

**Es posible pensar
una nueva política social
para América Latina**

Juan Ponce Jarrín

Es posible pensar una nueva política social para América Latina



FLACSO
ECUADOR



Ministerio
de Cultura

Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta:
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: noviembre, 2008

Presentación	7
Estudio introductorio	9
<i>Juan Ponce</i>	
La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate “post-neoliberal	29
<i>Estela Grassi</i>	
La política social en el Correísmo: entre la voluntad de cambio, el peso de la inercia y la crisis de ideas	69
<i>Analia Minteguiaga</i>	
Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias	81
<i>José Luis Coraggio</i>	
The impact of cash transfers on school enrollment: Evidence from Ecuador	95
<i>Hessel Oosterbeeck, Juan Ponce y Norbert Schady</i>	
Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador	119
<i>Christina Paxon y Norbert Schady</i>	

Unexpected Effects of the Washington Consensus: Trade Liberalization and Migration Flows in Latin America	167
<i>David Khoudour-Castéras y Elizabeth Bolaños</i>	
Rompiendo mitos: un estudio sobre remesas en el Ecuador	185
<i>Viviana Muñoz</i>	
Influencia de la migración en el rendimiento escolar de niños en hogares rurales ecuatorianos	199
<i>Ángel Pacheco</i>	

Presentación

Con oportunidad del cincuentenario de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y del Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, llevado a cabo en Quito del 19 al 31 de Octubre del 2007, el programa de Economía de FLACSO organizó la mesa “es posible pensar una nueva política social para América Latina”.

La idea central de la mesa fue explorar, tanto desde una entrada teórica como práctica, los elementos centrales de los que se podría denominar como una “nueva política social” para la región.

Para cumplir con este objetivo, este libro se compone de tres partes. En la primera parte se discute, desde un punto de vista teórico, los diferentes enfoques de política social, tanto desde una perspectiva histórica, como en términos prospectivos con el fin de pensar enfoques alternativos a la política social neoliberal.

La segunda parte centra su análisis en un ejemplo específico de política social: los programas de transferencia monetaria condicionada. Se escoge estos programas porque representan un importante espacio de discusión sobre lo que podría representar una nueva política social. Mientras para algunos se trata de solo programas sociales compensatorios que representan una herencia del neoliberalismo, para otros se trata de programas destinados a generar capacidades en donde se combina el universalismo y el enfoque de derechos con la focalización, la intervención a la oferta con la intervención a la demanda, y la centralización con la descentralización.

Por último, la tercera parte del libro analiza un nuevo fenómeno, cuya existencia tiene serias implicaciones en la definición de una nueva política social. Se trata del fenómeno de la migración. Esta parte trata de discutir el fenómeno migratorio y su efecto en las principales variables sociales, así como en la generación de capacidades. Nuevamente en este caso hay un debate importante en la literatura entre quienes sostienen que la migración (y en especial las remesas) tiene efectos positivos en la generación de capacidades de los hogares perceptores; mientras por otro lado hay quienes sostienen lo contrario. La evidencia empírica en este caso no es contundente. Como un aporte a la discusión en esta última parte del libro se presenta estudios de caso en donde se analiza el impacto de las remesas en la generación de capacidades humanas.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO Ecuador

Estudio introductorio

Juan Ponce Jarrín

Existe un acuerdo generalizado en la literatura sobre la existencia de una suerte de agotamiento del modelo de políticas sociales implementadas en América Latina durante la época del ajuste y la estabilización macro-económica. Y es que lo que se pensaba iban a ser políticas y/o programas de corto plazo que pretendían ser paliativos a los desastres generados por las políticas económicas de las regiones, se convirtieron en elementos permanentes de una propuesta de política social que se la llamó política social neoliberal (PSN). Algunos elementos definitorios de la PSN pueden caracterizarse a partir de su antecesor, la política social de la época de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

El modelo industrializador

La aplicación de la ISI no fue homogénea en América Latina. Tampoco ocurrió de manera simultánea en la región. Por el contrario, se encuentran amplias diferencias tanto temporales como de contenido en la aplicación del modelo ISI latinoamericano. Sin embargo de lo anterior, existen algunos aspectos generales que permiten una caracterización de la ISI en la región. El modelo se basó fundamentalmente en una expansión de la demanda interna (mercados nacionales y regionales) para la producción industrial nacional. De allí que se trataba de sustituir los productos manufactureros importados del extranjero por producción nacional. Se pre-

veía, al menos, dos grandes fases en la industrialización. Una primera basada en la producción de bienes de consumo masivo (“fase fácil”), y una segunda basada en el paso a la producción de bienes de capital (“fase de profundización”). Pocos países en América Latina lograron pasar de la primera a la segunda fase.

En términos de actores sociales el modelo estuvo sustentado por los siguientes actores claves: el Estado, los industriales y los trabajadores. Esto es lo que algunos autores llaman la “alianza populista”. Se favoreció la incorporación al sistema político principalmente de estos grupos. Generalmente se aplicó un tipo de política económica basada en la expansión del gasto fiscal (para favorecer a los actores sociales que respaldaban el modelo y coadyuvar a la expansión de la demanda interna), se mantuvo tasas de cambio sobrevaloradas (con el objetivo de abaratar las importaciones de materias primas y bienes de capital que requería el proceso industrial), se establecieron tasas de interés subvencionadas¹ (con el objetivo de abaratar el crédito para bajar los costos del capital), se estableció una política de precios fijos en especial para los productos agrícolas (con el objetivo de abaratar el valor de la fuerza de trabajo urbana), y se crearon una serie de subsidios y protecciones arancelarias para las industrias nacionales. Una característica definitoria de la industrialización latinoamericana es que la protección a la industria nacional fue total y por tiempo indefinido².

En cuanto a la política social, el modelo ISI estuvo acompañado de sistemas de protección social centralizados, sectorializados³, con aspiración de universalidad, y administrados estatalmente. Se priorizaba las intervenciones por el lado de la oferta. Además se incluían regulaciones salariales y laborales. La seguridad social tuvo una participación importante y representaba la mayoría del gasto social. Por otro lado, en cuanto a salud y educación, se favorecieron los servicios complejos. En salud, por ejemplo, se favoreció a la atención curativa, y las inversiones en hospitales y medi-

1 Por debajo de la inflación.

2 En otras partes, como por ejemplo en el sudeste asiático, la protección fue selectiva (sólo para ciertas ramas estratégicas) y de plazo definido (terminado el cual las industrias nacionales se abrieron a la competencia con sus pares internacionales).

3 Con intervenciones diferentes para salud, educación, seguridad social, empleo, etc.

cina especializada, más que la atención preventiva y primaria. Algo similar se dio en el caso de la educación; el gasto se orientó cada vez más hacia la post-secundaria y la educación superior. Como ya se mencionó, la asignación de recursos a servicios y programas estaba regida por la oferta; los subsidios eran entregados a escuelas y universidades, así como a establecimientos de salud (Raczynski, 1999).

Sin embargo de estos rasgos generales, como se mencionó arriba, existen particularidades nacionales. Se han realizado varios intentos por clasificar a las diferentes formas de la política social durante el período ISI. Según Filgueira (1997), por ejemplo, se puede agrupar a los sistemas de protección social de la época en tres tipos:

Universalismo estratificado.- Se caracteriza por tener coberturas casi universales en términos de seguridad social, salud y educación. Ejemplos de este tipo son Argentina, Uruguay y Chile. Sin embargo, existe una fuerte estratificación de beneficios, en cuanto a condiciones de acceso, rangos de protección y calidad de los servicios. Los trabajadores del Estado, los profesionales y trabajadores del sector moderno urbano acceden a servicios de mejor calidad y cuentan con mayor protección.

Regímenes duales.- Estos países se caracterizan por una alta heterogeneidad territorial, lo cual genera, por un lado, un desarrollo importante del mercado formal, el Estado y la protección social en ciertos sectores y regiones; y, por otro lado, una virtual desprotección y baja incorporación de la mayor parte de la población a los servicios sociales. Generalmente se producen fuertes contenidos federalistas. Ejemplos de este tipo son Brasil y México. El control e incorporación de los sectores populares descansa en una combinación de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social; y un corporativismo vertical en áreas más desarrolladas.

Regímenes excluyentes.- En este caso se asiste a la presencia de sistemas elitistas de seguridad social y de salud, así como de sistemas duales en educación; con elevados niveles de pobreza. Por ejemplo, los niveles de cobertura en seguridad social y salud no llegan ni siquiera al 20 por ciento de

la población. En educación hay un poco más de cobertura en primaria, pero con amplias desigualdades en acceso y calidad. Profesionales, un muy reducido número de trabajadores formales urbanos y los funcionarios públicos son quienes se favorecen de este modelo. La mayor parte de la población, representada en el sector informal, los habitantes del campo, los sectores indígenas, queda excluida de los beneficios sociales. Ejemplos de este modelo son: República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, etc. A nivel político hay una nula participación política de los sectores excluidos. La incorporación y captación de estos sectores se da por mecanismos clientelares y patrimonialistas de las élites locales.

La anterior clasificación permite extraer algunos elementos reales de lo que representó la política social en la época de la ISI.

Para empezar es importante aclarar que no hubo universalismo. Pese a que se pretendía el acceso universal a los servicios sociales básicos, este no se dio. Por el contrario, en los modelos duales y excluyentes se incrementó la inequidad y polarización social. Aunque en los modelos universalistas si hubo acceso generalizado, se dieron importantes diferencias en términos de calidad de servicios. Sin embargo, nunca se tuvo coberturas del 100 por ciento. Fueron precisamente los sectores más pobres, los habitantes del campo y los indígenas quienes permanecieron excluidos de los beneficios sociales del modelo ISI. Como ya se mencionó arriba, los principales beneficiarios fueron definidos a partir de la participación en el mundo laboral que generaba el proceso industrializador. Desde esta perspectiva, los obreros urbanos, las clases medias y los empresarios y mandos técnicos industriales fueron el eje del modelo y sus principales beneficiarios de la política social.

La entrega centralizada de los servicios básicos generó problemas de ineficiencia y una separación entre oferente y usuario. Además, los programas y procedimientos eran homogéneos y no consideraban las especificidades regionales o locales, así como las diferencias culturales. En educación, por ejemplo, las estructuras curriculares eran las mismas para todos los grupos poblacionales, sin considerar para nada su cultura y sus cosmovisiones. Esto generó un serio problema de falta de pertinencia del sistema educativo. Algo similar se dio en salud. Las formas de atención en

las unidades de salud nunca fueron lo suficientemente flexibles para permitir el acceso de los indígenas a estos servicios.

Si bien el modelo contó con importantes recursos destinados a lo social, éstos no fueron invertidos de manera progresiva (debido a que se excluyó del modelo a los indígenas, habitantes del campo y pobres urbanos), y generalmente tuvieron un comportamiento pro-cíclico; aumentaba durante los auges y disminuía en las contracciones.

La crisis del modelo industrializador, el inicio de la estabilización y la política social neoliberal

El tipo de política económica aplicado durante la ISI generó una acumulación de distorsiones en la economía que luego estallaron en lo que se conoció como el “agotamiento” del modelo. Durante los años setenta la mayoría de países de la región tuvo que afrontar tres problemas claves: déficit en la balanza de pagos (producido por la alta importación de materias primas y maquinarias, y la existencia de tipos de cambio sobrevaluados que, a la vez que abarataban las importaciones, des-estimulaban las exportaciones); déficit fiscal (producido por la serie de subsidios y protecciones a los industriales, así como por la cantidad de gastos que buscaban beneficiar a los actores sociales que apoyaban al modelo); e, inflación (creada por los desequilibrios fiscales, y por la falta de estímulo a la producción agrícola debido a la política de precios fijos).

Durante los años setenta dichas distorsiones se controlaron a través del acceso al endeudamiento en los mercados internacionales⁴. Con el apareamiento de la crisis de la deuda, a inicios de los años ochenta las agencias internacionales empiezan a presionar a los gobiernos latinoamericanos para que apliquen políticas de estabilización destinadas a corregir los problemas generados durante la década anterior. En este sentido se empieza la aplicación de una política económica totalmente contraria a la aplicada en la época de la ISI. Los elementos de las políticas de estabilización se pue-

⁴ Acceso que estuvo facilitado por la existencia de un entorno internacional favorable: el reciclaje de los petro-dólares creado por el alza internacional del precio del petróleo, dotó a la banca privada del centro de ingentes cantidades de recursos que debían ser colocados.

den resumir en los siguientes. Se procura mantener tipos de cambios depreciados para estimular las exportaciones y corregir los problemas en la cuenta externa (devaluaciones). Se aplica una política de eliminación de subsidios (en especial de productos agrícolas) con el fin de fomentar la producción en el sector primario. Se busca controlar el déficit fiscal mediante la eliminación de subsidios y la reducción de gastos (en especial el gasto social, que fue la principal variable de ajuste). Se establecen tasa de interés reales (por encima de la inflación). Y se inician agresivos procesos de apertura y liberalización de las economías, que buscaban la implementación de un modelo basado en la expansión de las exportaciones; así como procesos de privatización de las empresas estatales, que supuestamente buscaban ayudar a corregir los desequilibrios fiscales, pero que en el fondo fueron la expresión de un reacomodo en la correlación de fuerzas sociales y políticas y representaron inmensos beneficios para los grandes capitales especulativos transnacionales y/o nacionales. Detrás de esto se tiene a la desarticulación de la alianza social que sostenía al modelo ISI. En muchos casos dicho proceso de desarticulación se produjo bajo la existencia de regímenes totalitarios. Junto con ello, hay el surgimiento de una multiplicidad de actores sociales y una pérdida de poder político por parte de los sindicatos y de los industriales. Se consolida, en algunos casos, lo que se conoció en la literatura como regímenes burocrático-autoritarios, cuya base social estaba integrada por el capital extranjero, tecnocracia internacional y un militarismo de nuevo tipo⁵.

