiar y de asistencia médica preventiva. Es posible destacar uno o dos ejemplos específicos de las evaluaciones más recientes. En el caso del programa *Familias en Acción* de Colombia, se descubrió que la asistencia escolar de niños y niñas de 12 a 17 años de edad, era considerablemente más alta en municipios que disfrutaban de este programa que en aquellos que no lo hacían: un 56,3 por ciento comparado con un 46,2 en áreas rurales; y un 73,7 por ciento frente a un 68,5 por ciento en zonas urbanas. En el caso de niños y niñas más jóvenes, entre 8 y 11 años, las diferencias no eran importantes desde el punto de vista estadístico, lo que es probablemente debido al hecho de que la asistencia escolar de este grupo ya era muy alta desde el inicio (Attanasio y otros, 2005). En términos de trabajo, el impacto fue generalmente más significativo para los niños y niñas de menor edad, cuya implicación en el trabajo doméstico se redujo entre 10-12 por ciento después de la ejecución del programa, mientras que aquéllos que trabajaban de forma remunerada prácticamente no se vieron afectados (Attanasio y otros, 2006). Es posible que el tamaño del programa *Red de Protección Social* de Nicaragua, sea más pequeño comparado con el programa *Familias en Acción* de Colombia, pero el «impacto registrado es mucho más admirable. Como resultado del programa, el índice medio de inscripción escolar primaria en las zonas cubiertas aumentó en casi un 22 por ciento, el cual, al inicio del programa, era de 68,5 por ciento» (Rawlings, 2005, pág. 149).

A pesar de las ventajas, los programas de TEC no dejan de tener también inconvenientes, entre los cuales podemos destacar brevemente los siguientes:

- La exigencia de recursos financieros: Es posible que sea necesaria una gran cantidad de recursos para financiar las transferencias, alcanzar grandes poblaciones y mantener los programas durante el tiempo suficiente para obtener resultados sostenibles. Estos programas pueden estar en una posición vulnerable debido a que su financiación proviene de préstamos o subsidios concedidos por organismos bilaterales o multilaterales.

- La necesidad de datos: Esta cuestión puede ser crucial para los procesos de selección, seguimiento y evaluación, lo que puede significar una desventaja importante para muchos de los países menos desarrollados, especialmente en términos de acceso a las familias más pobres de entre los pobres.
- La disponibilidad y calidad adecuada de los servicios sociales: Requisitos esenciales que no siempre se cumplen.
- Las opciones de salir del programa: Estas deben ser incluidas en el propio programa con el fin de evitar la dependencia a largo plazo; en la actualidad, se están probando, entre otras, las alternativas siguientes:
 - La reducción de beneficios después de un cierto tiempo o el establecimiento de un tiempo límite de participación de los hogares beneficiarios. En el caso del programa *Oportunidades*, que concede mucha importancia a la pobreza crónica, es necesario volver a hacer la certificación después de tres años de participación y los beneficios disminuyen después de un cierto número de años (seis en áreas rurales y cuatro en las urbanas), hasta que se terminan por completo (el tiempo límite de participación es de nueve años en áreas rurales y siete en las urbanas). Los tiempos límites en Chile son todavía más cortos, el límite de participación en el programa es de dos años y los beneficios empiezan a disminuir a partir del séptimo mes (Lindert, 2005, pág. 26).
 - El programa *Oportunidades* también ha estado desarrollando otros programas alternativos y complementarios para los beneficiarios que deben salir de su programa y que necesitan de otro tipo de ayuda para mantener los beneficios conseguidos. Estas alternativas pueden significar, por ejemplo, programas de creación de empleo a mediano plazo, mediante una formación profesional y facilidades de microfinanciación, especialmente dirigidos a los jóvenes. Se nos presenta aquí la interesante dimensión del vínculo entre el empleo juvenil y la retención escolar, a la edad crucial de 11 y 12 años. Algunas evaluaciones han concluido que, al menos en América Latina, el bajo índice de rentabilidad privada de la educación es un obstáculo importante para continuar la mejora de la educación básica, si ésta se limita únicamente a la educación primaria. Resulta evidente que los niños y niñas necesitan completar su educación secundaria (e incluso, en algunos casos, continuar más años de estudios) para asegurar un índice de rentabilidad privada de razonable; y que la educación secundaria necesita ser más práctica y seguir más las tendencias del mercado de trabajo. Esta es la razón por la que México introdujo el sistema de “bonos de término o de graduación” en la educación secundaria, y por la que algunos de los defensores influyentes de los programas de TEC, tales como el senador Buarque de Brasil, creador del programa *Bolsa Escola*, querrían que sus países instauraran medidas similares.

3. Los programas de TEC y el trabajo infantil

¿Cuál es la relevancia que tiene el enfoque de los programas de TEC respecto al trabajo infantil? ¿Son estos programas eficaces en la lucha contra esta plaga? ¿Son estos programas asequibles? Estas cuestiones y otras similares forman la base del resto de este documento¹⁴.

¹⁴ Para un análisis y una revisión crítica del impacto de los programas de TEC sobre el trabajo infantil, véase Raju (2006).

3.1. Relevancia de los programas TEC

Desde el punto de vista del trabajo infantil, la mejor virtud del enfoque de los programas de TEC se basa en el hecho de que este enfoque tiende a tratar los principales factores determinantes del problema, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

- *Pobreza crónica:* Existe el debate respecto a que la pobreza crónica es a menudo la causa principal del trabajo infantil. Muchos estudios han demostrado que los niños y niñas trabajadores provienen, por lo general, de los hogares más pobres y que, a la vez que aumentan los ingresos del hogar, disminuye el índice de trabajo infantil. Por ejemplo, un reciente estudio del Banco Mundial analizó los datos transnacionales recopilados desde 1950 y concluyó que «los incrementos en los ingresos per cápita pueden explicar casi todas las disminuciones del índice de trabajo infantil registradas desde 1950» (Gunnarsson y otros, 2005, pág. 11). De forma similar, con base en los datos compilados durante el período de crecimiento de 1993 a 1997, en Viet Nam, se estableció que «las mejoras en el gasto per cápita pueden ser la explicación del 80 por ciento de disminución del índice del trabajo infantil que registran aquellos hogares cuyo nivel de gastos mejora lo suficiente como para salir de la pobreza» (Edmonds, 2005, pág. 77). El factor de pobreza también puede tomar la forma de restricción del crédito, y Baland y Robinson (2000) han demostrado que esto resulta en altos e infructuosos niveles de trabajo infantil. En este contexto, una manera de causar un impacto sobre el trabajo infantil consiste en fomentar el incremento de los ingresos del hogar mediante transferencias en efectivo a los hogares más pobres, y a persuadirlos de invertir en sus miembros, especialmente en los más jóvenes, modificando su comportamiento gracias al factor condicional de las transferencias, lo que constituye la base misma del enfoque de los programas de TEC.
- *Crisis económicas:* El trabajo infantil a veces surge como respuesta a crisis económicas, que se pueden materializar en forma de pérdida de empleo de la persona que mantiene a la familia, fracaso de una cosecha, crisis de salud familiar, fallecimiento, etc. En tales casos, el trabajo infantil serviría de ayuda para paliar las crisis transitorias en los ingresos del hogar. Una reciente revisión sobre los estudios empíricos de Janvry y otros, tiende a confirmar esta propuesta. El análisis teórico incluido en este estudio «predice que una transferencia condicionada tiene un fuerte impacto temperante sobre el índice de inscripción escolar en el caso de una crisis, pero un impacto mínimo sobre el índice de trabajo infantil» (Janvry y otros, 2006, pág. 372). Mediante la aplicación de este modelo a los datos del programa *Progresá* se descubre que «las transferencias protegían a los niños y niñas completamente, o en gran medida, del impacto los efectos de estas crisis sobre la inscripción escolar» (Janvry y otros, 2006, pág. 372). Este hecho confirma el papel de “red de protección” que desempeñan los programas de TEC, que «son eficaces al proteger a los niños y niñas contra su retiro de la escuela cuando éstos son utilizados como instrumentos que permiten hacer frente a los riesgos causados por una crisis económica familiar» (Sadoulet y otros, 2004, pág. 8). En cualquier caso, hace falta continuar la investigación sobre el impacto del trabajo infantil en situaciones de crisis.
- *Ausencia de alternativas escolares:* El trabajo infantil parece ser más atractivo cuando no existe una alternativa escolar para los niños y niñas, ya sea porque no hay escuelas disponibles, porque éstas son de mala calidad o son inasequibles. Las últimas cifras para el período 2001-2002, sitúan el número global de niños y niñas en edad escolar primaria que no están escolarizados en 115 millones (véase el cuadro 4), o el 18 por ciento de todos los niños y niñas comprendidos dentro de este grupo escolar. La gran mayoría de ellos se encuentra en Asia meridional y en África subsahariana, dos de las regiones en

vías de desarrollo más importantes y en donde el trabajo infantil está omnipresente. Por consiguiente, el componente de educación de los programas de TEC es un medio poderoso para afrontar la necesidad de una alternativa al trabajo infantil, además, claro está, de su valor intrínseco como contribución a la ampliación de oportunidades escolares. La posibilidad de que los programas de TEC se puedan trasladar de América Latina a África y Asia, es un asunto crítico que necesita ser explorado, no sólo como tema de investigación sino en la práctica, mediante proyectos y programas piloto.