En términos de política social, el principal elemento que define al período de estabilización es la restricción fiscal. Dentro de esto, como es muy bien conocido, el gasto social se convirtió en la principal variable de ajuste en la mayoría de las economías latinoamericanas. Nuevamente, es importante recalcar que todo esto fue posible por un reacomodo de las relaciones de poder en la región, expresado en la irrupción de la nueva alianza encabezada por el capital transnacional y la tecnocracia internacional por un lado, mientras que, por el otro lado, se asistía a una pérdida de poder de los grupos sociales de la alianza que fomentaba la ISI. Es por

5 Ya no era el viejo militarismo caudillista de los años pasados, sino que se trata de un militarismo más corporativo con un proyecto de desarrollo claro.

esto que la política social toma características muy diferentes a las de la época anterior. La máxima expresión de ello es la crisis de la seguridad social (que representaba en principal logro de la política social de la ISI).

Algunos elementos que definen a la política social neoliberal son los siguientes. Para empezar, se entiende a la política social como algo compensatorio que debe hacerse cargo de los “efectos no deseados” de la política macroeconómica. Luego, dentro de un ambiente de restricción fiscal, se da un énfasis por llegar a los más pobres (focalización), se crean subsidios a la demanda, se busca recuperar los costos de los servicios sociales, y se busca introducir mecanismos de mercado en el funcionamiento del sector público (cuasi-mercados). Adicionalmente se procura evitar la participación estatal en la entrega de servicios (privatización), y se trata de acercar a los oferentes con los usuarios de los servicios (descentralización) (Raczynski, 1999).

Específicamente, durante la fase de estabilización macroeconómica surgen cuatro tipos de programas en la región. Programas de empleo de emergencia (que consisten en una transferencia monetaria a cambio de trabajo para construcción de obra pública en las regiones de alta pobreza, el ejemplo clásico es el programa Trabajar de Argentina); fondos de inversión social (que buscan ampliar la infraestructura básica, así como las la oferta de salud primaria y educación básica en las comunidades más pobres de los países), redes de protección social y programas de transferencia monetaria (los dos destinados a aliviar pobreza y extrema pobreza de corto plazo).

El dilema de la región es que estos programas que se suponían iban a ser transitorios se convirtieron en programas permanentes.

Algunos elementos para una nueva política social

Uno de los principales elementos de una nueva política social es la articulación entre la política social y la política económica; así como la articulación de la política social a su interior. Para ello se requieren nuevos acuerdos institucionales que viabilicen una mejor coordinación entre los diferentes componentes de la política pública. También se requiere que las

sociedades latinoamericanas generen empleo. Esta ha sido la principal contradicción en los modelos anteriores de política social. El Estado de Bienestar basado en la sociedad del trabajo ha sido una promesa inconclusa. Detrás de ello está la existencia de un modelo de protección social basado en el trabajo, en un ambiente de altos niveles de desempleo, subempleo e informalidad (“insuficiencia dinámica del capitalismo periférico”). Si no se generan las condiciones adecuadas para la generación de empleo de calidad para todos/as, nunca se podrá tener una verdadera articulación entre política social y política económica.

La política social debe basarse en un enfoque de derechos cuya aplicación es una obligación de los Estados nacionales y de la comunidad internacional.

Se debe destinar los recursos necesarios para la inversión social, así como también mejorar la calidad del gasto. Además de tener los montos adecuados para la inversión social, también se debe mejorar su progresividad, así como buscar un carácter contra-cíclico.

Cuatro líneas de intervención son fundamentales para contar con una política social integral:

- Generación de capacidades. En este sentido es fundamental reafirmar el enfoque de derechos y garantizar el acceso universal a los servicios sociales básicos: educación, salud, nutrición, desarrollo infantil, seguridad social.
- Generación de empleo de calidad. Como ya mencionó arriba, esta ha sido la principal debilidad de los modelos de política social del pasado. Una adecuada articulación entre la política social y la política económica sólo pasa a través de la generación de empleo de calidad.
- Generación de un sistema de seguridad social verdaderamente universal. Este punto está estrechamente vinculado con el punto anterior. No se puede tener un sistema de seguridad social universal si la sociedad no puede generar los suficientes empleos. Mientras se generan las condiciones macro para poder generar la suficiente cantidad de empleo, es fundamental desvincular la seguridad social del mundo labo-

ral. La seguridad social debe entenderse como un derecho universal al que deben acceder no sólo los trabajadores del sector moderno de la economía (como hasta hoy), sino todos los trabajadores (del sector informal por ejemplo), así como todos los ciudadanos/as.

- Contar con mecanismos adecuados de protección social antes choques económicos o naturales. La región se caracteriza por tener una alta vulnerabilidad, tanto frente a choques macroeconómicos como frente a choques naturales. Desde esta perspectiva es fundamental el desarrollo de mecanismos de protección social.

Por otro lado es importante romper falsos dilemas de la política social: universalismo vs. focalización; subsidios a la demanda vs. subsidios a la oferta; y centralismo vs descentralización.

Respecto a lo primero, si se asume un enfoque de derechos, la política social debe, por antonomasia, ser universal. Todo ciudadano/a tiene derecho a los servicios sociales básicos. El problema es que la región tradicionalmente ha tenido serios problemas para llegar a las poblaciones más vulnerables. Desde esta perspectiva, la focalización podría ser una herramienta que, como parte de una estrategia de universalización del acceso a los servicios sociales, ayude a que los más pobres y las poblaciones más aisladas puedan acceder.

Respecto a la relación entre subsidios a la demanda y subsidios a la oferta es importante reconocer que la sola provisión de servicios sociales básicos no bastó para que los grupos más vulnerables accedan a ellos. La presencia de una escuela con un docente o de un centro de salud con un médico no garantiza per se que los pobres accedan a los servicios. Normalmente los pobres incurren en costos para acceder a los servicios sociales universales que no pueden ser cubiertos por ellos. Son costos como el costo indirecto (lo que el hogar deja de percibir en términos monetarios mientras el niño va a la escuela o al centro de salud en lugar de trabajar), costos de transacción, de transporte y de información.

Por otro lado, transferencias monetarias a los pobres, que buscan cubrir estos costos, condicionadas a que los hogares se comprometan a enviar a sus niños a la escuela y a los centros de salud, son efectivas siem-

pre y cuando se cuente con la oferta necesaria de los respectivos servicios, y con una adecuada calidad de los mismos. Desde esta perspectiva, una adecuada combinación de intervenciones a la demanda con intervenciones a la oferta ha resultado exitosa en la región.

Por último, respecto al dilema entre centralismo y descentralización es importante revisar lo avanzado hasta hoy en día en la región. Las estrategias de descentralización implementadas en la región se pueden agrupar en dos grandes tipos. Por un lado, estrategias basadas en al transferencia de competencias a los gobiernos seccionales, y, por otro lado estrategias basadas en las transferencias de competencias a las asociaciones de usuarios. Respecto al primer tipo es importante estar claros que el nivel de funcionamiento de una estrategia de descentralización basada en la transferencia de competencias a los gobiernos locales funcionará adecuadamente en aquellos lugares en que exista la capacidad política, técnica, administrativa y financiera para el manejo adecuado de los servicios sociales básicos, pero será un desastre en aquellos gobiernos seccionales con escasas capacidades. Desde esta perspectiva este tipo de estrategias de descentralización requieren de un proceso previo de generación de capacidades locales para su éxito. Dicho proceso sólo puede darse desde el nivel central.

Por otro lado, respecto a la descentralización basado en al transferencia a usuarios, lo que se encuentra en la experiencia de la región, en especial en el caso de la educación de centro-americana con la creación de la escuelas administradas por la comunidad, es un funcionamiento adecuado en donde la mayor cercanía entre proveedor y usuario se expresa en un servicio de mayor calidad y en la creación de mejores mecanismos de rendición de cuentas. Lo importante ha resaltar es que en estos casos el gobierno central se encarga del financiamiento de los servicios, así como de la fijación de los estándares de calidad, de las normas curriculares, y de los mecanismos de evaluación. Nuevamente se trata de una adecuada combinación de descentralización con actividades desde el gobierno central.

Con este marco global, el presente texto se compone de tres partes. En la primera parte se discute, desde un punto de vista teórico, los diferentes enfoques de política social, tanto desde una perspectiva histórica, como en términos de pensar en enfoques alternativos a la política social neoliberal.

La segunda parte centra su análisis en un ejemplo específico de política social: los programas de transferencia monetaria condicionada. Se escoge a estos programas porque representan un importante espacio de discusión sobre lo que podría representar una nueva política social. Mientras para algunos se trata de sólo programas sociales compensatorios que representan una herencia del neoliberalismo, para otros se trata de programas destinados a generar capacidades en donde se combina el universalismo y el enfoque de derechos con la focalización, la intervención a la oferta con la intervención a la demanda, y la centralización con la descentralización. La segunda parte centra su análisis en el programa de transferencia monetaria condicionada del Ecuador: el bono de desarrollo humano, y busca analizar los impactos de este programa en la generación de capacidades.

Por último, la tercera parte del libro analizar un nuevo fenómeno, cuya existencia tiene serias implicaciones en la definición de una nueva política social. Se trata del fenómeno de la migración. Esta parte trata de discutir el fenómeno migratorio y su efecto en las principales variables sociales, así como en la generación de capacidades. Nuevamente en este caso hay un debate importante en la literatura entre quienes sostienen que la migración (y en especial las remesas) tiene efectos positivos en la generación de capacidades de los hogares perceptores; mientras por otro lado hay quienes sostienen lo contrario. La evidencia empírica en este caso no es contundente. Como un aporte a la discusión en esta última parte del libro se presenta estudios de caso en donde se analiza el impacto de las remesas en la generación de capacidades humanas.

Debate teórico

El primer artículo del libro, de Estela Grassi, introduce elementos conceptuales que permiten contextualizar el debate sobre política social en América Latina. La autora empieza por definir a la política social como la orientación general que se impone en los diferentes sectores de las intervenciones estatales en lo social. Expresa, a su vez, la manera como es políticamente constituida la desigualdad que se deriva del ámbito de la pro-

ducción, en su existencia simultánea con los principios de igualdad que se derivan del ámbito político. En consecuencia, sus contenidos, sentidos y objetivos son materia de interpretación, debate y luchas, tanto en el espacio público, como en el de los actos cotidianos. Asumiendo una perspectiva histórica, el artículo discute el objetivo de “la inclusión” y las definiciones clasificatorias de las necesidades sociales. Ambos conceptos, al estar permeados por una concepción a-histórica e individualizante de la reproducción social, conducen a que sean los sujetos individuales (personas, familias, comunidades acotadas) el objeto de esas intervenciones, lo que contribuye a reproducir de un modo a-crítico las desigualdades y distinciones sociales.

La autora plantea que hasta muy recientemente la igualdad había sido excluida del lenguaje teórico de las políticas sociales (o por lo menos había perdido credibilidad para el discurso teórico hegemónico en este campo), en concordancia con el sesgo economicista predominante. Se trataba, entonces, de discutir acerca de los sistemas más equitativos de la redistribución de bienes y servicios entre los agentes ocupados en el mercado (asalariados) y aquellos que por diversas razones están impedidos de trabajar y necesitan ser protegidos. En esa línea, y en la medida en que se asume la naturalidad de las relaciones de mercado capitalistas como la forma por excelencia de la vida social, el sujeto social es comprendido como agente económico. Por lo tanto, la intervención política en la esfera de la distribución, para la satisfacción de necesidades, solamente puede justificarse cuando está dirigida a los incapaces de constituirse en agentes del mismo (inválido, enfermos) o cuando se trata de bienes con amplias externalidades positivas y en cuya distribución el mercado no es enteramente eficiente (educación básica, es el ejemplo clásico).

Por otro lado, en relación a las necesidades básicas se plantea que cuando se encara el problema de las necesidades como un problema que tienen las personas o algunos grupos, del cual “el Estado se hace cargo” (o debería hacerse, o no se hace, etc.), se pierde de vista este núcleo del problema: las necesidades son inmediatamente sociales. No obstante, son vidas por sujetos particulares, de manera particular.