- *Condiciones del mercado de trabajo:* Los mercados en los que el trabajo infantil está omnipresente (cuando las remuneraciones del trabajo infantil son altas, por ejemplo) tienden a aumentar la incidencia del trabajo infantil y a disminuir los índices de inscripción escolar (Yap y otros, 2002, pág. 2). Esto sugiere que un incremento en el costo de oportunidad del trabajo infantil puede ser una manera de reducirlo, lo que se puede lograr, por ejemplo, al hacer que el tiempo que el niño pasa en la escuela sea más atractivo e interesante a través de incentivos en efectivo, programas de alimentación escolar, mejora de la calidad de la educación, etc. Podemos citar el programa *Alimentos por educación*, realizado en Bangladesh, que ha tenido un impacto parecido, aunque aumentó mucho más el nivel de asistencia escolar que redujo el trabajo infantil (Ravallion y Wodon, 2000). El bajo índice de sustitución entre el trabajo infantil y el tiempo que el niño pasa en la escuela sugiere que el trabajo y la escuela se pueden combinar, aunque existe un límite natural a esta opción. Después de un cierto punto, el pasar mayor tiempo en la escuela limita necesariamente el período disponible para el trabajo infantil, y ésta es la razón principal en la que se basa el programa de actividades extraescolares *Jornada Ampliada*, del programa PETI.
- *Factores culturales:* Algunas veces, la tradición y los factores culturales aumentan la gravedad del problema del trabajo infantil, especialmente en el caso de las niñas, que pueden estar en desventaja con respecto a los niños en lo tocante al acceso a la educación. Se ha demostrado que los programas de TEC refuerzan el empoderamiento de las mujeres y proporcionan más incentivos a las niñas para que vayan a la escuela y permanezcan en ella. Esta es la razón por la que las subvenciones no se conceden al cabeza de familia, sino a las madres; y en algunos casos, es posible que el monto del subsidio sea también de alguna forma superior para las niñas que para los niños, como sucede en el programa *Oportunidades* (México).

¿En qué medida se toma en cuenta el trabajo infantil en los programas de TEC en curso?

Existen como mínimo tres formas en las que el trabajo infantil puede entrar a formar parte de estos programas *de manera explícita*: i) como un objetivo de los mismos, ii) como un criterio de selección de los beneficiarios, o iii) como un indicador del resultado en el proceso de evaluación. Sin embargo, el trabajo infantil no necesita manifestarse de manera explícita para que los programas de TEC tengan un impacto profundo sobre el mismo.

- i. Hay pocos programas de TEC que están orientados explícitamente a reducir el trabajo infantil. El más destacado es el programa PETI en el Brasil, cuyo objetivo más importante es, de hecho, la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. Los programas PATH (Jamaica) y *Beca Escolar* (Ecuador), también tienen como objetivo explícito, sin ser necesariamente su objetivo principal, la reducción del trabajo infantil. En algunos casos, también es posible, que el objetivo sea implícito, ya que la reducción del trabajo infantil se considera generalmente como una consecuencia lógica y natural del éxito de los programas dedicados a la reducción de la pobreza y al incremento de la escolaridad infantil.

Los programas de TEC se enfrentan a varios retos cuando intentan abordar las cuestiones relacionadas con el trabajo infantil, siendo el primero el hecho de que el trabajo infantil no siempre es fácil de identificar. Por consiguiente, estos programas se conforman con centrarse en uno de sus factores anexos: la asistencia escolar. Sin embargo, el centrarse en este tipo de factores hace que se ignore el hecho de que el tiempo libre también es crucial para el desarrollo del niño, y que el trabajo infantil puede existir después de la jornada escolar, disminuyendo la capacidad del niño para concentrarse en sus estudios (Cardoso y Souza, 2004). Otra dificultad es la escasez de datos exhaustivos y actuales sobre el trabajo infantil, que puedan ser de utilidad a los programas. Finalmente, la falta de un conocimiento adecuado del problema del trabajo infantil contribuye a que se le otorgue una prioridad menor.

- ii. Aparte de algunos casos excepcionales, los indicadores de trabajo infantil no se usan, por lo general, para identificar a los beneficiarios. En los casos en los que la reducción del trabajo infantil es un objetivo explícito, es posible que el programa se centre en regiones donde el trabajo infantil está omnipresente (*PETI*), o que se ejecute durante los períodos en los que la incidencia de trabajo infantil es más alta, como por ejemplo, en tiempos de crisis (*Beca Escolar*). Otros programas donde la reducción del trabajo infantil es un objetivo implícito suelen centrarse en la prevención mediante incentivos para que las familias manden a sus hijos a la escuela, lo que constituyen incentivos indirectos contra el trabajo infantil (Sedlacek y otros, 2000, pág. 5).
- iii. En las ocasiones en que el trabajo infantil no es un objetivo explícito, ni un criterio de selección de beneficiarios, es probable que se le considere como resultado y sea un índice mediante el cual se evalúe el programa. El ejemplo más destacado es el programa *Progreso* (México), pero existen otros más, como se menciona a continuación

3.2. Impacto sobre el trabajo infantil

El estudio realizado por Rawlings sobre los programas de TEC en América Latina y el Caribe, que se ha mencionado con anterioridad, concluye que estos «también son efectivos en la reducción del trabajo infantil» (Rawlings, 2005, pág. 149). No obstante, existen también opiniones discordantes. Según Duryea y Morrison, por ejemplo, las pruebas recopiladas hasta la fecha muestran que «estos programas son buenos para fomentar ciertos resultados, tales como la asistencia escolar, pero que otros resultados, como la reducción del trabajo infantil, son más difíciles de lograr» (Duryea y Morrison, 2004, pág. 3). Otros consideran que este argumento carece de sentido y alegan que «la experiencia del programa *PETI* indica que al aumentar el tiempo en la escuela, ya sea voluntario o por decreto gubernamental, se puede reducir el trabajo infantil» (Yap y otros, 2002, pág. 19). Weiner (1991) había dicho casi lo mismo hace más de una década.

Comencemos por el programa *PETI*, un programa de transferencias en efectivo condicionadas cuyo objetivo más importante es la reducción de las peores formas de trabajo infantil. Este programa se inauguró en 1996 en las regiones rurales del noroeste del Brasil, y se concentró en áreas con una gran incidencia de trabajo infantil peligroso, especialmente en el sector agrícola (que representa el 90 por ciento de los niños y niñas trabajadores rurales). El programa proporciona incentivos en efectivo a los hogares pobres a cambio de que sus hijos (no necesariamente todos ellos) vayan a la escuela como mínimo el 80 por ciento del tiempo, y que

participen en un programa de actividades extraescolares que, efectivamente, duplica la jornada escolar.

Mediante la comparación de datos de los niños y niñas de los municipios cubiertos por el programa *PETI* con los de otro grupo equivalente de municipios, a los que se les da seguimiento, se observa que, por una parte, el programa ha conseguido un incremento en la jornada escolar y una mejora del éxito académico, y por la otra, ha reducido la participación de los niños y niñas en la población activa y el índice del trabajo peligroso (Yap y otros, 2002). Se estima que la probabilidad de trabajar entre los niños y niñas participantes de 7 a 14 años de edad descendió de 17 por ciento a 10-13 por ciento en Pernambuco, de 17 por ciento a 4 por ciento en Sergipe, y en Bahía, se redujo drásticamente de 38 por ciento a 12 por ciento. Bahía es el estado brasileño que tiene el más alto índice de trabajo infantil en la población activa (véase el cuadro 3; Yap y otros, 2002, págs. 13-14 y 27). Además, este programa hizo que disminuyera la probabilidad de que los niños y niñas trabajaran en actividades de alto riesgo, es decir, aquellas que están normalmente consideradas peores formas de trabajo infantil. Pero, sin embargo, parece que el *PETI* tuvo menos éxito en reducir la posibilidad de largas jornadas de trabajo (10 horas o más). Los investigadores deducen que estos resultados indican que el programa *PETI* tuvo más éxito en retirar de la población activa a los niños y niñas que trabajaban a medio tiempo, que en retirar a aquellos que trabajaban más tiempo (Yap y otros, 2002, pág. 14).

Además, Yap y otros, considera el «efecto indirecto», es decir, el impacto sobre los niños y niñas no participantes. Es posible que una reducción en la oferta de mano de obra infantil por parte de los niños y niñas participantes pueda ocasionar un aumento del índice de rentabilidad del trabajo y que afecte la oferta de mano de obra infantil de los niños y niñas que no participan en el programa. No se han encontrado pruebas que confirmen que la ejecución del programa *PETI* aumente la posibilidad de trabajo de los niños y niñas no participantes residentes en los municipios cubiertos por el programa (es decir, que no hubo un incremento del número de niños y niñas trabajadores), pero si se pudo constatar que aquellos que ya trabajaban, lo hacían durante más horas por semana; por consiguiente, se puede decir que se registraron algunos efectos indirectos negativos (Yap y otros, 2002, pág. 2).

Un aspecto importante del programa *PETI* es su programa de actividades extraescolares, *Jornada Ampliada*, que es obligatorio para los niños y niñas participantes y beneficiarios de la subvención, y que también admite a niños y niñas escolarizados del estado de Bahía que no son participantes, pero no acepta a los niños y niñas de los otros dos estados. La idea fundamental es ayudar a reducir el trabajo infantil mediante el simple hecho de mantener a los niños y niñas en la escuela el doble de tiempo y, de esta forma, restringir los períodos disponibles para trabajar. El contenido del programa *Jornada Ampliada* se controla a nivel local, y varía desde programas académicos hasta jornadas de atletismo internas. La evaluación realizada por Yap y otros de los efectos sobre la educación y el trabajo infantil en los grupos de niños y niñas participantes y no participantes, lo condujo a la conclusión de que, aunque el programa de actividades extraescolares es el elemento más importante para combatir el trabajo infantil, no es suficiente por sí sólo, y parece que las transferencias específicas son necesarias para conseguir aumentos espectaculares en el tiempo pasado en la escuela voluntariamente, y reducir el trabajo infantil (Yap y otros, 2002, págs. 14 y 19).

El programa *Progreso* (México), al contrario que el programa *PETI*, no tiene la reducción del trabajo infantil como objetivo explícito, pero, sin embargo, «hizo que la probabilidad de trabajo de los niños y niñas de 8 a 17 años disminuyera de 10 a 14 por ciento, comparado con el índice existente antes del inicio del programa» (Rawlings, 2005, págs. 149-150; véase también Skoufias, 2005). El impacto producido sobre los niños y niñas de 12 a 13 años fue más alto, pero no hubo una reducción considerable para los niños de 16 a 17 años. Sin embargo, para el grupo de las

niñas sí se registró una disminución importante (pág. 150). Por otra parte, cuando se inició el programa *Bolsa Escola* en 1996 en algunas zonas urbanas, la reducción del trabajo infantil era un objetivo establecido, pero su prohibición no era una condición. En la evaluación de este programa se observó que tuvo «poco» impacto sobre el trabajo infantil, debido, en parte, a una menor incidencia del trabajo infantil en estas zonas urbanas que en las rurales (Yap y otros, 2002, pág. 3). Del mismo modo, en el caso del programa *Superémonos* (Costa Rica), existen pruebas sólidas de que alcanza su objetivo de incrementar la asistencia escolar, pero no hay muchas pruebas respecto al rendimiento escolar, y muy pocas, o casi ninguna, respecto a la posible reducción del trabajo infantil (Duryea y Morrison, 2004, pág. 3). Más notable, sin embargo, es quizás el caso del programa Bono de Desarrollo Humano (BDH) de Ecuador, que no establecía explícitamente como grupo meta a los niños y niñas trabajadores, y ni siquiera incluía entre sus condiciones la asistencia escolar. Su objetivo básico era reducir la pobreza, pero una evaluación de impacto sugirió que el programa no tuvo efectos significativos en el consumo, hecho que puede ser explicado, en parte, por una reducción masiva de 17 por ciento de la incidencia del trabajo infantil (Schady y Araujo, 2006). Aunque aún se requiere una investigación más exhaustiva sobre este caso particular, el mismo pareciera sugerir que el trabajo infantil puede ser reducido rápidamente de manera considerable en circunstancias apropiadas, pero también sugiere que este resultado exitoso, intencional o no, puede darse a costa de otros objetivos. Esta relación de costo-beneficio, deberá tomarse en cuenta desde el inicio del programa y debe ser “gestionada”, por ejemplo, considerando los costos de oportunidad al establecer el monto de las transferencias.

Por lo tanto, el panorama se presenta muy variado. La falta de un impacto importante sobre el trabajo infantil de los programas de TEC «tradicionales» ha llevado a algunos analistas y profesionales a sugerir que es posible que sea necesario incluir elementos o actividades complementarios (tales como la participación en programas de actividades extraescolares), con el fin de asegurar que los niños y niñas no van a terminar trabajando y asistiendo a la escuela al mismo tiempo, ya que las actividades extraescolares ocupan el tiempo que podrían dedicar al trabajo. Como se observó anteriormente, se registraron reducciones documentadas del trabajo infantil en los programas *PETI* y *Progresar*; es decir, los programas que contenían actividades extraescolares en sus componentes de educación. Duryea y Morrison insisten en este punto: «Los investigadores han documentado sólo un caso en Bangladesh en el que un programa de transferencias independiente (un programa de transferencias en especie, en este caso de alimentos) haya conducido a una reducción del trabajo infantil» (Duryea y Morrison, 2004, págs. 5-6, en referencia a Ravallion y Wodon, 2000)¹⁵.

Sin embargo, es posible que estas conclusiones tan sólidas no estén totalmente justificadas, como lo dejan ver algunos ejemplos, y que existan otros factores relacionados con el tema. La preponderancia inicial del trabajo infantil puede ser importante a la hora de explicar el impacto diferencial. Es razonable esperar que el impacto sea probablemente menos pronunciado en aquellos lugares donde el índice inicial de trabajo infantil es menor, como ocurre en la zona urbana de Costa Rica comparada con la zona rural de México (en donde se estaba ejecutando el programa *Progresar* en aquel momento). Otro impacto desconcertante puede ser el tamaño de los municipios, como determinan Pianto y Soares (2004) al observar que el impacto sobre el trabajo infantil es mayor en municipios *más pequeños*. Es evidente que se necesitan más trabajos de

¹⁵ El IPEC en el Brasil también ha insistido sobre la necesidad de crear programas «complementarios» a la vez que el programa *Bolsa Escola*, con el fin de proporcionar actividades extraescolares al mismo nivel que los cursos escolares, y asegurar así que los niños no van a trabajar y estudiar al mismo tiempo. Esta es una de las lecciones que se pueden extraer del programa *PETI*.

investigación para esclarecer la importancia relativa de ciertos factores, incluidos los programas de actividades extraescolares, así como la combinación de éstos.

4. Cuestiones adicionales destacadas

4.1. ¿Transferencias? ¿En efectivo? ¿Condicionadas?

Aunque la base de este documento son los programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC), también existen muchos otros programas similares que, por lo general, son mucho más antiguos. Las tres características más evidentes de estos programas están contenidas en su misma denominación: i) la subvención está condicionada a un cierto comportamiento por parte del hogar receptor (que generalmente *no* concierne la utilización que se hace de la subvención recibida), en vez de que la subvención sea incondicional; ii) la subvención es en efectivo en vez de en especie (por ejemplo, en alimentos); y iii) la transferencia toma la forma de una subvención que no hace falta rembolsar. La discusión detallada de estos casos de dualidad está fuera del ámbito de este documento, pero una breve explicación sobre el tema puede ser útil.

4.1.1. Condicionadas o incondicionadas

Las transferencias en efectivo pueden ser condicionadas o incondicionadas, y la cuestión de si las primeras son más eficaces que las segundas es una cuestión política importante. Es probable que no sea necesario imponer ninguna condición, ni exigir luego su cumplimiento, en los casos en que las prioridades de gastos del hogar concuerden con las del programa de transferencias. Por ejemplo, el requisito de que los niños y niñas asistan a la escuela se exige sólo si se considera que esta actividad no es necesariamente una prioridad absoluta del hogar receptor. Sea cual sea el escenario, esta cuestión tiene un carácter empírico y se debe abordar según las circunstancias de cada caso. Está claro que en los casos en que no existen condiciones, se economiza el costo de cumplimiento y de control de las mismas.

Se reconoce que los programas de transferencias en efectivo incondicionadas han sido fructíferos, incluso en los países más pobres, en términos del logro de los objetivos y otros aspectos, incluidos la reducción del trabajo infantil y una mejor protección de la infancia. En Mozambique, «el simple hecho de dar dinero a los pobres era un medio tan eficaz como posible» para lograr ciertos objetivos económicos y de desarrollo (Hanlon, 2004, pág. 381)¹⁶. En Sudáfrica, la extensión del programa *Pensiones Estatales de Jubilación (OAP)* a los hogares de raza negra, (en los que conviven generalmente varias generaciones), se ha vinculado con el incremento de la asistencia escolar y la disminución de las horas de trabajo de los niños y niñas; estas mejoras, a su vez, están relacionadas a un mejor rendimiento escolar y un incremento del índice de término escolar primario (Edmonds, 2006). El programa *Subvenciones de apoyo a la infancia (CSG)* es otro programa de Sudáfrica de transferencias en efectivo incondicionadas a gran escala, que ha logrado reforzar el nivel de nutrición de la infancia preescolar, aunque se hubiera podido lograr todavía más mediante el condicionamiento de la subvención, por ejemplo, a visitas regulares al centro de salud (Agüero y otros, 2005). Una investigación reciente del IPEC sugiere que los programas CSG y OAP pueden estar teniendo algún impacto positivo en la asistencia escolar de los niños y niñas de menor edad. La recepción de las CSG puede también tender a disminuir la probabilidad de trabajo de los niños y niñas de mayor edad (Budlender y Woolard, 2006).