El texto continúa con el artículo de Analía Minteguiaga en el cual se analiza los alcances y limitaciones de la política social en el Ecuador du-

rante el primer año de gobierno del presidente Rafael Correa, en particular, haciendo hincapié en las distancias que plantea respecto al esquema de intervención de la etapa neoliberal. Se sostiene que a pesar de existir una serie de elementos que hablan de cierta voluntad política de cambio, persisten restricciones institucionales que imposibilitan salir de lo establecido y, en un nivel más profundo, subsiste una falta de problematización radical del esquema interpretativo involucrado en el neoliberalismo. Todo esto obstaculiza la generación de reales alternativas respecto de un pasado que, aunque permanentemente se dice que se quiere abandonar, se empeña en no dejarlo ir. Entre los elementos innovadores de la política social de Correa se mencionan los siguientes. Por un lado, se empezó a hablar, luego de años de no mencionarla, de una política social deliberadamente orientada a crear “ciudadanía” a través de un enfoque de derechos. En segundo lugar, se comenzó a hablar de articulación entre lo social y lo económico. También en la misma línea el programa “Socio País”, banderín de campaña de Alianza País (AP, el partido de gobierno), ha adquirido nuevas formas. Se trata de un programa con un fuerte contenido asistencial pero que ha empezado a incorporar elementos que plantean una estrategia de inclusión algo más compleja. Asimismo, se han desarrollado otros programas en el camino de plantear conexiones entre las políticas económicas y sociales tales como el denominado “Negocios Sociales Inclusivos”, el “Plan de Intervención Territorial Integral” y el “5-5-5”; así como nuevos intentos de articulación institucional (como la creación de los ministerios coordinadores).

Finalmente, otra prueba del deseo de cambio ha podido evidenciarse en el aumento del gasto social en el 2007 respecto de la pro forma 2006 y, aún más, en el presupuesto para el 2008. Sin embargo de ello, el artículo plantea que la mencionada voluntad de cambio no ha logrado su completa consecución debido a múltiples inercias que siguen operando en importantes espacios de decisión gubernamental y al peso que ha adquirido la coyuntura política. En primer lugar hay que decir que una parte de las dificultades se debe a las reglas formales que definen el gasto público y su ejecución en el Ecuador. A esto se suma la inercia de la burocracia estatal, así como las dificultades para abandonar el uso clientelar de la política social. Para la autora, un elemento clave que está detrás de todo esto es

la imposibilidad de de-construir la hegemonía político-ideológica que adquirió el paradigma de intervención social propio del neoliberalismo.

El siguiente artículo, de José Luis Coraggio, busca definir los elementos de una nueva política social. La ponencia elabora una crítica a la política social neoliberal. El autor señala que para buscar una sociedad que garantice la universalidad de los derechos humanos es necesario cambiar el paradigma de política social y de economía de mercado. Se propone una transformación profunda para la construcción de nuevos sistemas de producción y distribución de la riqueza que pasa necesariamente por rearticular las políticas económicas con las sociales, hacer intervenciones que generen nuevos balances entre las fuerzas de la economía popular, las fuerzas del mercado y las fuerzas de la economía pública. Tal propuesta se articula a partir de los postulados de la economía social y solidaria. Se reconoce que el mero crecimiento de la economía de mercado centrada en el valor y su contrapartida monetaria es insuficiente para alcanzar la meta de reducción de la pobreza, menos de la desigualdad social, y menos aún para generar por los desarrollos que induce el mercado una estructura que se sostenga afirmando la justicia social; y que son necesarias políticas públicas fiscales que interfieran con el mercado, dirigidas a redistribuir directamente el ingreso real, sin la mediación de precios. Tales políticas tienen como límite ideal la institucionalización de un ingreso ciudadano que permita a todo ciudadano o ciudadana tener una vida digna para sí y para sus hijos. Pero incluso la sostenibilidad de tales políticas estaría sujeta a balances de poder que serán circunstanciales si no se transforma el conjunto de la base material de la sociedad: las estructuras de producción, distribución, circulación y consumo, la gestión social del dinero y la tierra, los límites a la propiedad y la apropiación privada del excedente económico, y la producción de bienes públicos que garanticen los derechos humanos de todas y todos. Para alcanzar lo anterior es fundamental superar el modelo que separa entre políticas económicas centradas en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento del valor económico, por un lado, y políticas sociales compensatorias por el otro. Se propone el reemplazo de las políticas sociales de inspiración neoliberal por una política de economía social y solidaria, que estimule y consolide nuevas estructuras económicas y sociales capaces de generar nuevos balances entre las fuerzas

de la economía popular, orientada por la reproducción de la vida, las fuerzas del mercado, orientado por el lucro sin límite, y las fuerzas de la economía pública, orientada por el bien común.

El texto define como economía social y solidaria a un modo de hacer economía, organizando de manera asociada y cooperativa la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios no en base al motivo de lucro privado sino a la resolución de las necesidades, buscando condiciones de vida de alta calidad para todos los que en ella participan, sus familiares y comunidades, en colaboración con otras comunidades para resolver las necesidades materiales a la vez que estableciendo lazos sociales fraternales y solidarios, asumiendo con responsabilidad el manejo de los recursos naturales y el respeto a las generaciones futuras, consolidando vínculos sociales armónicos y duraderos entre comunidades, sin explotación del trabajo ajeno.

La nueva política social basada en la economía social y solidaria debería basarse en cinco principios.

- Propender a la mayor autarquía de subsistencia posible de las economías domésticas, definidas como la articulación de familias en comunidades o cooperativas, donde cada unidad doméstica o comunidad procura atender a sus necesidades con sus propios recursos, particularmente su trabajo.
- Propiciar las relaciones de reciprocidad, basadas en la simetría de las donaciones y ayudas mutuas.
- Profundizar la redistribución progresiva, con el Estado jugando el papel de centralizador y recaudador de recursos financieros de los que más tienen para redistribuirlos de manera que las comunidades se produzcan mejor.
- Regulación del intercambio en los mercados, interviniendo desde Estado y sociedad para evitar abusos de monopolios, intermediarios e importaciones que son competitivas en base a la sobreexplotación de trabajadores o la explotación de recursos naturales.

- Planificación participativa y normatividad, basada en el reconocimiento de las organizaciones y redes de la economía social y solidaria, su organicidad y representación en el espacio de definición de políticas públicas, y la coordinación conciente de las acciones económicas de los múltiples agentes independientes para aunar fuerzas y recursos, organizando la división social del trabajo dentro de las microregiones y entre ellas, produciendo bienes colectivos, evitando la competencia destructiva, anticipando, regulando o evitando efectos socialmente no deseables del juego de mercado.

Evaluando el impacto de programas sociales

Esta segunda parte del texto empieza con un artículo de Oosterbeeck, Ponce y Schady en donde se evalúa el impacto del bono de desarrollo humano en Ecuador. En el artículo se utilizan dos diseños metodológicos para evaluar el impacto del programa. Por un lado se usa un diseño experimental entre los beneficiarios de extrema pobreza (en donde aleatoriamente se asigna un grupo que recibe la intervención y otro grupo que no la recibe). Por otro lado, entre los beneficiarios de pobreza moderada se utiliza un diseño cuasi-experimental llamado de regresiones discontinuas. En este caso se utiliza el hecho de que para recibir el programa se requiere tener un puntaje menor a 50,65 en el índice de selección de beneficiarios de programas sociales (Selben). Comparando personas que están un poco por encima del punto de corte y que no reciben el programa (grupo de comparación), con personas que están un poco por debajo del punto de corte y que reciben la intervención (grupo de tratamiento) se obtiene el efecto del programa. El artículo encuentra que existen efectos heterogéneos del programa. Se encuentra un impacto positivo del programa en matrícula escolar entre los extremadamente pobres (de alrededor 10 por ciento), mientras que no se encuentra ningún impacto entre los moderadamente pobres. Lo anterior se explica en parte por la inexistencia de mecanismos que verifiquen el cumplimiento de la condicionalidad en el Ecuador (los hogares beneficiarios se comprometen a enviar a los niños a las escuelas y a los centros de salud a cambio del beneficio). Por ello la

principal recomendación de política del artículo es que el programa genere los mecanismos necesarios para verificar el cumplimiento de la condicionalidad, así como pensar en montos de transferencias diferentes para los extremadamente pobres (mayor) y para los moderadamente pobres (menor).

A continuación, el segundo artículo de esta parte, por Paxon y Schady, evalúa el impacto del bono de desarrollo humano de Ecuador en la salud y el desarrollo infantil entre los niños del área rural. Para este estudio se utiliza un diseño experimental en donde aleatoriamente se escogió a parroquias en donde se realiza la intervención (grupo de tratamiento) y parroquias en donde no se realiza la intervención (grupo de control). Se encuentra que el programa tiene un efecto significativo y substancial en el desarrollo físico, cognitivo y socio-emocional de los niños. De igual forma que el artículo anterior, se encuentra que los efectos son substancialmente mayores entre los niños más pobres respecto a los menos pobres. También se encuentra efectos más grandes entre las niñas y entre niños/as con madres más educadas. El artículo explora tres mecanismos a través de los cuales la transferencia puede influenciar en el desarrollo infantil: mejor nutrición, mejor uso de los servicios de salud, y mejor cuidado de los padres. Luego de analizar cada uno de estos mecanismos se encuentra que el efecto del programa viene dado, principalmente, por una mejor nutrición y un mejor cuidado de los padre, pero no por un mejor acceso a los servicios de salud. Nuevamente aquí la recomendación es que se debe buscar mecanismos que garanticen el cumplimiento de la condición de enviar a los niños/as al centro de salud.

Remesas y desarrollo de capacidades humanas

Esta última parte del libro empieza con un artículo de Khoudour-Castéras y Bolaños, quienes mediante un análisis econométrico para el período 1981-2001 muestran que existe una relación complementaria entre comercio internacional y migración internacional en América Latina. Lo importante de este hallazgo es que se opone a los postulados de la teoría neoclásica del comercio internacional, según los cuales existe una relación

de sustitución entre el comercio internacional y los flujos migratorios. Una explicación del proceso dado en América Latina sería que las reformas económicas aplicadas durante los años 1980 y 1990, bajo la estructura del llamado Consenso de Washington, generaron mayor flexibilidad en el mercado laboral; lo cual en un contexto de mayor apertura de las economías de la región, terminaron aumentando los niveles de desempleo. De esta forma la migración internacional se constituyó en una válvula de escape para los problemas de empleo que enfrenta la región.

El segundo artículo de esta parte, de Viviana Muñoz, permite contextualizar el tema de la remesas en el caso ecuatoriano. La autora propone dos elementos novedosos en relación al tema. Por un lado encuentra que las remesas no llegan en su gran mayoría a los pobres, y que por el contrario son las personas del 40 por ciento más rico del país quienes reciben el mayor monto de remesas; y por otro lado, encuentra que el país no está entrando a la parte descendente del ciclo de las remesas. Por el contrario, mediante un análisis econométrico, la autora encuentra que la probabilidad de recibir remesas, después de corregir por una serie de factores micro, es mayor en el 2006 en comparación con 1999.

A continuación el artículo de Ángel Pacheco evalúa el impacto de las remesas en los logros académicos de los niños de las zonas rurales del Ecuador. Mediante una combinación de técnicas de variables instrumentales y de emparejamiento, el artículo encuentra que no existe ningún efecto significativo de la migración en los logros académicos de los niños/as. Lo anterior significa que niños/as con padres migrantes tiene igual desempeño escolar que niños/as que no tiene padres migrantes.

Bibliografía

- Filgueira, Fernando (1997). "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina". En Pérez Baltodano, Andrés. *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 67-69.
- Raczynski, Dagmar (1999). "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza." En Victor Tokman y Guillermo O'Donnell compiladores. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Paidós. pp. 171-202.

La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate “post-neoliberal”

Estela Grassi*

Presentación**

Como ha sido ampliamente demostrado, las políticas orientadas por el pensamiento neoliberal se propusieron reformar y lograron socavar los sistemas clásicos de política social. Sus fundamentos remitieron, en el plano teórico-filosófico, a la noción de ciudadanía, y en términos empíricos, hicieron hincapié en la relativa poca eficiencia de las instituciones del Estado. Por su parte, la crítica a la política social neoliberal recurrió también a la noción de ciudadanía, como fundamento filosófico-político de políticas universales y, en términos empíricos, se concentró en las consecuencias sociales de las reformas a los sistemas de las políticas sociales clásicas.

En esta presentación me voy a referir, en primer lugar, a los problemas de justificación de los derechos y políticas sociales, que se solapan tras la polémica “focalización” versus “universalismo”, propuestas ambas que han referido sus razones al status de ciudadanía, sea para “denunciar privilegios” o “exigir derechos”. Inscribo mi análisis en la particularidad de la reproducción social en el capitalismo, porque allí se hallan las razones estructurales e históricas del desarrollo de las políticas sociales. Desde ese

* Doctora en Antropología Social. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y Profesora Titular Regular en la Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires. egrassi@mail.fsoc.uba.ar

** Agradezco a Florencia Luci la lectura detallada de la primera versión de este trabajo y sus lúcidas sugerencias.

punto de vista, éstas corresponden al modo como la reproducción social se configuró estatalmente. Más —o antes— que los sectores, planes y programas sociales, la política social es la manera y expresa, el cómo y hasta donde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros y, en definitiva, la forma como resuelve su propia reproducción.