¹⁶ La conclusión de Hanlon se basa en dos casos en los que se otorgó dinero a soldados desmovilizados durante un período de dos años y un pago único a las víctimas de una inundación.

4.1.2. En efectivo o en especie

Las transferencias condicionadas pueden ser también en especie, en vez de en efectivo, como es el caso de los programas de alimentos por educación. La mayoría de los programas de transferencias registrados en los países en desarrollo son en especie, en forma de subsidios para alimentación, educación, etc., aunque las transferencias en efectivo están ganando terreno poco a poco.

Las transferencias en efectivo varían en su modalidad, objetivos, fuentes de financiación, etc. En los países en desarrollo, estas transferencias toman principalmente la forma de seguros sociales, que dependen del índice de empleo en la economía formal y que están financiados por las contribuciones de trabajadores y de empleadores, en vez de asistencia social, que está dirigida a los necesitados y financiada por la renta pública. Su nivel de cobertura de la población activa es inferior al 10 por ciento en África y Asia; entre 15 y 60 por ciento en América Latina; entre 20 y 25 por ciento en África del Norte; y entre 50 y 80 por ciento en los países en transición (OIT, 2000). Esta baja cobertura se explica, principalmente, por las restricciones fiscales y administrativas, y por el hecho de que cuando se habla de alivio de la pobreza, generalmente se otorga más prioridad a los gastos para el desarrollo que a aquellos para las transferencias. No obstante, con la introducción de programas de garantía de ingresos mínimos, en varios países con ingresos bajos y medios, y la experiencia positiva de los programas de TEC en América Latina, el papel que desempeñan estas transferencias es cada vez mayor (Tabor, 2002a y 2002b).

Entre las ventajas e inconvenientes más comunes de las transferencias en efectivo podemos citar las siguientes (Tabor, 2002b):

- Son favorables al mercado, ya que se basan en el conocimiento que los beneficiarios tienen sobre sus necesidades.
- Existe un menor riesgo de producir una distorsión en el mercado o de causar efectos imprevistos de distribución de ingresos.
- El estigma relacionado al hecho de recibir y usar dinero en efectivo tiene menor significado.
- Los montos de «transferencias netas» son más elevados para cada nivel de asignación, aunque la inflación puede causar una desvalorización.
- Los costos fijos son altos, pero los gastos de ejecución son bajos (los costos fijos dependen del estado de los servicios financieros y administrativos).
- Son más vulnerables a la mala gestión, por lo que requieren mejores garantías contra el fraude; y
- Los políticos pueden no querer financiar el consumo de bienes de interés social negativo, mientras que sus patrocinadores pueden preferir utilizar las transferencias para expandir el mercado de este tipo de productos.

4.1.3. Subvenciones o préstamos

Las transferencias dentro del enfoque de los programas de TEC, al contrario que los préstamos, son subvenciones que no hace falta rembolsar. Estas imponen una carga en el presupuesto (por lo general, en el presupuesto nacional), pero se considera que también pueden acarrear el riesgo de crear dependencia por parte de los beneficiarios en algunas ocasiones. Por consiguiente, es necesario que existan garantías apropiadas en forma de estrategias y opciones de «salida», que pueden ser de varios tipos y a las que nos hemos referido con anterioridad. Quizá es preferible considerar las transferencias en efectivo como medidas transitorias, que puedan servir como paso adicional hacia un futuro más independiente, el cual se puede potenciar mediante el acceso a

cursos de formación profesional, oportunidades de empleo y proyectos de microfinanciación. El elemento de ahorro de algunos programas de TEC está orientado a proporcionar no sólo incentivos financieros para un mejor rendimiento escolar, sino también capital inicial para los jóvenes adultos que tengan inclinaciones empresariales. La «transformación progresiva» de los programas de TEC en proyectos de microfinanciación es otra vía posible hacia la autonomía que vincula a estos enfoques complementarios.

4.2. El trabajo infantil como único objetivo

Aunque nuestro interés en el enfoque de los programas de TEC está motivado por el objetivo de eliminar el trabajo infantil, esta política también aborda al mismo tiempo otros fines compatibles, como son principalmente, la reducción de la pobreza y la mejora de la educación. Esta facultad de complementariedad sugiere que la aplicación de este enfoque no tiene que significar, necesariamente, que el trabajo infantil es el objetivo explícito principal, como ocurre en el caso del programa *PETI*. Es posible que tenga la misma eficacia tanto la integración del trabajo infantil en un conjunto más amplio de objetivos que motive a los programas de TEC, como la intención de figurar de manera destacada en programas de desarrollo nacional, como en el proceso de los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en la iniciativa Educación para Todos (EPT). La cuestión de cómo poder lograr que los programas de TEC tradicionales sean más eficaces con respecto a la reducción del trabajo infantil, incluso en el caso de que este fin no sea un objetivo claro por sí mismo, es importante desde el punto de vista político. Las posibles opciones disponibles incluyen la selección de zonas y hogares con un alto índice de trabajo infantil y la integración de programas de actividades extraescolares.

4.3. Facultad de reproducción

La experiencia con los programas de TEC es relativamente nueva y está limitada generalmente a ciertos países de América Latina, además de que, en algunos casos, los programas se encuentran aún en su fase inicial de desarrollo y son relativamente pequeños. Una evaluación de la importancia del enfoque de los programas de TEC como medio para reducir el trabajo infantil, no tiene únicamente que considerar sus virtudes y fallos en la zona en la que se aplican, sino también su importancia y facilidad de reproducción en países y zonas donde las condiciones pueden ser diferentes. Este hecho tiene todavía más importancia ya que, estando el trabajo infantil más extendido en otras regiones en desarrollo que en América Latina, el interés real de este enfoque, desde la perspectiva del trabajo infantil, se manifestará claramente si se demuestra que puede ser beneficioso también en los países más pobres de África y Asia.

Las cuestiones de relevancia, conveniencia y viabilidad del enfoque de los programas de TEC fueron primordiales en el informe conjunto del grupo consultivo OIT/UNCTAD, que consideraba estos programas para los países menos desarrollados de África. Este informe sostenía que existía una sólida justificación para aplicar la iniciativa Ingreso Mínimo para Fomentar la Asistencia Escolar (MISA) en los países menos desarrollados africanos, con el fin de lograr tanto el objetivo de educación como el de reducción de pobreza» (OIT y UNCTAD, 2001, pág. xi); y recomendaba un conjunto de proyectos piloto que, desafortunadamente, no se llevaron a cabo¹⁷.

¹⁷ Lavinas (2003) anunciaba el inicio de un proyecto piloto de la iniciativa MISA en Mozambique, pero aparentemente éste nunca se llevó a cabo.

Otro asunto de importancia es la utilidad y viabilidad de los programas de TEC en los países en desarrollo más pobres, donde la infraestructura existente está menos desarrollada, las restricciones a la oferta de facilidades (como escuelas, clínicas, etc.) es más severa, y los recursos presupuestarios son más limitados (véase más adelante). Así pues, todavía existen dudas sobre la cuestión de saber si los recursos necesarios para seleccionar los beneficiarios y asegurar el cumplimiento de las condiciones requeridas, no estarían mejor utilizados si se emplearan en la mejora de los servicios sociales en general¹⁸. No obstante, en general, la iniciativa está orientada a la expansión de programas similares fuera de América Latina. Su diseño y ejecución mejorarían bastante si se realizara un examen más detallado de programas aislados de naturaleza similar, que se han probado y se siguen intentando en África, Asia y Europa Central y Oriental¹⁹. La documentación de estas experiencias, y su evaluación desde la perspectiva de la lucha contra el trabajo infantil, constituye otra laguna en el ámbito de la investigación que necesita ser abordada.

4.4. Restricciones a nivel de la oferta

Las restricciones a nivel de la oferta son evidentemente más severas en los países y regiones más pobres, y éstas plantean serios problemas respecto a la relevancia y viabilidad de estas medidas de intervención en los países menos desarrollados de África, por ejemplo.

Tomando en cuenta este tipo de restricciones, los programas de TEC ya incorporan componentes importantes dirigidos a mejorar la disponibilidad y calidad de las facilidades y servicios pertinentes. En Nicaragua, por ejemplo, los maestros reciben una pequeña prima por cada niño que participa en el programa; en México, se conceden recursos adicionales para servicios de salud pública con el fin de paliar el aumento de la demanda debido a las condiciones exigidas; y en Colombia y Honduras, las subvenciones se otorgan directamente a las escuelas y municipios para mejorar los servicios que proporcionan (Lindert, 2005, pág. 26). En Nicaragua, el programa *Red de Protección Social (RPS)* utiliza los proveedores de salud privados contratados por el gobierno, un mecanismo que puede ser eficaz en algunas zonas donde no existen servicios públicos disponibles.