Mirando el problema en perspectiva histórica, las sociedades capitalistas son las que más lejos llevaron la posibilidad de asegurar la supervivencia y mejorar las condiciones de la misma, al haber permitido que la productividad del trabajo y demás fuerzas productivas sobrepasara ampliamente las necesidades del mantenimiento de la vida. Sin embargo, dicha seguridad se mantiene como una cuestión sin solución definitiva, que no es económica estrictamente, razón por la que se disputa política y culturalmente, y por la que se explican los debates y desacuerdos en torno a las definiciones y soluciones de los problemas sociales derivados de esta cuestión; definiciones que pueden encerrar a los mismos (como ocurriera) en los estrechos márgenes de la economía¹.

Esas definiciones y soluciones de problemas derivados de la cuestión social, se hacen presentes en los sectores de la política social (y en los planes y programas sociales), sancionados por el Estado, quien —además— delimita los ámbitos de responsabilidad y atención de tales problemas, establece los alcances de su propia intervención y define al/los sujeto/s que justifican o son la razón de tales intervenciones. Es decir, normatiza y normaliza el régimen de la reproducción social.

Esta concepción de la política social se inscribe, a su vez, en una teoría que entiende al Estado y a la sociedad como una unidad compleja, en la que aquél es simultáneamente expresión y medio de constitución de la sociedad; o, dicho lo mismo de otro modo, la sociedad es, inmediatamente, un orden político² cuya expresión institucional es el Estado. Es decir, Estado y sociedad no son si no manifestaciones y ámbitos de una unidad

1 Para los economistas se trata de la “puja distributiva”.

2 Orden político se entiende, a su vez, como una determinada configuración de relaciones de poder (delimitada y regulada), legitimada en algún sentido de pertenencia y en un régimen de deberes y derechos de los sujetos que se constituyen en el mismo proceso político de re-regulación y re-ordenamiento, como proceso inacabado, aunque no indeterminado (Grassi, 2003 y 2004).

que se expresa y constituye (o se constituye y expresa) por el primero (Lechner, 1981; Oszlak, 1997).

Teniendo como referencia este marco, voy a proponer que es posible justificar una política de seguridad de la reproducción ampliada de la vida de los sujetos³ (instituciones y normas), que no recurra a la discriminación del sujeto derivada de las intervenciones focalizadas en y por problemas sociales aparentemente sin conexión, ni a su atomización resultante de la sectorialización de las políticas. Los fundamentos pueden hallarse en una teoría de las necesidades inscrita en la necesidad —valga la redundancia— de existencia de la sociedad misma.

Acerca de la justificación.

La igualdad de los ciudadanos y el sujeto de los derechos sociales

Retomo lo dicho: las políticas sociales expresan el modo (o los modos) como los Estados capitalistas resolvieron (de manera contingente y según formas y fórmulas siempre transitorias) la tensión que es consustancial a estas sociedades, entre el principio de la igualdad de los individuos (de donde deriva la idea moderna de ciudadanía), y la dependencia operada por la relación salarial. Principio propio del espacio político —uno—, y relación económica —la otra—. Aunque la idea rectora de la “libertad” parecía poder conjugar ambas lógicas, su experiencia se halla limitada por la desposesión de los medios para producir y reproducirse, en los dos sentidos: porque el acceso a los correspondientes bienes y servicios de consumo depende de las oportunidades y condiciones del empleo de las capacidades de trabajo y, también porque esas condiciones constriñen las posibilidades y alcances de la participación social y política.

En ese sentido más fundamental, los alcances, sentidos e intereses que la política social realiza se disputan y se expresan en la determinación de quién es y cómo se define quien es nominado como “merecedor” de aten-

3 “A nivel de una unidad doméstica, una situación de reproducción ampliada implica un proceso en que, por encima del nivel de reproducción simple, se verifique durante un período prolongado (por ejemplo una generación) un desarrollo sostenido en la calidad de la vida de sus miembros” (Coraggio, 1999: 136).

ción y de acciones (específicas o generales) y en qué radica dicho merecimiento. Históricamente, el punto de referencia es la auto-valía. Es decir, la obligación de trabajar, normalizada como moral y disciplina⁴, supone e impone que “todo el que puede vive de su trabajo”, lo que hace a la persona libre de protecciones patronales⁵, pero dependiente del mercado de trabajo. Las intervenciones sociales del Estado contribuyeron a ese proceso y por ese medio, a la conformación del mercado de trabajo.

La auto-valía constituyó el parámetro de delimitación del sujeto de la asistencia clásica, restringida a quienes estaban privados de esta auto-valía (niños, ancianos, enfermos)⁶; exceptuados de la obligación de trabajar por razones de orden moral, cultural o ideológico⁷; y, en algunos casos, involuntariamente desempleados porque, al menos transitoriamente, su trabajo no era necesario en la producción. Estas situaciones se representaron y clasificaron en las categorías estadísticas normalizadas por las ciencias económicas y sociales: PEnoA, PEA ocupada, desocupada, etc.

Tales clasificaciones, canonizadas como categorías socio-económicas “reales” expresan la normalidad de la distribución de la población y son un recurso para su gestión, al mismo tiempo que participan de la producción de identidad de sujetos que se reconocen (nos reconocemos) entre sí y como colectivo, por la relación mantenida con el trabajo. A la vez, ese ordenamiento permitió el desarrollo (y a la vez se afianzó) de las regulaciones laborales, los seguros por desempleo y los seguros sociales en general, que son las formas institucionales por las que las sociedades capitalistas asumieron y normaron las contingencias posibles en el mundo del trabajo, generando previsibilidad al capital y al trabajador –en distintas medidas y sentidos– al asumir que, quien solo tiene sus capacidades de trabajo

4 En la moral se pueden hallar las prevenciones y nula legitimidad social que tienen los planes que “asisten” a quienes son autoválidos.

5 El contrato colectivo vino a completar la despersonalización de la relación laboral moderna.

6 El Registro de Pobres creado en Argentina a fines 1890 establecía que los “pobres de solemnidad” contarían con el socorro gratuito de la asistencia pública; no así los “pobres”. Eran clasificados así quienes no podían sostenerse por sus medios, pero contaban con ayuda familiar. Estos debían pagar una tasa de 1 peso por día en los hospitales municipales (Zimmerman, 1994).

7 La mujer viuda de familia trabajadora, típicamente fue el modelo de pobre con derecho a asistencia, más aún si demostraba condiciones de honradez y responsabilidad como madre. Más tarde tuvo derecho a pensión. También los adultos estudiantes gozan de esta excepcionalidad durante el período de su formación.

para vivir, se halla en una relación de subordinación respecto de quien controla los puestos de trabajo (por lo que puede hallarse involuntariamente desocupado), y de desventaja respecto de quien posee patrimonio.

En ese proceso –cultural y político– se disputaron, combinaron y materializaron ideologías diversas, desde la tesis de la utilidad de la pobreza de los pensadores del mercantilismo (Diez, 2001)⁸, hasta la idea del derecho al trabajo o a la asistencia, tempranamente concebida entre los revolucionarios franceses; y la crítica radical al capitalismo, de Rousseau a Marx, pasando por los socialistas (Donzelot, 2007; Morell, 2002). Pero sería con la formación de los sistemas socio-laborales modernos de la ideología del bienestar y desde que fue establecido un “salario básico”, que perdería sentido la categoría de “ocupados pobres” (quienes estando formalmente ocupados no podrían satisfacer sus necesidades –“vivir de su trabajo”–). Bajo las condiciones socio-políticas ideales de pleno empleo y una vez instituidas las protecciones del trabajo, los seguros por desempleo y la seguridad social, los “pobres” constituyeron un remanente, al menos hasta que estas instituciones fueron cuestionadas y la desocupación dejó de ser un problema marginal. Sin embargo, se sabe que estas categorías (ocupados protegidos por la seguridad social, desocupados asegurados, no autoválidos, no activos) no lograron dar cuenta de la totalidad de “relaciones reales” que se desplegaban y a las que daban (dan) lugar los procesos económico-sociales en las diversas regiones de capitalismo dependiente (por caso América Latina)⁹. Más aún, fueron puestas en jaque con las transformaciones generadas al impulso de la globalización del capital y de las políticas neoliberales: con la llamada “crisis del trabajo” de las últimas décadas (que arrastró aquellas protecciones, el derecho al trabajo y el propio salario básico), los “pobres” retornarían como sujeto legítimo y central

8 Esquemáticamente, la idea es que únicamente un estado de necesidad permanente puede obligar al hombre a trabajar. Entre nosotros, el fundador de los cursos de Higiene Social en la Facultad de Medicina de la UBA, a principio del siglo XX, Dr. Germinal Rodríguez, decía lo siguiente: “La pobreza no puede ser considerada como un mal social, y si ella es un mal social, será un mal natural, porque está en la naturaleza de la vida social que el hombre debe trabajar para subvenir su necesidad cotidiana, y no puede ser considerado un mal, porque ella es la condición de todo progreso humano, porque solo por necesidad, el hombre se esfuerza. En verdad, la falta de necesidad es un mal. En cambio sí la miseria es una plaga social” (citado en Alayón, 2007).

9 Los conceptos de sector informal de la economía, ejército de reserva, masa marginal, producidos desde los años 1970, dan cuenta de estas particularidades.

de las intervenciones sociales del Estado y los “marginados” (aquel remanente del progreso y del desarrollo) volverían, ahora, como “excluidos”.¹⁰

En su momento, el desarrollo de políticas tendientes a asegurar la reproducción de quienes están privados de medios de trabajo y/o de patrimonio, se interpretó como la institución de la ciudadanía social (Marshall, 1967). Sin embargo, el sujeto de los derechos sociales no ha sido mencionado siempre o en todos lados en esos términos. Típicamente, en Argentina y en su momento de expansión, estos derechos comprendieron al “trabajador” y contribuyeron a configurarlo como provisto de una nueva dignidad, de la que emanaban prerrogativas específicas: desde entonces (mediados del siglo XX) hubo salud, vacaciones, consumo, viviendas, escuelas, etc., para los trabajadores, los obreros o el pueblo, según quien nombrara. En cualquier caso, tal nominación aludía a un colectivo (supuestamente) homogéneo, cuya unidad y valía estaba dada por el trabajo. Era éste (el trabajo, que aportaba a la riqueza de la Patria y a la dignidad de la persona) el que ofrecía los fundamentos y la justificación de la “justicia social”¹¹. Simultáneamente, en la práctica, tanto por las estructuras organizativas como por la dinámica y el peso de los actores políticos, estos servicios fueron conformándose y conformando diferencias por sectores de las clases trabajadoras.¹² Precisamente, estas diferenciaciones dieron sustento empírico a la crítica del reformismo neoliberal del último período, por la “inequidad, fragmentación y corrupción” de los sistemas de seguridad social: en sus términos, la reforma debía orientarse a hacer intervenir al Estado únicamente para proteger a los más débiles, frente a quienes tenían capacidad de presión (los sectores “privilegiados” estables, protegidos y organizados en sindicatos).

10 Un buen ejemplo es la Argentina actual: casi la mitad de los asalariados privados no están registrados y no son alcanzados por ninguna política social (no son objeto de ninguna denominación, salvo el general “trabajadores en negro”, por parte de estas instituciones) y los especialistas no aciertan y no acuerdan respecto de su perfil, su papel en la producción, sus condiciones en general para ser definidos como sujetos de alguna política.

11 Peronismo y justicialismo nombraban al mismo movimiento político con el que se conformaba la clase trabajadora en la Argentina, en oposición, incluso, a sus expresiones políticas clásicas (socialismo, comunismo, anarquismo).

12 Estas diferenciaciones resultaban y expresaban la criticidad del sector económico al que pertenecían los gremios, tanto como el peso y poder político que lograban los sindicatos y dirigentes (Danani, 2005).

La referencia reiterada al status de ciudadanos de los con-nacionales, tanto en relación con las políticas sociales como en el discurso político en general, se dio justamente, en el contexto de esta crítica y de la crisis de aquellas instituciones conformadas por referencia al sujeto del trabajo. Esta referencia a la ciudadanía tuvo (tiene) al menos, dos sentidos que corresponden a contextos de discursos contrapuestos. Por un lado, en el ya aludido de los reformistas, típicamente liberal-económico, en el cual “los ciudadanos” son equiparados a los agentes del mercado en sus comportamientos: iguales en tanto sujetos racionales dispuestos a actuar de acuerdo a sus intereses. O, en su versión política complementaria, individuos solidarios de una comunidad civil pre-política. Desde ese punto de vista “económico”¹³, las protecciones a algunos sectores de “autoválidos” serían inequitativas si los bienes y servicios están disponibles en el mercado para quienes estén dispuestos a procurárselos. Por lo tanto, las intervenciones del Estado debían limitarse a procurar o complementar la provisión de aquellos en cuyo suministro el mercado no puede ser enteramente eficiente (el ejemplo típico es la provisión de educación básica, para la igualdad de oportunidades iniciales), o para “compensar” a quienes resultaban especialmente perjudicados por el relanzamiento de la autorregulación de los mercados, o para subsidiar a los segmentos más lábiles de la población¹⁴. Para la versión “política de una sociedad pre-política”, se trataba de dejar emerger los sentimientos solidarios de la sociedad civil, autónomamente organizada para asistir a los miembros desfavorecidos de tal comunidad. Esta corriente daría lugar a la proliferación de las “organizaciones de la sociedad civil”, a la neo-filantropía y a la reactualización del mecenazgo¹⁵. Se constituiría, asimismo, en una decidida política de Estado, que hacía parte del sentido de la política social.

En cuanto en este contexto discursivo se supone al ciudadano como un sujeto capaz de aprovechar las oportunidades del mercado (también de trabajo), se justificó la restricción de las prestaciones y servicios de alcance universal. En el mercado, quien trabajara tendría la libertad de elegir entre distintas ofertas (de seguro y previsión, de educación y hasta de salu-

13 Toda la vida social se subsume y asimila a la lógica del funcionamiento del mercado capitalista.

14 El ex Presidente Duhalde lo sintetizó así: “El mercado es para los ricos; el Estado es para los pobres”.

15 Los años 1990 estuvieron plagados de campañas de solidaridad diversas (Grassi, 2004).

bridad ambiental). Por su parte, los desprovistos de los recursos para aprovechar estas oportunidades, podrían encontrar “ayuda” del Estado y solidaridad en la sociedad civil.

Con estos contenidos, la referencia a los “ciudadanos” (y a la sociedad civil), solapaba la dependencia en la producción; subordinación que finalmente se hizo manifiesta en las extremas condiciones de reproducción de la población trabajadora, derivadas no solamente de la desocupación, sino también de las condiciones del empleo.

El otro contexto discursivo en el que la ciudadanía devino en referencia, fue el de la crítica al reformismo neoliberal y de resistencia a las reformas, para fundamentar y afirmar –en este caso– el principio de la universalidad de la política y los derechos sociales, su protección por el Estado y su exigibilidad por parte de todos los sectores y grupos sociales, evitando la estigmatización a que daban lugar las ayudas focalizadas. Es decir, para reclamar la intervención directa del Estado en la provisión de bienes y servicios que aseguren la satisfacción de necesidades sin discriminación de grupos o poblaciones sindicadas como necesitadas. Los planes de asistencia alimentaria y, principalmente, los de asistencia laboral (los famosos planes de empleo) ocuparon el centro de la crítica precisamente porque constituían un “sujeto incapaz”, a lo sumo provisto de habilidades innecesarias. Fueron esos planes los que, en los planteos más radicales, debían ser reemplazados por un ingreso universal (el ingreso ciudadano), sin discriminación de la condición socio-económica del sujeto.

Es decir que, en su momento, la noción de ciudadanía sirvió tanto para justificar la política focalizadora y tercerizadora de las intervenciones sociales, como para su crítica y exigencia de universalidad sostenida por el Estado.

¿Dónde radica el problema y cuáles son los límites de esta apelación? En primer lugar, el sujeto de los derechos de ciudadanía (y también de los deberes), es el individuo. La libertad en general, la libertad de conciencia, el derecho a elegir a los gobernantes y a ser elegido, a ser protegido por la ley, a no ser torturado, a decidir sobre la vida privada, a disponer del propio cuerpo, etc., son derechos que radican en el individuo, cuyas libertades prevalecen (teóricamente) sobre otros intereses¹⁶. A su vez, la única

16 Salvo el interés superior de la Nación, por lo que los ciudadanos pueden ser enrolados para su defensa.

instancia de referencia de los mismos es el Estado que, al instituirlos se obliga a su cumplimiento, por lo que, simultáneamente, tiene la capacidad de obligar a que se cumplan¹⁷. Es la idea liberal moderna de igualdad y libertad de las personas individuales la que les otorga los fundamentos y permite que –potencialmente– ninguna otra pertenencia (religiosa, de género, étnica, etc.) particular pueda ser legítimamente argüida en su limitación o como privilegio. Cuando estas diferentes pertenencias son constituidas y argumentadas como motivos de desigualdad, subordinación o discriminación de un grupo social, esas relaciones a que dan lugar contrarían aquellos principios de igualdad y libertad (y así consta en las Constituciones liberales). Las diferencias son, así, un recurso ideológico de dominación que, como tal, se desbarata en la lucha y en la argumentación política, sin que ello contravenga un principio estructurante de las sociedades capitalistas.

De igual modo, las opciones privadas no pueden ser fundamento de desigualdades ante la ley. O, si se prefiere, éstas pueden ser denunciadas por ser contrarias a los derechos de las personas. Por eso, reconocidos los derechos reclamados (por las mujeres, las comunidades sexuales, los grupos étnicos, etc.), teóricamente queda eliminada la discriminación negativa construida sobre la diferencia¹⁸. Obviamente, se desestructuran (reestructuran) relaciones de poder, pero se trata de estructuras y principios estructurales no consustanciales al capitalismo, ni al individualismo liberal de la modernidad¹⁹. De hecho, son estas corrientes de ideas las que ofrecen los argumentos para la lucha por “derechos iguales”. Dicho de otro modo, la eliminación formal de ese tipo de discriminación viene a realizar “plenamente” (aunque sea en teoría) los principios de la igualdad y la libertad, ampliando la base de quienes son libres e iguales aunque en algunos casos se requieran de intervenciones normativas que “discriminan positivamente” para hacer efectiva la igualdad de oportunidades (lo que no quiere decir que esas intervenciones sean necesariamente eficaces)²⁰. La

17 El voto obligatorio, por ejemplo.

18 La unión legal de las parejas homosexuales, por ejemplo.

19 Las interpretaciones que hallan una funcionalidad completa, principalmente con las necesidades del capital, no resultan convincentes teóricamente, ni se demuestran empíricamente.

20 Un ejemplo típico es el cupo femenino en las listas de candidatos de los partidos políticos. Para preservar el derecho de las mujeres, la norma limita el poder culturalmente construido de los varones.

eliminación de obstáculos (o la ampliación de la base de ciudadanos) supone la transformación progresiva de estructuras y de la vida social, en dirección de mayor igualdad y mayor libertad para las personas²¹.

Ahora bien ¿cuál es la particularidad de los derechos sociales? Como introduje antes, éstos se originan en (y su existencia asume), la condición subordinada de grupos sociales constituidos por (o en) una relación estructurante del capitalismo moderno: la mercantilización del trabajo²². En esa relación, los trabajadores (productores de la riqueza social), como colectivo, constituyen la razón de la institucionalización de esos derechos específicos, que se materializarán, incluso, en los “consumos colectivos” (en un sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo)²³ o en sistemas socializados o colectivizados sin los cuales, como lo muestra la historia del capitalismo, la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo no es posible²⁴. La seguridad y los seguros sociales (cualquiera fueran sus tipos) y los derechos laborales, son límites políticos al desigual poder que impone aquella relación que es estructurante (si se quiere, condición *sine qua non*) del capitalismo. Se trata de fórmulas de compromiso que permi-

21 En el extremo, el riesgo es el individualismo negativo, cuando la solidaridad, la cooperación y la comunidad dejan de ser posibles y la alternativa es el puro egoísmo. Asimismo, no se desconocen las tensiones irresolubles del universalismo, como las que plantea la diversidad cultural. Está claro que los derechos humanos y los derechos del hombre son universales para la modernidad cultural. Pero esa es otra discusión; para el problema que se plantea en este trabajo, el contexto está dado por la modernidad capitalista y el derecho y el sujeto del derecho en ese universo socio-cultural.

22 “El conjunto de estos derechos sociales formará lo que se había convenido en denominar su estatuto... el estatuto colocaba a su beneficiario en una situación de protegido de la sociedad, en proporción a los perjuicios que le infligía la división social del trabajo... La introducción de los derechos sociales a fines del siglo XIX permitía así cambiar una reivindicación general de justicia social por una protección local de la colectividad hacia aquellos de sus miembros que corrían un riesgo particular” Dado que la irracionalidad en la producción encontraba su fuente en el espíritu del beneficio individual, la racionalidad social se orientará a reducirla anteponiendo siempre el principio de lo colectivo... con “las convenciones colectivas (...) el obrero, en su contrato, ya no negociaba personalmente su salario, sino que disponía desde el comienzo del salario reconocido a todos los obreros de su condición...” (Donzelot, 2007: 101-104).

23 Típicamente, la infraestructura urbana.

24 Se trata de un factor de la producción que no puede consumirse hasta su agotamiento sin poner en riesgo la reproducción del ciclo del capital. Según algunos diagnósticos recientes, en la actualidad las empresas se encuentran frente a la escasez de mano de obra con las competencias adecuadas, lo que indicaría que a cierto nivel existe pleno empleo de las capacidades disponibles. Visto desde otra perspectiva, la reproducción de trabajadores en condiciones de ofrecerlas es una necesidad del capital.

ten la reproducción; que, en palabras de Castel (2004), “domesticaron al capital”, sin negar ni anular la relación misma. Por lo tanto, la seguridad relativa de la reproducción para las clases trabajadoras (en sentido amplio, de todos los que dependen del empleo de sus capacidades), radica en la intromisión normativa en la relación estructurante del capitalismo, y en la institución de recursos para la reproducción que limiten la absoluta dependencia del empleo.

La constitución de los derechos sociales en derechos de ciudadanía conllevan aquella tensión: instituidos en nombre de la ciudadanía la pretensión de igualdad co-existe con una relación desigual estructuralmente insuperable. Si se quiere, existe tensión entre el status de ciudadanía y los derechos sociales, porque aquella presupone individuos iguales, y este tipo de derechos ponen de manifiesto ese núcleo de desigualdad estructural y se instauran en relación a un colectivo, cuya reproducción socializan parcialmente. Es que, sin intervenciones específicas, la auto-valía para “ganarse la vida” no es suficiente para asegurar la misma²⁵, aunque ella sostiene la autovaloración del trabajador y es una referencia de la integración de la sociedad en el capitalismo.

Reproducción e integración de la sociedad

El tema de la integración social es un viejo problema, sino el primer gran problema de la ciencia social y refiere, en última instancia, a la posibilidad de existencia de una comunidad social abstracta (la Nación), auto-identificada y simbólicamente representada por el Estado.²⁶ Desde los padres fundadores, lo que preocupó han sido los contextos y mecanismos de

25 Como dicen Boltanski y Chiapello (2002: 357) “cada vez son más frecuentemente excluidos de los salarios pagados los costes que se generan con anterioridad al empleo (educación, formación, mantenimiento durante los períodos de inactividad y reposo) o con posterioridad al mismo (reconstitución de las fuerzas, del desgaste y del envejecimiento), sin contar con que las consecuencias de la intensificación del trabajo sobre la salud física y mental no son positivas”.

26 No es este el lugar para extendernos, pero hay que dejar constancia de que tal autoidentificación reconoce una historia de su formación y de su reproducción; no existe “naturalmente” ni se mantiene inalterada, sino que es disputada en el marco de las expresiones simbólicas de las relaciones de poder. Puede verse Lechner, 1981; Oszlak, 1997.

integración en las sociedades capitalistas modernas, una vez que las formas tradicionales de cohesión (los mandatos religiosos y morales, las jerarquías, etc.) resultaron sobrepasadas por las nuevas relaciones que producía el avance del mercado, en cuyo seno los intercambios se sostenían en una lógica que adquiría la apariencia de un movimiento autonomizado. Y cuando los Estados nacionales subsumieron en una identidad abstracta (la nacionalidad) las pertenencias e identidades locales de comunidades diversas y dispersas, como es el caso de la Argentina.

Para quienes hallaban en estas transformaciones un resultado del movimiento o evolución natural de la sociedad humana, era el mercado el que operaría naturalmente una nueva integración producida por la interdependencia dada por los intercambios entre personas libres de mandatos morales. Para quienes como Durkheim descreían de tal a-moralidad de los intercambios, el nuevo orden debía dar lugar a una nueva moralidad propia acorde a la interdependencia y cooperación que imponía la división social del trabajo. La “solidaridad orgánica” propia de ésta no se derivaba, en su concepción, del intercambio entre individuos, sino del sistema de deberes y derechos a que daba lugar, que resultaba el modo de asegurar el concurso pacífico y regular de las funciones divididas. “La división del trabajo no coloca frente a frente a individuos –dice Durkheim (1893) 1995: 477-78)– sino a funciones sociales... y es la sociedad la que se halla interesada, pues ... su existencia depende de eso y tanto más estrechamente cuanto más divididas se encuentren aquellas.” (1893) 1995: 477-78).