Además, existe la cuestión de la sincronización de los programas de TEC con la educación. Dado que el objetivo de este enfoque es la mejora del desarrollo humano, ¿está el sistema educativo en condiciones de absorber un incremento de la inscripción escolar a todos los niveles? Y más concretamente, ¿están los distintos países listos para hacer frente a las necesidades especiales de los niños y niñas trabajadores, como un grupo vulnerable? Está claro que los programas de TEC no pueden tener éxito si no se aborda el problema de la insuficiencia del sistema educativo (materiales, profesorado, calidad de la educación). Una oferta educativa de calidad mediocre no va a ayudar a sustentar los beneficios adquiridos a corto plazo gracias a la participación en los programas. ¿Puede ser éste uno de los factores que explica la ausencia de incidencia de los programas de TEC sobre los modelos de empleo de los jóvenes de 16 años y más que se ha observado? El estudio de los vínculos entre los programas de TEC, el sistema educativo y los modelos de empleo juvenil en países seleccionados, puede ser un área de investigación prometedora.

¹⁸ Esta es una cuestión de selección y generalidad; véase Mkandawire (2005). Véase también Coady y otros (2004).

¹⁹ Debemos señalar que algunos de los programas de TEC en América Latina también se están ejecutando en países relativamente pobres, como son Honduras y Nicaragua, aunque la mayoría como programas piloto. Se pueden encontrar ejemplos similares en países pobres de otras partes del mundo (Bangladesh y Zambia, entre otros).

Por muy seria que sea la restricción a nivel de la oferta, es importante tener en cuenta que, incluso en los países en desarrollo más pobres, la restricción a nivel de la demanda todavía representa un problema (Lavinas, 2003)²⁰. Tanto la oferta como la demanda necesitan ser tratadas en un marco de combinación óptima. De hecho, el estímulo de la demanda podría ser la manera más eficaz de poner en relieve la insuficiencia de la oferta de servicios públicos y de provocar así una reacción.

4.5. Restricciones presupuestarias

En los países más pobres, las restricciones presupuestarias surgen inmediatamente como un serio obstáculo para el inicio y expansión de los programas de TEC. De forma más general, el concepto más amplio de protección social se ha considerado a menudo como inaccesible en los países con bajos ingresos, aunque este punto de vista se está cuestionando cada vez más. Algunas simulaciones recientes de la OIT, aplicadas a varios países con bajos ingresos de África Subsahariana, han demostrado que «los programas básicos de protección social son viables y tienen un acentuado impacto sobre la reducción de la pobreza,... a pesar de la necesidad de cierta asistencia internacional durante un período transitorio» (Pal y otros, 2005, pág. ix: véase también Kakwani y otros, 2005).

4.6. Proyectos piloto

Aparte de la necesidad de aprender de investigaciones complementarias, es igualmente necesario fomentar el aprendizaje a partir de las experiencias prácticas, y existen fuertes argumentos en favor del lanzamiento de programas pilotos basados en el enfoque de los programas de TEC, u otros que, al igual que éstos, incorporan el mismo enfoque en un conjunto más amplio de intervenciones, las que incluyen: microfinanciación, medidas para aliviar las restricciones a nivel de la oferta, etc. Es indispensable introducir tales programas pilotos en diferentes entornos, de preferencia en campañas de colaboración con otros socios. Se puede así citar por ejemplo un componente de inversión intensiva en empleo para la construcción de escuelas, el componente de los programas de TEC para apoyar a las familias más indigentes, y un componente de microfinanciación para aquellos que están habilitados para aprovechar las oportunidades del mercado.

5. ¿Qué hacemos ahora?

5.1. Programa de investigación propuesto

En base al análisis de las cuestiones presentadas anteriormente, es posible identificar varias áreas donde una investigación complementaria puede ayudar a esclarecer el papel potencial de los programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) en la lucha contra el trabajo infantil. Esta sección propone un programa de investigación provisional que, aunque está lejos de ser exhaustivo, sobrepasa lo que la OIT, unilateralmente, puede o debe hacer. De hecho, una

²⁰ Este hecho quedó rotundamente demostrado en 2005, cuando el recién elegido presidente de Burundi cumplió su compromiso electoral y anuló las cuotas escolares. Como resultado, la inscripción escolar primaria de nuevos niños aumentó en más del doble, se preveían 226.000 matrículas y se alcanzó una cifra superior a 500.000 (BBC, 19 de septiembre de 2005). Una afluencia tan importante como esta desestabiliza cualquier sistema educativo, y el de Burundi no fue una excepción. No obstante, el punto a destacar es que muchos padres no habían podido aprovechar las oportunidades que se les ofrecía anteriormente, debido a la imposibilidad de pagar las cuotas escolares anuales de 1.500 francos burundianos (1,5 dólares de los EE.UU.).

tarea importante a realizar en el futuro consistiría en la integración de las cuestiones del trabajo infantil en la investigación de los programas de TEC que se está ejecutando en la actualidad en amplia escala, por ejemplo, por el Banco Mundial. Además, se espera que de las discusiones internas de la OIT surjan prioridades respecto a la investigación sobre las políticas que podrían llevarse a cabo gracias a la colaboración entre los departamentos interesados y otras organizaciones.

En líneas generales, puede preverse una investigación complementaria en cuatro áreas principales:

5.1.1. Valoración de la bibliografía y experiencias en curso

Para elaborar una base de conocimientos sobre los programas de TEC y su relevancia para el trabajo infantil, es necesario realizar una primera tentativa de valoración de la bibliografía y experiencias disponibles, y documentar los casos que han sido particularmente pertinentes. Es necesario mantenerse al corriente del material publicado sobre los programas de TEC, el cual aumenta con rapidez, y sintetizar los resultados y lecciones más importantes que se pueden extraer para su extensión al área del trabajo infantil.

5.1.2. Evaluación del impacto sobre el trabajo infantil

Desde el punto de vista del concepto, tenemos que comprender los canales a través de los cuales los programas de TEC afectan al trabajo infantil, y el modo en que podemos acrecentar los impactos beneficiosos. Empíricamente, se tiene que reconocer que dentro de los programas de TEC en curso sólo hay unos pocos que están específicamente interesados en el trabajo infantil, o que su evaluación está basada en su impacto sobre el trabajo infantil. Esta carencia se puede remediar con las siguientes actividades:

- Iniciar nuevas actividades de investigación centradas en la evaluación del impacto.
- Alentar a los investigadores e instituciones involucrados en la evaluación de programas en curso a que integren en sus estudios un componente de trabajo infantil (en este caso, el programa *Entendiendo el trabajo infantil*, UCW, puede desempeñar un papel importante a través de sus vínculos con el Banco Mundial).
- Evaluar de forma indirecta las posibles consecuencias para el trabajo infantil, a través de la evaluación del impacto sobre los resultados relacionados con éste, tales como, pobreza, asistencia y rendimiento escolares, empleo, etc.

A su debido tiempo, esta línea de investigación se puede extender a los programas de transferencias incondicionales y que no son en efectivo, de las que existen muchos ejemplos.

5.1.3. Facultad de reproducción

La mayoría de los programas de TEC han sido ejecutados en América Latina, una región donde el trabajo infantil está menos extendido que en África o Asia, y donde, además, los problemas de recursos y de restricciones a nivel de la oferta (disponibilidad de facilidades educativas, clínicas, etc.) son de alguna manera menos severos. Sin embargo, nuestro interés en la experiencia de los programas de TEC radica en su posible relevancia para otras regiones en desarrollo, es decir, su potencial de reproducción. Aunque ya se han publicado un par de estudios sobre esta cuestión, pero no desde la perspectiva del trabajo infantil (OIT/UNCTAD, 2001; Kakwani y otros, 2005), se necesitan análisis más completos. En particular, existe una necesidad de identificar,

documentar y examinar las experiencias en curso en África y Asia, las cuales, aunque no se pueden considerar exactamente como ejemplos de un enfoque de programas de TEC, incluyen proyectos similares que ofrecen lecciones relacionadas con el tema de la reproducción. Sudáfrica ofrece un potencial enorme con sus variados programas y amplia cobertura de la población, aunque quizás no sea el ejemplo africano ideal. No obstante, se están realizando otras experiencias, como es el caso de un programa de TEC en un distrito de Zambia, que proporciona un beneficio en efectivo mensual de 13,71 dólares de los EE.UU. (PPA) a un 10 por ciento de los hogares en peores condiciones de indigencia, y el cual se intenta ampliar para alcanzar al 10 por ciento de la población nacional (GTZ, 2005).