La insistencia de Durkheim en la moral expresa su confrontación con “los economistas [que creían] que las sociedades humanas podían y debían disolverse en asociaciones puramente económicas” (1893) 1995: 477-78). Se advierte, sin embargo, que una parte de ellos (y del pensamiento economicista en general) siguió sin descubrir a la sociedad más allá de los intercambios mercantiles, y reavivó en las últimas décadas, la expectativa en que esos intercambios serían los que operarían una integración espontánea, y no normativa. La insistencia en la desregulación y en la flexibilización de la legislación laboral primero, y el “ocupacionismo” o el empleo a cualquier precio y en cualquier condición, luego, son su expresión más reciente.

En cualquier caso, la teoría social moderna recoge el hecho de que en adelante, el mundo de la producción impondría los principios de estructuración del conjunto de la vida social, por lo que la integración social, entendida como co-participación y como reciprocidad de prácticas y mutuo reconocimiento, tendría como principal referente al mundo del trabajo, particularmente por vía y para los varones adultos²⁷.

Para las corrientes funcionalistas el problema de la integración se planteó en dos niveles: el de los sistemas y el de la cultura, y los correspondientes ajustes (o desajustes) entre los imperativos del sistema y los patrones de orientación valorativa. Los conflictos entre estos órdenes (entre las exigencias de consistencia en la formación de los valores y los imperativos funcionales) hallarían diversos mecanismos de absorción, pero podrían también tornarse en hechos problemáticos y derivar en patologías. Así, los comportamientos desajustados o las inconsistencias o la falta de normas de marginales sociales, constituyen un problema social pues desafían la capacidad integradora de las instituciones y exigen medidas de control y/o represión más drásticas para asegurar la integridad del sistema y la integración social.

Si en esta versión organicista se desestimaba el conflicto como desajuste, tiene la obvia ventaja sobre el economicismo de introducir a las instituciones sociales y la dimensión normativa, aunque aquellas vuelvan a naturalizarse al hacerse parte de esa organicidad, y ésta resulte en un entorno, o por encima de las relaciones en el sistema.²⁸

En América Latina, en el marco de las tensiones producidas por la expansión del capitalismo y la modernización político-cultural en la mitad del siglo XX, el funcionalismo reprodujo esta representación frente a los problemas de disloque de las sociedades locales, en términos de capacidad adaptativa o de resistencia cultural al cambio²⁹ por parte de las

27 Corresponde esta aclaración precisamente para advertir acerca de otros ámbitos de integración y para no desestimar como sujeto digno de consideración para este problema a las mujeres. Por mucho tiempo excluidas del mercado de trabajo, no por eso conformaron algún tipo de marginalidad o desajuste.

28 Esta condición de “entorno o mundo supra orgánico” se reitera en las corrientes que introducen la cultura en el estudio de los comportamientos en ámbitos determinados: ejemplo son las nociones de “cultura política”, “cultura institucional”, etc.

29 Estos comportamientos abarcaban a las oligarquías locales, acostumbradas al consumo suntuario de sus rentas y poco dispuestas a la inversión productiva.

poblaciones nativas. En este caso se trataba de la inadecuación entre los sistemas culturales tradicionales y los imperativos de la modernización lo que dificultaba la adaptación. Mientras se entendió al Estado como un agente activo del desarrollo, se le atribuyó la función de generar las condiciones y movilizar a las poblaciones para su adaptación. Desde estos puntos de vista la marginalidad resultaba un problema de “retraso cultural” a superar, y suponía acciones y políticas dirigidas a la integración social de los grupos que quedaban rezagados. El problema era, entonces, una cuestión de desajuste entre estos órdenes, que afectaba tanto la integración social, como la sistémica: marginalidad socio-cultural y subdesarrollo económico eran los términos que expresaban estos desajustes en las regiones “no desarrolladas” del mundo.

Tal como reseñan los críticos del concepto (Nun, 1969³⁰; Bennholdt-Thomsen, 1981), el término “marginalidad” tuvo connotaciones ecologistas, al referírsele a los conglomerados precarios propios de las grandes ciudades latinoamericanas (las villas miseria en Argentina; las favelas, en Brasil); se hizo extensivo a las condiciones de vida y de trabajo de tales poblaciones, y se asoció a segregación (residencial) y exclusión (del mercado formal de trabajo, del consumo y de derechos políticos y sociales), y finalmente, se trató también como limitada participación social.

Las críticas a estos enfoques que, en última instancia suponen una sociedad integrada respecto de la cual los marginales existen como excrescencia o como rezago, pusieron el acento, precisamente, en el tipo de modernización y de desarrollo capitalista, del que era estructuralmente parte y no rezago, la marginalidad. Sin embargo, no había consenso respecto del tipo de vinculación de estos sectores, particularmente con el sistema productivo. Las diferencias más significativas se daban en relación con la participación y con el tipo de participación de esos conjuntos en el sistema en general, y en particular en el sistema económico. Mientras que Nun reconocía la formación de una masa marginal, a-funcional desde el punto de vista de las necesidades del sistema (fuerza de trabajo y consumo), otros autores encontraban que sus economías se hallaban articuladas al

30 El artículo citado de 1969 está incluido en el libro *Marginalidad y exclusión social* (2003), que incluye los escritos producidos por el autor en distintos momentos.

sistema formal por distintos medios, entre ellos, aportando al mantenimiento de fuerza de trabajo que participaba intermitentemente del mercado formal. El concepto de articulación de modos de producción se confrontaba, así, al de masa marginal.

En cualquier caso, la marginalidad resultaba como una consecuencia estructural del tipo de modernización de las ex colonias y de los países periféricos. El objetivo de la integración propuesto por los Estados y promovido por acciones diversas, se leía como una estrategia de poder o un reformismo inaceptable. Para quienes estudiábamos en los años 1970, la sola mención de los términos “integración”, “adaptación”, etc., tenía una connotación negativa, si no abiertamente reaccionaria. La crítica al Estado capitalista como “aparato de dominación” completaba esta concepción y, en consecuencia, las políticas sociales no eran más que un medio en ese objetivo y, aún más, una forma de abaratamiento de la fuerza de trabajo para el capital. Un pensamiento funcionalista larvado no era ajeno a esta simplificación.

Este somero repaso es necesario para re-ubicar el debate actual sobre la exclusión social y particularmente, sobre la intención de inclusión como aparente movimiento de vuelta. Como sabemos, hace ya tiempo que los acontecimientos trajeron de nuevo estos temas a la palestra, tanto porque el tamaño de la población “marginal” no disminuyó (y en algunos casos ocurrió a la inversa), sino también porque aquella función del Estado en la integración social por la vía de políticas sociales (que para la crítica de izquierda era una estrategia de dominación), fue puesta en cuestión desde las corrientes de pensamiento que expresaban la opción por una más descarnada priorización de las necesidades de la acumulación. El problema social fue así desestimado por las políticas que bregaron por la adaptación del aparato productivo a las estrategias globalizadoras del capital, y el bienestar general que sería el producto de la integración fue por lo menos subordinado en los objetivos de las políticas públicas.

Dicho en otros términos, las ideologías y políticas (y teorías) neoliberales retrotrajeron el problema de la integración social a la concepción primitiva de su realización por los intercambios en el mercado, libres de toda moralidad. O, en el mejor de los casos, por la participación en el trabajo, cualquiera se la calidad y condición de la ocupación, dando por hecho

que el trabajo por sí mismo portaría los valores que asegurarían la integración.

No es necesario insistir en las consecuencias sociales del olvido de las funciones políticas de integración social. Conviene sí revisar los usos del concepto en la producción teórica y práctica en el campo de las políticas sociales, dado que, como sabemos, la definición de un problema no recoge lo que está dado con anticipación a la definición, sino que lo constituye como tal. Las preocupaciones por “quienes están o quedaron afuera” volvieron en la medida que se amplió el volumen de población cuyas posibilidades de ingresar o reingresar al mercado de trabajo se hicieron más remotas, cuando las restricciones en el acceso al consumo se hicieron más rígidas y alcanzaron a una población más numerosa, y en la medida también, que los contrastes sociales alcanzaban manifestaciones cada vez más evidentes: desde la mendicidad a la violencia en sus diversas manifestaciones. Fragmentación, heterogeneidad, nueva pobreza, exclusión, fueron los conceptos que simultánea o sucesivamente intentaban interpretar y expresar el disloque social que se producía. Pero predominantemente, esas expresiones de preocupación parecen haberse vuelto sordos a las tensiones que se derivan de las necesidades en el nivel del sistema económico, y aquellas que son propias de la reproducción de la vida; tensiones que el Estado (en tanto forma institucional de la sociedad) reguló con cierto equilibrio durante el período en el que se institucionalizaron políticas sociales que conllevaban alguna pretensión de integración social, en el sentido antes dicho de “participación y mutuo reconocimiento”. El descuido de esta función, tras el supuesto de que la realiza naturalmente el mercado, debilitó los mecanismos políticamente instituidos que al menos en parte las realizaban, y obligó a expandir los mecanismos de control social, incluyendo la diversidad de planes sociales de asistencia y de asistencia laboral que, como mínimo, reforzaban la estigmatización.

Ahora bien, precisamente este descuido y estas creencias dieron lugar a la noción de “exclusión social”, para expresar un mecanismo intrínseco a la pretensión de “natural autoajuste” del sistema económico. Esta noción tendió a diferenciarse del concepto clásico de marginalidad, porque desde el punto de vista de la interpretación teórico-política dominante, el problema ya no se planteaba propiamente en términos de desajustes

funcionales, posibles de corregirse por vía de las políticas, sino a lo sumo como desarreglos “normales”, propios de los arreglos naturales en el mercado. Es decir, dado que se trataba del predominio de éste como único ordenador, la “desadaptación” era algo parecido a un costo natural de un orden también natural. Por otra parte, la “exclusión” del mundo del trabajo puede entenderse también como separación, incluso, de la explotación, al tratarse de fuerza de trabajo que no se realiza; es decir, no produce ningún valor.

Pero pronto el término pasó de referirse a las características de una concepción y de una política y de un estado de las relaciones sociales, cuyos efectos eran socialmente devastadores, a nombrar a la gente y/o grupos sociales expoliados y expropiados de los derechos, como “excluidos” por lo que carecen como individuos o grupos. En esta conceptualización se fue perdiendo de vista las propiedades estructurales, las relaciones y el proceso de constitución de una categoría social –los excluidos–, que pasó, así, a existir *per se*. El ingreso, el trabajo y la educación básica resultaron estar entre sus carencias, lo que justifica y explica innumerables esfuerzos para su inclusión.

Dado que el término inclusión perdió (o acaso nunca tuvo) densidad teórica, resulta útil recurrir al diccionario para empezar a comprender sus significados y efectos teóricos y políticos. En el de la Lengua Española³¹ se dice que incluir es “poner algo dentro de otra cosa o dentro de sus límites”. Por el gusto de comparar, se puede leer que integrar, por su parte, quiere decir “constituir un todo; completar un todo con las partes que faltaban; hacer que algo o alguien pase a formar parte de un todo”. Como se ve, ya en el lenguaje no teórico se expresan diferencias que guardan similitud con las que se plantean en los términos del funcionalismo de la modernización. Como señalé antes, la preocupación por la superación de la marginalidad, mal que bien suponía un contexto de cambios sociales y de una sociedad que se estaba constituyendo, que evolucionaba hacia su modernización y que se esperaba integrada. La idea de inclusión parece más acorde con un contexto o red conceptual con la que es afín la idea del fin de la historia, y la versión rifikiana³² del fin del trabajo, como resul-

31 Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición. <http://buscon.rae.es>

32 *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, de Jeremy Rifkin (1997).

tado ineluctable del desarrollo tecnológico: no parece haber otra vida más allá de la que ofrece el neoliberalismo. Mientras los conceptos de marginalidad y de integración social (y por lo tanto, las políticas y las expectativas de cambio), se sostenían y se disputaban en sus contenidos y significados en el marco de teorías sociales sustantivas, los términos corrientes a los que velozmente se redujo el problema de la exclusión y la inclusión, operan básicamente a nivel del diagnóstico y con un alto grado de generalización e indefinición. Junto con el empobrecimiento de la sociedad, parece haber ocurrido un empobrecimiento de la teoría y carecemos de conceptos y redes conceptuales que aporten a una mejor comprensión de los procesos sociales y de las propias prácticas. Aún cuando hay aportes que iluminan un camino en esa dirección (Pucciarelli, 2002; Nun, 1969) quedamos atrapados en las medidas de emergencia (cuya necesidad no discuto en absoluto) o en los discursos de oposición.

Es cierto que, como recuerda (Nun, 1969.), aquella perspectiva teórica de la marginalidad conformó un modo de interpretar el problema que se detenía en un supuesto conjunto de rasgos culturales que se hacían resistentes a los cambios (del que fue tributario el concepto de “cultura de la pobreza”), mientras escamoteaba las relaciones económicas y políticas a las que se articulaba el desarrollo en América Latina. También es cierto que la integración se simplificó en términos de una “ingeniería social”, instalándose en el territorio del mito (Nun, 1969: 21) de un sistema capaz de absorber a los marginados. Precisamente por eso tenemos la impresión de que “parte de la película ya la vimos” y que esas críticas podrían trasladarse sin más al presente. Sin embargo, en las condiciones presentes es necesaria una vuelta más de tuerca, porque la idea corriente de inclusión social de los excluidos pareciera haber incorporado de manera a-crítica el supuesto de la imposibilidad de absorción alguna, por lo que una parte de los esfuerzos pasan por desarrollar estrategias de inclusión en espacios intersticiales del sistema, asegurando la supervivencia y algún grado de contención social, aunque no necesariamente la reproducción en un sentido amplio y la integración social en el sentido dicho al inicio, como participación y mutuo reconocimiento; es decir, de apuesta a una sociedad integrada.

Repasar las críticas a las teorías de la marginalidad de los años del optimismo modernizador, y más aún, los debates teórico-políticos que susci-

taron esas críticas y elaboraciones como las de “masa marginal” (Nun, 1969) nos alerta acerca de nuestra insuficiente reflexión teórica, porque en muchos sentidos se están planteando los problemas y las críticas en los mismos términos que entonces, con el agregado de que éstos se vieron agudizados a lo largo de las últimas décadas, durante las cuales, además, el debate fue solapado y se reinstaló el principio de la integración por el mercado y, aún más, de que la sociedad termina en los intercambios (también de trabajo). En este sentido, es oportuno parafrasear a Nun (1969:19), para prevenir acerca del concepto de “inclusión”, pues es particularmente tramposo, aunque esté lleno de buenos sentimientos.

Necesidades sociales; necesidades de la reproducción

Se entiende, entonces, por qué la política social es más que los planes y programas e intervenciones puntuales, pues por ella se expresa (y se produce), un modo de realización de la reproducción que supone criterios de (a) mayor o menor socialización en lo relativo a la satisfacción de las necesidades; y (b) mayor o menor cantidad y calidad de los satisfactores. Además, como pretendo fundamentar a continuación, estas cuantías (c) expresan y producen distinciones sociales (y por lo tanto por ellas se contribuye a constituir sujetos provistos de diferentes atributos. (a), (b) y (c) pueden ser reconocidas como propiedades de diferentes regímenes³³ de reproducción social y de participación en la sociedad. En síntesis, las políticas sociales conllevan un concepto de “necesidad” implícito, del que depende la determinación de aquellas a cuya satisfacción se orientarán de manera explícita las intervenciones en política social, y a quienes les son atribuidas y reconocidas.

Lo que voy a sostener en este punto es que el concepto de “necesidad” que implícitamente subyace en las políticas sociales en general, así como

33 Uso este término en el sentido de modo general de producirse la reproducción, que incluye las normas escritas y no escritas o que son de uso, pero que en conjunto pueden reconocerse y se realizan en las prácticas de las instituciones respectivas; y propiedades como características articuladas, y relativamente institucionalizadas. Sin pretender ser precisa, me apoyo en la definición de propiedades estructurales de Giddens (1995: 397).

en los debates clásicos es, en buena medida, deshistorizado y a-social. Lo primero se manifiesta en la consideración de las necesidades y satisfactores como conjuntos objetivos y objetivamente clasificables; a la vez, la radicalización del individuo como sujeto de las mismas las abstrae de la sociedad. Si se revisa el concepto desde el punto de vista de la reproducción social es posible advertir que es la vida social (cualquiera sea su calidad y deseabilidad) la que se reproduce por tales satisfactores .

-Las necesidades como conjuntos objetivos y objetivamente clasificables. En general, hay acuerdo en que alimentación, abrigo, salud y educación corresponden a necesidades básicas, lo que nos hace suponer que su no satisfacción es inconcebible en y para condiciones normales del desarrollo de la vida social. En el transcurso de la formación de los derechos sociales y de las instituciones estatales respectivas, cada uno de estos grupos dio lugar al desarrollo de sectores específicos de políticas: alimentarias, de vivienda, de salud y de educación, respectivamente. Cada una de ellas supone, además, estándares mínimos de cuyo resguardo serían custodios los respectivos organismos encargados de estas políticas, y, en última instancia, la propia Ley fundamental de la Nación. Más allá del incumplimiento de estas funciones y de la existencia de población con necesidades básicas insatisfechas o con ingresos que no cubren los costos de una canasta básica alimentaria (es decir, del indicador de un estado de indigencia) nadie ignora que los básicos o estándares a partir de los cuales éstas se dan por satisfechas, son materia de debate técnico y disputa política³⁴. Una vez acordados los básicos, se admite menos (o nada) que en su discusión se expresa de manera paradigmática la disputa simbólica por la diferenciación y distinción social, aunque ésta se lleve a cabo en términos estrictamente técnicos. Dicho en términos bourdianos, estas definiciones son también formas de “enclasmiento”.

Ahora bien, una vez reconocida la existencia de necesidades básicas (y fijados sus valores³⁵ cualquiera sea la amplitud de éstos), se debe suponer

34 No se ignoran tampoco las cuestiones de orden “cultural” para definir los satisfactores y ahí están los componentes de la canasta básica alimentaria como prueba de que “la cultura” es tenida en cuenta

35 El consumo mínimo calórico para los alimentos, o la prestación mínima obligatoria (PMO) en materia de salud, por dar ejemplos.

como consecuencia la existencia de otro conjunto de necesidades no básicas, sin cuya satisfacción “se puede vivir” y respecto de las cuales puede no haber responsabilidad social, entre otros fundamentos porque procurarse su satisfacción es de interés y elección de las personas por su propio beneficio. Habría que derivar también que éstas son las necesidades propiamente sociales o culturales, lo que lleva inmediatamente a considerar a las anteriores como naturales y universales (o a la inversa)³⁶. Por último, el conjunto anterior da lugar a otro, las consideradas superfluas (no propiamente necesarias), cuya definición porta una carga negativa: son las que se impondrían por la moda, por el mercado, por el consumismo, etc., en cuyo caso el sujeto se hallaría en la situación pasiva de sentir una necesidad “que no es verdadera” (el televisor, la zapatilla de marca, al teléfono celular, a medida que el mercado incorpora nuevos productos y avances tecnológicos). Estas necesidades corresponderían a un sujeto alienado y condicionado por el mercado. No obstante, debe observarse que esta carga negativa no tiene alcance universal, pues como sabemos una parte de la población las satisface sin mucho prurito (incluso quienes así las definen). En las mediciones, están asumidas en el “consumo suntuuario” de las clases medias y altas. Dicho de otro modo, su negatividad y superficialidad son relativas³⁷.

La clasificación y determinación de las necesidades como conjuntos objetivos desprovistos de efectos prácticos en la constitución de las diferencias (y de las exigencias que plantean los diferentes grupos sociales),

36 Quizás paradigmática manifestación de esta cuestión eran las manifestaciones públicas de un ex ministro de Economía de Argentina, el Dr. Domingo Cavallo, cuando fundamentaba su política de limitación del consumo para mantener controlada la inflación, y sus propios ingresos. En este último caso, al principio de su gestión justificaba sus ingresos en la necesidad de educar a sus hijos en uno de los colegios privados de más alto costo, mientras se negaba a disponer aumentos de salarios que habían sido ampliamente superados por la crisis inflacionaria; y más tarde, cuando el haber de las jubilaciones se hallaba en sus niveles más bajos y la mínima estaba por debajo, incluso, de la línea de pobreza, se oponía a pagar el aguinaldo a los beneficiarios antes de las fiestas de fin de año para que “no se lo patinen en pan dulce y sidra”. La lista sería larga, pero basta recordar las diferencias en la calidad edilicia y equipamiento escolar, la práctica formalizada de enviar a los maestros con menor experiencia y capacitación a las escuelas rurales o más alejadas de los centros urbanos, el desinterés por la “hotelería” de los hospitales públicos, etc. son formas prácticas de hacer la distinción y constituirla simbólicamente.

37 Véase Díez (2001) acerca de la noción de “lujo” y su relación con la universalización del consumo y los hábitos respectivos de las clases trabajadoras.

supone y requiere de una autoridad “legítima”, con capacidad para clasificar (es decir, para proporcionar los criterios y los datos acerca de lo básico para vivir, de las verdaderas necesidades y de lo que es superfluo y para quienes); y la disposición de los medios “legítimos” para sancionar estas clasificaciones como verdaderas³⁸. Para el caso de las políticas sociales se trata de los criterios de objetividad técnico-científica: sociólogos, trabajadores sociales, médicos, antropólogos, economistas o científicos políticos, participamos de sus definiciones e incluso podemos operar como recopiladores de las que, en algunas concepciones más ingenuas, serían las “necesidades sentidas” de la gente, y por lo tanto, verdaderas (cuando se incluye el punto de vista de los beneficiarios). También se establece la autenticidad de las necesidades por la autoridad intelectual, religiosa o ideológica-política, lo que en general se expresa como sanción moral³⁹.

- La radicalización del individuo como sujeto de las necesidades. Me refiero con esto al hecho de que en la clasificación de éstas como “sociales” y en el reconocimiento de su condición de “históricas”, las diferencias de orden social y cultural (los hábitos de consumo, por ejemplo), y la evolución y condiciones de la capacidad productiva de la sociedad para crear y dar satisfacción a más necesidades, juegan en la definición como simples variables de contexto de las necesidades de personas y grupos. Dicho de otro modo, son las personas (o grupos) como unidades esenciales, las que tendrían necesidades cuya satisfacción, eventualmente, deberían garantizar las instituciones sociales y políticas (el Estado, por caso), teniendo en

38 Raggio (2005: 45-47) recoge diversos esquemas de clasificación, y algunos esfuerzos dignos de mejor causa.

39 Aún en las corrientes identificadas con el Desarrollo Humano se define como pseudos satisfactores a aquellos dirigidos a cubrir “necesidades creadas por el capital” (Raggio, 2005: 42). Una definición a-histórica de este tipo, olvida además, que las mercancías no son sólo bienes y las necesidades sólo “materiales”: el consumo y las necesidades portan significados, son inmediatamente símbolos y signos de “distinción”. ¿Qué hizo o hace reprobable que la “clase media no ilustrada viajara a Miami durante la vigencia de la política monetaria que fijó la equivalencia del peso y el dólar en un valor de 1 a 1; o que “los pobres” tengan celular o antena satelital?. La distinción entre el reconocimiento de necesidades básicas (para unos) y la legitimidad de lo que llamamos “consumos suntuarios” (para otros) no encuentra fundamentos en una razón objetiva, sino en la “naturalidad” con la que vivimos nuestras propias necesidades y, en última instancia, la “naturalización” de que el dinero hace la diferencia.

cuenta la diversidad cultural y los hábitos de consumo, y las condiciones relativas del desarrollo. Esta acepción de las necesidades como “necesidades de la gente y que tiene o siente la gente”, es lo que pretendo discutir tomando como punto de vista a la reproducción social.

- Las necesidades en la producción y reproducción social. En este punto me voy a referir en primer lugar, al trabajo y a la necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo, ya que –vuelvo a reiterarlo– en su mercantilización se halla la exigencia de la intervención política en la reproducción. Luego, y para advertir acerca de la multidimensionalidad del problema, voy a aludir a la formación del sentido de pertenencia al Estado nacional como comunidad política.

Como sabemos, convertido en mercancía, el trabajo es uno de los factores de la producción capitalista. Históricamente esto dio lugar a su conversión en fundamento ético y en fuente de solidaridad, participación social e, incluso, de la transformación radical de las estructuras sociales. Ahora bien, aunque como dice Marx, las mercancías sean trabajo abstracto, en el proceso continuo de la producción el trabajo “existe” únicamente como capacidades radicadas en el cuerpo y la mente de los agentes del trabajo y en sus prácticas. Capacidades inalienables de su portador, de donde se trata de mercancía ficticia, en la conceptualización que hace Polanyi (1992). En consecuencia, para que el trabajo (mejor dicho, esas capacidades existan) tiene que existir el cuerpo y la mente que lo sustentan (al menos mientras no sea verdadera la utopía de la total automatización, y aún así parece difícil imaginar que la voluntad y la mente devenirían superfluas).

Luego, saberes y habilidades, y disposiciones y disciplina para trabajar regularmente, no se hallan en la naturaleza, ni “nacen” con los individuos, sino que corresponden al *habitus* incorporado en diferentes espacios institucionales de formación y aprendizaje (entre ellos, los del sistema educativo). Es decir, se producen socialmente y se reproducen en la práctica de las diversas actividades en el ámbito de la producción. Lo que en términos más pragmáticos se llama la capacitación y en otros menos ino-cuos, la “empleabilidad”, se trata de la creación de aquellos recursos que serán aplicados (necesarios) en la producción. La reproducción del agen-

te provisto de tales condiciones es al mismo tiempo, la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria para la continuidad del proceso de producción. Por esta razón, su disponibilidad no depende de la suma de las voluntades de los individuos, sino de un complejo de decisiones y acciones de políticas empresariales⁴⁰ y públicas que darán continuidad (o no) a su formación y uso (o aplicación) en los diferentes sectores de la economía, y en las respectivas unidades productivas. En otros términos, la llamada “empleabilidad” de la mano de obra depende de la visión estratégica del capital que habrá de ocuparla, igualmente que las inversiones (públicas y privadas) en desarrollo tecnológico son apuestas estratégicas de desarrollo socio-económico. En la formación (reproducción) de la fuerza de trabajo se satisface o se anticipa la satisfacción de las necesidades de reproducción ampliada del capital.