5.1.4. Proyectos piloto

La investigación de políticas está dirigida a orientar la acción y la OIT debe tratar de facilitar la ejecución de los programas de TEC en los Estados Miembros que requieran su asistencia (como ya han hecho algunos). Inicialmente, esta ayuda puede tomar la forma de proyectos piloto a pequeña escala y el estudio sobre la iniciativa MISA de la OIT y la UNCTAD sugirió algunos ejemplos. Estos proyectos piloto también ayudarán a la OIT a desarrollar su capacidad de facilitar la asistencia y el asesoramiento apropiados cuando se le solicite, especialmente mediante sus proyectos de apoyo a los programas de duración determinada (PDD).

5.2. Iniciativas de la OIT- IPEC

En el transcurso de estos últimos meses, el IPEC ha iniciado varias actividades, en modesta escala, orientadas a elaborar una base para trabajar más intensamente de acuerdo con el programa de investigación propuesto anteriormente. Entre las actividades que se están considerando o llevando a cabo, se incluyen las siguientes:

1. Valoración de la bibliografía y experiencias en curso
 - Bibliografías anotadas: Se ha preparado una bibliografía anotada de las publicaciones en inglés sobre los programas de transferencias en efectivo condicionadas (Schapper, 2006); y se está realizando un trabajo similar respecto al material publicado en español y portugués. Estas bibliografías se actualizarán regularmente.
 - Revisiones analíticas: Se están llevando a cabo revisiones analíticas de programas en curso seleccionados en varios países de Europa Central y Oriental (actualmente, en Bulgaria y Rumania).
 - Estudios temáticos: Por ejemplo, combinación de programas de TEC con proyectos de microfinanciación, de forma paralela o secuencial.
 - Consultas técnicas: Consultas sobre programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) y trabajo infantil previstas para 2007.
2. Evaluación del impacto sobre el trabajo infantil
 - Brasil: Participación en la evaluación del programa *PETI*; Estudios retrospectivos de seguimiento de los jóvenes participantes (beneficiarios) del programa *PETI*.
 - Colombia: Evaluación del impacto del programa *Familias en Acción* sobre el trabajo infantil.
 - México: Evaluación del impacto del programa *Oportunidades* sobre el trabajo infantil.

- Sudáfrica: Estudio del impacto del programa *Subvenciones de Apoyo a la Infancia (CSG)* sobre el trabajo infantil y el índice de escolaridad (Budlender y Woolard, 2006).
- Directrices para el uso del enfoque de los programas de TEC en la reducción del trabajo infantil.

3 & 4. Facultad de reproducción y proyectos piloto

- Costa Rica y El Salvador: Asistencia técnica en la determinación de los grupos meta y en la aplicación de la condicionalidad para asegurar la reducción del trabajo infantil en los programas *Avancemos* de Costa Rica y *Red Solidaria* de El Salvador.
- Indonesia: Asistencia técnica en el diseño (especialmente en la determinación de grupos meta) y ejecución de un programa piloto de TEC con la reducción del trabajo infantil como uno de sus objetivos. El programa piloto cubrirá seis provincias con un presupuesto de alrededor de 50.000 millones de dólares de los EE.UU. Se prevé que en 2007 el programa conlleve posteriormente a la ejecución de un programa de gran escala.
- Posible colaboración con el Programa de Finanzas Sociales de la OIT, al considerar la combinación de las intervenciones de microfinanciación con los programas de TEC, concediendo transferencias a los más pobres, inicialmente, con el objetivo de reducir su vulnerabilidad, y dando paso, gradualmente, a programas de microfinanciación.
- Posibilidad de colaborar con el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) de la OIT, en casos donde la oferta de servicios en los programas de TEC dependa de mejoras en la infraestructura.

Además, se están realizando varias actividades relacionadas con los programas de TEC dentro del programa *Entendiendo el trabajo infantil (UCW)*, en el que el IPEC participa junto con el UNICEF y el Banco Mundial.

Todos los resultados expuestos anteriormente están o estarán disponibles en la página Web del IPEC.

6. Conclusiones

La lucha contra el trabajo infantil se ha caracterizado principalmente por dos enfoques: (i) la intervención directa para retirar, rehabilitar y reincorporar a los niños y niñas trabajadores, y (ii) la intervención indirecta mediante la acción política a nivel nacional, con la integración de esfuerzos dirigidos a mejorar el papel de las medidas políticas en la reducción del trabajo infantil. El enfoque de los programas de TEC se posiciona entre estos dos enfoques como instrumento o respuesta política que puede estar orientada específicamente hacia la reducción del trabajo infantil, pero que se resiste a implicarse directamente en el control de los procesos de prevención, retiro, rehabilitación y reincorporación. Es imprescindible que haya una transición a enfoques menos directos, si las peores formas de trabajo infantil van a desaparecer efectivamente en una década, como sugiere el reciente *Informe global sobre el trabajo infantil* (OIT, 2006). Es probable que el enfoque de los programas de TEC constituya un poderoso instrumento para el logro de este objetivo.

Referencias

- Agüero, Jorge M.; Michael R. Carter; Ingrid Woolard. 2005. *From flows to stocks: The impact of unconditional cash transfers on human capital*. Borrador preliminar. 1 de noviembre.
- Attanasio, Orazio; Erich Battistin; Emla Fitzsimons; Alice Mesnard; Marcos Vera-Hernández. 2005. *How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia*. Briefing Note No. 54. Institute for Fiscal Studies (IFS), Londres.
- Attanasio, Orazio; Emla Fitzsimons; Ana Gomez; Diana Lopez; Costas Meghir; Alice Mesnard. 2006. *Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia*. Institute for Fiscal Studies (IFS), Londres.
- Ayala Consulting. 2003. *Conditional cash transfer programs (CCTs): Operational experiences*. Informe final preparado para el Banco Mundial. Quito, Ecuador.
- . 2006. *Country program profiles*. Background document for the Third International Conference on Conditional Cash Transfers, 26-30 de junio, Estambul, Turquía.
- Baland, Jean-Marie; James A. Robinson. 2000. “Is child labour inefficient”, in *Journal of Political Economy*, 108.4, págs. 663-79.
- BBC. 2005. *Burundians flock to free schools*. 19 de septiembre. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4260092.stm>.
- Becker, Gary S. 1999. “‘Bribe’ third world parents to keep their kids in school”, in *Business Week*, 22 de noviembre, Issue 3656, pág. 15.
- Briciu, Cosmin; Raluca Popescu. 2006. *Conditional cash transfers and child labour in Romania*. OIT-IPEC, Bucarest y Ginebra. Mimeografiado.
- Budlender, Debbie; Ingrid Woolard. 2006. *The impact of the South African Child Support and Old Age Grants on children’s schooling and work*. OIT-IPEC, Pretoria y Ginebra. Mimeografiado.
- Cardoso, Eliana; A.P. Souza. 2004. *The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil*. Documento de trabajo núm. 04-W07. Universidad Nashville: Vanderbilt, Departamento de Economía. Abril.
- Coady, David; Margaret Grosh; John Hoddinott. 2004. *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington DC, Banco Mundial e Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Das, Jishnu; Quy-Toan Do; Berk Özler. 2005. “Reassessing conditional cash transfer programs”, in *World Bank Research Observer*, 20.1, págs. 57-80.
- De Janvry, Alain; Frederico Finan; Elisabeth Sadoulet; Renos Vakis. 2006. “Can conditional cash transfer programs serve as safety nets in keeping children at school and from working when exposed to shocks?”, in *Journal of Development Economics*, 79.2, págs. 349-73.
- Duryea, Suzanne; Andrew Morrison. 2004. *The effect of conditional transfers on school performance and child labor: Evidence from an ex-post impact evaluation in Costa Rica*. Research Department Working Paper No. 505. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo. Febrero.
- Edmonds, Eric V. 2005. “Does child labor decline with improving economic status”, in *Journal of Human Resources*, 40.1 (Invierno), págs. 77-99.
- . 2006. “Child labor and schooling responses to anticipated income in South Africa”, in *Journal of Development Economics*, 81.2, págs. 386-414.

- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). 2005. *Social cash transfer in development cooperation. Kalomo District, Zambia*. División 4300 – Health, Education and Social Protection, Sector Project: Elaboration and Introduction of Social Health Insurance Systems in Developing Countries. Eschborn, Alemania.
- Gunnarsson, Victoria; Peter F. Orazem; Guilherme Sedlacek. 2005. *Changing patterns of child labor around the world since 1950: The roles of income growth, parental literacy and agriculture*. Social Protection Discussion Paper 0510. Washington DC: Banco Mundial. Mayo.
- Hanlon, Joseph. 2004. “Is it possible to just give money to the poor?”, in *Development and Change*, 35.2, págs. 375-383. Oxford y Malden: Institute of Social Studies.
- ILO. 2000. *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World*. Ginebra.
- . 2006a. *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*. Informe del Director General a la 16ª Reunión Regional Americana de la OIT. Ginebra.
- . 2006. *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I(B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª sesión, 2006. Ginebra.
- . IPEC. 2003. *Manual de planificación de la acción de los Programas de duración determinada (PDD)*. Ginebra.
- . IPEC. 2004. *Investing in Every Child: An Economic Study of the Costs and Benefits of Eliminating Child Labour*. Ginebra.
- ILO/UNCTAD. 2001. *The Minimum Income for School Attendance (MISA) Initiative: Achieving international development goals in African least developed countries*. Report of the Advisory Group on the desirability and feasibility of extending minimum income schemes conditional on school attendance to African least developed countries. Ginebra, mayo.
- Kabakchieva, Petya. 2006. *Conditional cash transfers and child labour in Bulgaria*. OIT-IPEC, Bucarest y Ginebra. Mimeografiado.
- Kakwani, Nanak; Fábio Veras Soares; Hyun H. Son. 2005. *Conditional Cash Transfers in African Countries*. Working Paper No. 9. International Poverty Centre (IPC), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Noviembre.
- Lavinas, Lena. 2003. “Encouraging school attendance in Mozambique by granting a minimum income to parents”, in *International Social Security Review*, 56.3-4, págs. 139-155.
- Lindert, Kathy. 2005. *Reducing poverty and inequality in Latin America: The promise of conditional cash transfers*. Lectura en la American University. 5 de abril, París.
- Mkandawire, Thandika. 2005. *Targeting and universalism in poverty reduction*. Programme Paper No. 23. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Ginebra.
- Morley, Samuel A.; D. Coady. 2003. *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Washington DC.
- Olinto, Pedro. 2004. *The impact of LAC CCT programs on schooling and health*. Presentado en Second International Workshop on Conditional Cash Transfer (CCT) Programs, 26-29 de abril, Sao Paulo, Brasil.
- Pal, Karuna; Christina Behrendt; Florian Léger; Michael Cichon; Krzysztof Hagemejer. 2005. *Can Low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a Modelling Exercise*. Issues in Social Protection Discussion Paper No. 13. OIT, junio, Ginebra.
- Pianto, Donald M.; Sergei Soares. 2004. *Use of survey design for the evaluation of social programs: The PNAD and PETI*. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) y Banco Mundial. 15 de julio.

- Raju, Dhushyanth. 2006. *The effects of conditional cash transfer programs on child work: A critical review and analysis of the evidence*. 15 de mayo. Banco Mundial, Washington DC. Mimeografiado.
- Ravallion, Martin; Quentin Wodon. 2000. "Does child labour displace schooling? Evidence on behavioural responses to an enrollment subsidy", in *Economic Journal*, 110.462, marzo, págs. C158-175.
- Rawlings, Laura B. 2005. "A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes", in *International Social Security Review*, 58.2-3, págs. 133-161.
- ; Gloria M. Rubio. 2005. "Evaluating the impact of conditional cash transfer programs", in *World Bank Research Observer*, 20.1, págs. 29-55.
- Sadoulet, Elisabeth; Frederico Finan; Alain de Janvry; Renos Vakis. 2004. *Can conditional cash transfer programs improve social risk management? Lessons for education and child labor outcomes*. Social Protection Discussion Paper No. 0420. Banco Mundial, Washington DC.
- Schady, Norbert; Maria Caridad Araujo. 2006. *Cash transfers, conditions, school enrolment, and child labor: Evidence from a randomized experiment in Ecuador*. Policy Research Working Paper 3930, Impact Evaluation Series No. 3. Junio, Banco Mundial, Washington DC.
- Schapper, Andrea. 2006. *Conditional cash transfers: An annotated bibliography*. OIT-IPEC, Ginebra. Mimeografiado.
- Schubert, Bernd; Rachel Slater. 2006. "Social cash transfers in low-income African countries: Conditional or unconditional?", in *Development Policy Review*, 24.5, págs. 571-78.
- Sedlacek, Guilherme. 2002. *Programa de Asignación Familiar (PRAF) – Honduras*. Presentación en el curso del Instituto del Banco Mundial "Protecting the Vulnerable: The Design and Implementation of Effective Safety Nets", 2-13 de diciembre de 2002. Banco Mundial, Washington DC.
- ; Nadeem Ilahi; Emily Gustafsson-Wright. 2000. *Targeted conditional transfer programs in Latin America: An early survey*. Banco Mundial, Washington DC.
- Skoufias, Emmanuel. 2005. *PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico*. Research Report 139. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Washington DC.
- Tabor, Steven R. 2002a. *Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs*. Protection Discussion Paper Series No. 0223. Banco Mundial, Washington DC, septiembre.
- . 2002b. *Cash transfers*. Presentado en el curso del Instituto del Banco Mundial "Protecting the Vulnerable: The Design and Implementation of Effective Safety Nets", 2-13 de diciembre de 2002. Banco Mundial, Washington DC.
- Turquía, República de, Primer Ministro, General Directorate of Social Assistance and Solidarity, Social Risk Mitigation Project. 2006. *Conditional Cash Transfers in Turkey: Interim Report 2003-2006*. Ankara.
- UNICEF/UNESCO Instituto de Estadísticas. 2005. *Children Out of School: Measuring Exclusion from Primary Education*. UNESCO Instituto de Estadísticas, Montreal.
- Weiner, Myron. 1991. *The Child and the State in India: Child Labor and Education Policy in Comparative Perspective*. Princeton University Press, Princeton.
- Yap, Yoon-Tien; Guilherme Sedlacek; Peter F. Orazem. 2002. *Limiting child labor through behavior-based income transfers: An experimental evaluation of the PETI program in rural Brazil*. Washington DC. 18 de junio.

Cuadro I: Lista de programas de TEC seleccionados

A continuación se detallan algunos de los programas de TEC más antiguos y conocidos de América Latina y el Caribe:

- Brasil: *Bolsa Escola* (Beca escolar). Conocido en la actualidad como *Bolsa Familia*. Fecha de inicio: 2001. *Bolsa Familia* cubría aproximadamente 9 millones de familias beneficiarias en abril de 2006 (81 por ciento de la población meta y 19,5 por ciento de la población de Brasil), con un presupuesto de 3.100 millones de dólares de los EE.UU. (0,33 por ciento del PIB y 1,41 por ciento de los gastos del gobierno en 2005). Véase Ayala Consulting (2006).
- Brasil: *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)* (Programa para la erradicación del trabajo infantil). Fecha de inicio: 1996.
- México: *Progresá*. Programa de educación, salud y alimentación; conocido en la actualidad como *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades)*. Fecha de inicio: 1997. *Oportunidades* cubría aproximadamente 5 millones de familias en Enero de 2005 (cerca de 19 millones de personas o 18 por ciento de la población total del país), con un presupuesto de 3.200 millones de dólares de los EE.UU. (0,4 por ciento del PIB). Véase Ayala Consulting (2006).

Entre los programas que se han iniciado recientemente podemos destacar los siguientes:

- Argentina: *Jefes de Hogar*. Fecha de inicio: 2002.
- Chile: *Chile Solidario*. También incluye a las personas de edad avanzada, con la condición de visitas regulares al centro de salud. Fecha de inicio: 2003.
- Colombia: *Familias en Acción*. Fecha de inicio: 2000.
- Costa Rica: *Superémonos*. Fecha de inicio: 2000.
- República Dominicana: *Solidaridad*. Fecha de inicio: 2005.
- Ecuador: *Bono de Desarrollo Humano (BDH)*. Fecha de inicio: 2003.
- El Salvador: *Red Solidaria*. Incluye la expansión paralela de los servicios sociales para satisfacer la nueva demanda en zonas específicas. Fecha de inicio: 2005.
- Honduras: *Programa de Asignación Familiar (PRAF II)*.
- Jamaica: *Programme for Advancement through Health and Education (PATH)* (Programa para el desarrollo a través de la salud y la educación]. Fecha de inicio: 2001.
- Nicaragua: *Red de Protección Social (RPS)*. Fecha de inicio: 2000.
- Perú: *Juntos*. Un nuevo programa anunciado por el Gobierno en 2006.
- Turquía: *Conditional Cash Transfers* (Transferencias en efectivo condicionadas). Fecha de inicio: 2001. Hasta mayo de 2006, el programa abarcaba 2,6 millones de niños y niñas (República de Turquía, Primer Ministro, 2006).

Otros ejemplos en el mundo incluyen:

- Bangladesh: *Primary Education Stipend Project (Cash-for-Education)* (Proyecto de subsidios para la educación primaria).
- Sudáfrica: *Child Support Grant (CSG)* (Subvenciones de apoyo a la infancia]. Fecha de inicio: 1998.
- Sudáfrica: *State Old Age Pension (OAP)* (Pensiones estatales de jubilación).
- Zambia: *Social cash transfers* (Transferencias en efectivo sociales), distrito de Kalomo (GTZ, 2005).

Para obtener información variada y concisa de un mayor número de programas de TEC ejecutados en todo el mundo, véase Ayala Consulting (2006).

Cuadro 2: Características de los programas PETI y Progres²¹

	PETI (Brasil)	Progres²¹ (México)
Objetivos	Erradicar las peores formas de trabajo infantil (es decir, aquellas que conllevan riesgos), mediante el incremento de los logros educativos y la reducción de la pobreza	Mejora de la situación educativa, de salud y nutritiva de las familias pobres, especialmente de los niños y niñas y de sus madres
Componentes		
A. Educación	Transferencia en efectivo Programa de actividades extraescolares	- Subsidios de educación - Ayuda para material escolar - Fortalecimiento de la oferta y la calidad de los servicios educativos
B. Salud y nutrición	--	- Subvención en efectivo para consumo de alimentos - Paquete básico de servicios de asistencia médica - Educación nutricional y de salud - Mejora de la oferta de servicios de salud pública - Complementos de nutrición
Población meta		
A. Educación	Niños y niñas de 7 a 14 años	Hogares pobres con niños y niñas de 8 a 18 años, matriculados en la educación primaria (del primer al tercer curso) y secundaria (del tercer curso en adelante) ²²
B. Salud y nutrición	--	Las subvenciones en efectivo están destinadas a los hogares pobres, mientras que los complementos de nutrición se destinan específicamente a las mujeres embarazadas o en lactancia, a los niños y niñas de 4 a 24 meses y a los niños y niñas desnutridos de 2 a 5 años
Condiciones		
A. Educación	Un mínimo del 80 por ciento de asistencia escolar y participación en el programa de actividades extraescolares <i>Jornada Ampliada</i>	Inscripción escolar y un nivel mínimo de asistencia de un 85 por ciento, tanto mensual como anual
B. Salud y nutrición	--	Conformidad de todos los miembros del hogar con el necesario número de visitas al centro de salud y la asistencia de la madre a charlas de nutrición y salud
Monto de la transferencia		
A. Educación	Varía entre 25 y 39 reales brasileños mensuales (11 a 17 dólares de los EE.UU.) por niño ²³ , dependiendo del estado	- Primaria: Depende del curso escolar y varía entre 8 y 17 dólares de los EE.UU. mensuales por niño, más 11 dólares anuales por niño para material escolar - Secundaria: Depende del curso escolar y varía entre 25 y 32 dólares de los EE.UU. mensuales por niño, más 20 dólares anuales por niño para material

²¹ En marzo de 2002, el programa *Progres* cambió su nombre a *Oportunidades* y amplió sus objetivos. El renovado programa está orientado a crear oportunidades que generen ingresos para los hogares pobres, mediante acceso preferencial a microcréditos, mejoras del hogar y educación para adultos.

²² Los estudiantes menores de 20 años matriculados en institutos también tienen derecho a subsidios de educación a partir del 2001.

²³ En los estados de Bahía y Sergipe, la transferencia en efectivo es de 25 reales brasileños al mes por cada niño, mientras que en Pernambuco, esta cantidad es de 50 reales brasileños por cada uno o dos niños participantes, y de 150 por cinco niños o más.

	PETI (Brasil)	Progresas (México)
		escolar
B. Salud y nutrición	--	125 pesos mexicanos mensuales (13 dólares de los EE.UU.) por familia (1999) ²⁴
Criterios de selección		
A. Geográficos	Municipios con una gran incidencia de trabajo infantil que conlleve un riesgo para la salud	Comunidades rurales con un alto índice de marginalidad, de más de 50 habitantes y menos de 2.500, y con acceso a escuelas primarias y secundarias, y a centros de salud pública dentro de una cierta distancia (las zonas urbanas con un índice alto de marginalidad se han incorporado al programa a partir del 2001)
B. Nivel de recursos del hogar	Los hogares aptos tienen que tener unos ingresos per cápita inferiores a la mitad del salario mínimo mensual (165 reales brasileños o, aproximadamente, 65 dólares de los EE.UU.)	Dentro de las localidades participantes, los hogares beneficiarios se identifican mediante un análisis excluyente de los ingresos del hogar y otras características
Evaluación		
A. Diseño de la evaluación	Casi experimental con una sola muestra representativa: Se compararon los municipios participantes en el programa con municipios parecidos y no participantes	Experimental con datos: Asignación aleatoria de las localidades en los grupos de tratamiento y control
B. Indicadores principales	Inscripción escolar Grado más alto alcanzado Participación en la población activa Horas de trabajo Sector laboral	• Inscripción escolar y asistencia • Uso de los servicios de asistencia médica y estado de salud • Situación de la nutrición infantil • Disponibilidad del nivel calórico y del consumo del hogar • Índice de pobreza • Cambios en el nivel de fertilidad • Situación social de la mujer y relaciones dentro del hogar • Distribución del tiempo • Transferencias privadas
C. Fuentes de datos	Encuesta de hogares	• Censo de las localidades a evaluar • Encuestas de hogares (de línea de base y cinco encuestas de seguimiento, realizadas aproximadamente cada seis meses) • Encuestas escolares y clínicas • Cuestionarios comunitarios • Resultados de las pruebas • Datos administrativos escolares y clínicos
D. Tamaño de la muestra	Control: 9 municipios Tratamiento: 9 municipios	Control: 186 localidades (4.682 hogares aptos) Tratamiento: 320 localidades (7.887 hogares aptos)

Fuentes: Para mayor información, véanse los cuadros 1 a 3 de Rawlings (2005); excepto respecto a la evaluación, obtenida de Yap y otros (2002) para *PETI* y de Rawlings y Rubio (2005) para *Progresas*.

²⁴ La máxima cantidad de transferencias en efectivo por hogar es de 750 pesos mexicanos (aproximadamente 75 dólares de los EE.UU.).

Cuadro 3: Impacto de los programas de TEC seleccionados sobre la educación y el trabajo infantil (en porcentajes)

Área del impacto	México		Nicaragua		Honduras		Colombia		Brasil					
									Pernambuco		Sergipe		Bahía	
	Cont.	Trat.	Cont.	Trat.	Cont.	Trat.	Cont.	Trat.	Cont.	Trat.	Cont.	Trat.	Cont.	Trat.
Inscripción escolar primaria	94	95	75	93	82	85	94	94						
Inscripción escolar secundaria	70	78					64	77						
Transición de educación primaria a secundaria	58	67												
Asistencia	97	97			94	99								
Índice de repetición de grado	37	33			18	13								
Índice de abandono escolar	13	9	7	2	9	5								
Porcentaje de niños y niñas de 14 años que terminan la educación primaria después de 7 años en el programa	82	93	44	73	39	51								
Trabajo infantil:														
Ambos sexos			13,0	6,0	12,0	10,6			17	10	17	4	38	12
Niños	22,4	19,3					7	5						
Niñas	8,6	7,4					2	2						

Nota: Cont.: Control; Trat.: Tratamiento

Fuente: Para mayor información sobre indicadores escolares, véase Olinto (2004), págs. 11 a 16 y 18; y para indicadores de trabajo infantil, véase SSN Course (2005). Existen ciertas incoherencias en los datos sobre trabajo infantil suministrados por las dos fuentes para los cuatro primeros países (*comprobar las fuentes originales)

Cuadro 4: Número de niños y niñas en edad escolar primaria no escolarizados (2001-2002), por región

País o región	Población en edad escolar (en miles)			Porcentaje de todos los niños y niñas en edad escolar primaria						Número absoluto de niños y niñas			
				Escolarizados			No escolarizados			No escolarizados (en miles)			
	Total	Niños	Niñas	Total	Niños	Niñas	Total	Niños	Niñas	Total	Niños	Mujeres	% Niñas
Europa Central y Oriental/CEI	24.998	12.751	12.247	88,3	89,5	87,1	11,7	10,5	12,9	2.922	1.399	1.583	54,2
Oriente Medio y África del Norte	47.116	24.077	23.039	81,3	84,6	77,9	18,7	15,4	22,1	8.797	3.705	5.092	57,9
África Oriental y del Sur	55.706	27.919	27.787	61,5	62,2	60,9	38,5	37,8	39,1	21.421	10.566	10.855	50,7
África del Oeste y Central	53.061	26.771	26.289	54,7	58,7	50,7	45,3	41,3	49,3	24.024	11.052	12.972	54,0
Asia del Sur	162.720	84.025	78.694	74,0	77,7	70,1	26,0	22,3	29,9	42.294	18.742	23.552	55,7
Asia Sudoriental y el Pacífico	176.287	91.651	84.636	94,3	94,4	94,2	5,7	5,6	5,8	10.029	5.158	4.870	48,6
América Latina y el Caribe	58.064	29.565	28.499	94,3	93,9	94,7	5,7	6,1	5,3	3.286	1.789	1.497	45,6
Países industrializados	70.595	36.247	34.348	96,3	96,0	96,6	3,7	4,0	3,4	2.602	1.433	1.169	44,9
Total mundial	648.545	333.006	315.539	82,2	83,8	80,5	17,8	16,2	19,5	115.375	53.784	61.590	53,4

Fuente: UNICEF/Instituto de Estadística de la UNESCO, cuadro 1.1, pág. 18.