Sin embargo, debe considerarse lo siguiente: (a) los historiadores de los siglos de la “acumulación primitiva”, (Polanyi, 1992; también Marx (1894), 1986), mostraron que sin intervenciones y limitaciones políticas, la tendencia del capital es a agotar sus propios recursos, lo mismo el trabajo que la naturaleza; (b) las necesidades de la reproducción de la fuerza de trabajo son extendidas en el tiempo (Topalov, 1979), lo que incluye la reposición generacional y la reconversión y adecuación a los cambios tecnológicos⁴¹; (c) el sujeto del trabajo no se reduce a la condición de fuerza de trabajo, pues se trata de agentes sociales constituidos en campos de relaciones diversas. Dicho de otro modo, la vida social no termina en la produc-

40 Numerosos agentes que actúan en el mercado tienen un papel cada vez más preponderante en estas estrategias, como son las agencias de Recursos Humanos. Al respecto, Florencia Luci desarrolla una novedosa investigación en Argentina.

41 “El trabajo es, como sabemos, una ficción jurídica cuando es considerado como una mercancía separable de quien lo produce (Polanyi, 1992). El ‘recurso humano’ no puede ser consumido como los demás recursos, pues supone un coste de mantenimiento y de reproducción que debería ser indisoluble de su coste de utilización. Sin embargo (...) cada vez son más frecuentemente excluidos de los salarios pagados los costes que se generan con anterioridad al empleo (educación, formación, mantenimiento durante los períodos de inactividad y reposo) o con posterioridad al mismo (reconstitución de las fuerzas, del desgaste y del envejecimiento)... Esta situación es más problemática cuanto que el ‘recurso humano’ requiere de una ‘producción’ larga... los costos de mantenimiento y reproducción ha sido derivados en gran medida hacia las personas privadas y hacia los dispositivos públicos, reforzando entre las primeras las desigualdades de renta –los pobres no pueden mantenerse ni reproducirse sin ayuda- y acentuando en el segundo caso, la crisis de del Estado de bienestar...” (Boltanski y Chiapello, 2002: 357).

ción (en realidad, ésta es una parte de aquella), y las personas no son sólo soportes de capacidades echadas a andar.⁴² No existe un sujeto “en potencial” a la espera de ser constituido en un trabajador de tal o cual sector, campo, nivel, etc. sino agentes sociales en su integralidad socio-temporal, situados en un espacio de relaciones en el que se inscribe y comprende la lógica de sus prácticas (Bourdieu y Wacquant, 1995) y cuyas actividades reproducen la vida social también más allá de la producción⁴³.

Si (a) y (b) están entre las razones que dan fundamento al desarrollo de sistemas públicos (de las políticas sociales) que desmercantilizan parte de la reproducción, (c) permite arribar a otras consecuencias que sobrepasan el ámbito de la producción. Si el sujeto que satisface sus necesidades es un agente constituido en sus múltiples relaciones (políticas, culturales, económicas, simbólicas, etc. –de poder, en suma–), entonces se reproduce como tal y también como tal reproduce la vida social en sus prácticas. Su reproducción es, inmediatamente reproducción social. Es decir, de la totalidad que es, a su vez, condición de obrar y existir de los agentes particulares, sin perjuicio de su irreductibilidad como seres únicos, donde radica la combinación particularísima de sus necesidades.

La referencia a la formación de la sociedad nacional y el sentido pertenencia al estado nacional puede echar un poco más de claridad a este planteo. En este caso, el sujeto de los deberes y derechos civiles y políticos (el individuo en los que éstos recaen, el ciudadano de la nación), es un sujeto con ciertas cualidades que en el ideal sarmientino⁴⁴ se resumía en su máxima que indicaba la necesidad de “educar al soberano”. Las necesidades de creación de la nacionalidad, de la formación de los sentimientos de identidad nacional, de la legitimación del poder, de la imposición de una “cultura nacional legítima”, dieron paso, entre otras cuestio-

42 De la misma manera, no está inscripto en la naturaleza de las cosas que los hombres puedan desarrollar estas capacidades, porque son las relaciones sociales en las que participan las que harán esto posible o no. El trabajo no es, en este sentido, una esencia, sino un hecho histórico, cuya definición y valoración, incluso, son enteramente variables. Puede verse Luci, 2006.

43 Dice Giddens: “el momento de la producción de la acción es también un momento de reproducción en los contextos donde se escenifica cotidianamente la vida social... y en la reproducción de propiedades estructurales los agentes también reproducen las condiciones que hacen posible esa acción” (1995: 62)

44 Domingo Faustino Sarmiento (1811-1888) es considerado el padre de la escuela pública argentina, por su actuación en esta materia. Fue Presidente durante el período 1868-1874.

nes, a la institución de la escuela como ámbito especializado que reemplazó a la familia en su papel socializador, antes que la educación deviniera en un derecho de los ciudadanos y en una de sus necesidades básicas. De otro modo, antes que un derecho, la incorporación a la escuela fue impuesta como una obligación que el Estado nacional (un proyecto político de poder) impuso a las familias y a sí mismo, cuando se necesitó constituir una sociedad nacional en un territorio disperso, y con una población diversa (nativa y de inmigrantes). Sobre todo las familias populares fueron obligadas (incluso por la acción de la fuerza pública)⁴⁵ a mandar a sus hijos a la escuela (así como a documentarlos y alistarlos en el ejército). La formación del derecho (y lógicamente, de la necesidad que hoy se cuenta entre las básicas) es inseparable de la necesidad de constituirse la propia sociedad nacional, de la imposición del deber a las familias de las clases populares; y del propio Estado como autoridad, garante y proveedor de educación, en un proceso complejo, contradictorio y no exento de tensiones y luchas, en el que se constituyeron ciudadanos y patriotas, entre otras cosas, identificados con la Nación e identificados por el Estado.

En consecuencia, y volviendo a las necesidades básicas, no solamente por razones morales, éstas no pueden corresponder a la sola supervivencia de un sujeto natural que las portaría como tal. Aún cuando las condiciones sean tales que la vida de algunos grupos se mantenga en el límite y en constante riesgo, y las políticas no proveen más que a su supervivencia, quienes así se reproducen lo hacen en tanto agentes situados y partícipes de relaciones en las que cobra sentido sus existencias como indigentes (o excluidos), desprovistos de los recursos valiosos y necesarios para la sociedad. Es esta desposesión de lo que la sociedad necesita y valora, y la desvalorización de sus propias posesiones, lo que habilita el lugar de dependencia y vulnerabilidad en el que grupos de personas quedan colocados.

Dije en otro trabajo sobre el tema de las necesidades sociales (Grassi, 1997) que la supervivencia no es reproducción y, citando a Heller, que las necesidades asociadas estrechamente a ella más que un conjunto de necesidades son el “límite existencial” para la satisfacción de necesidades. Así,

⁴⁵ La Gendarmería controlaba su cumplimiento en zonas de frontera, donde se asentaba la población inmigrante ubicada para ampliar el territorio agrícola. Además de conquistar territorios ocupados por nativos, era necesario conquistar patriotas.

los contenidos de la canasta alimentaria (y aún más, los subsidios monetarios que son inferiores a su valor) no contribuirían a la reproducción más que al evitar la muerte por hambre. Me corrijo en parte ahora, porque es necesario agregar que esto es válido desde el punto de vista del principio de igualdad, pero no lo es desde el punto de vista fáctico (y, por lo tanto, para el análisis sociológico), porque efectivamente se reproduce un agente triplemente desposeído: de los medios para producir; de capacidades valoradas o necesarias en la producción, y de los recursos para reproducirse más allá de la supervivencia. Inmediatamente: la condición de su existir y obrar es una sociedad que desperdicia potencialidades, desestima espacios de creación no productivos desde el punto de vista económico, y en la que el principio de igualdad carece de eficacia práctica, aunque permanezca en la retórica. Las mismas condiciones de existir de un sujeto desprovisto y constituido en una cadena de desigualdades que se eslabona desde aquella triple desposesión, se reproducen, a su vez, al reproducirse éste en su doble condición de agente particular y de historia hecha cuerpo (o en la doble existencia o ser dos veces de lo social).

Cuando se encara el problema de las necesidades como un problema que tienen las personas o algunos grupos, problema y grupos de los cuales “el Estado se hace cargo” (o debería hacerse, o no se hace, etc.), se pierde de vista este núcleo de la cuestión: las necesidades son inmediatamente sociales, no por la banalidad de que son “socialmente o culturalmente creadas”, sino por esta doble existencia de lo social, por lo que se trata de la reproducción social misma. No obstante, son vividas por sujetos particulares, de manera particular. La condición de “mercancía ficticia” de la fuerza de trabajo, y la interpretación de la individuación como mero individualismo, son las propiedades estructurales que determinan que las necesidades sean vistas como “problemas del orden de los particulares”.

La política social para un contexto post-neoliberal

Condiciones actuales de la política social

Desde 2003 en Argentina, en materia de políticas sociales, los planes y los debates comprenden, a muy grandes rasgos, la brega por “trabajo decente y protegido” (de la que el actual gobierno hizo una consigna), el impulso a unidades de producción y reproducción autónomas (uno de los principales programas sociales se denomina Manos a la Obra y comprende una línea de micro-créditos), los planes de transferencias de ingresos focalizados en familias en condiciones de vulnerabilidad social (Plan Familias). A estos últimos, y al remanente de un plan de emergencia lanzado después de la crisis de 2001⁴⁶ se dirigen las principales críticas por el uso clientelar de la asistencia, contra el que acometen quienes adhieren a un ingreso ciudadano (universal). También la política de regularización laboral es señalada como contradictoria, en la medida en que en el propio Estado (y principalmente en sus áreas sociales), persiste un alto porcentaje de empleo precario. Si bien una presentación de la política social en Argentina debería incluir también a los demás sectores, como educación, salud pública, seguridad social, etc., para los objetivos de este punto, basta señalar que a diferencia del período de los años 1990, cuando las instituciones de política social fueron un blanco privilegiado de las reformas y el ajuste en la dirección ya señalada, el sentido y orientación de las políticas y planes sociales en la actualidad están lejos de ser coincidentes y homogéneos, pues conviven tendencias progresivas (por ejemplo, en materia de salud reproductiva), con el más clásico asistencialismo peronista.⁴⁷

Ahora bien, la distribución inequitativa y la segmentación (social y regional) caracterizó históricamente a la política social del Estado argentino, aunque una parte del sistema público de reproducción se constituyó deslindado del ámbito directo del trabajo y sus servicios fueron, desde

46 El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, consiste en un ingreso básico de unos 50 dólares a cambio de trabajo o capacitación. Fue lanzado en 2002 por el gobierno de Eduardo Duhalde, alcanzó gran masividad, y una buena parte de ellos terminó siendo gestionada por las organizaciones sociales de desocupados.

47 Acerca de las diferentes modalidades y usos de la asistencia social, ver Grassi, 2003.

el inicio, de acceso colectivo y público; teóricamente universal, ya que cualquiera, sin discriminación, pudo hacer uso de ellos. Típicamente, la educación en todos sus niveles, y la salud pública (desde mediados del siglo XX)⁴⁸. Sin embargo, tal carácter universal y público no ha sido suficiente condición de seguridad e igualdad en el acceso. No hace falta abundar en detalles para afirmar que principalmente la salud (y menos la infraestructura sanitaria), no alcanzaron a todos ni lo hicieron en igualdad de condiciones, aunque la ley afirme el derecho a igual calidad de educación, salud, etc. Al mismo tiempo, esta es una consideración relativa, porque por comparación, Argentina alcanzó uno de los más extendidos niveles de educación y una salud pública de calidad, sobre todo concentrada en los hospitales de las grandes ciudades (Buenos Aires, Córdoba, Rosario). Por eso mismo se hace más evidente que desde la década de los años 1990, la diferenciación de los servicios públicos expresa y realiza dramáticamente, a un mismo tiempo, la fragmentación del sujeto, la producción de más marcadas distinciones sociales y una mayor desigualdad, producto de la distribución regresiva de la riqueza social.

La política mercantilizadora del neoliberalismo agravó las históricas deficiencias de los sistemas de política social, tanto porque restó los recursos financieros y humanos necesarios, favoreció la ampliación de los mercados (educación y salud, principalmente), como porque introdujo una ideología mercantil en los propios servicios públicos o colectivos⁴⁹. Quedaron instituidos, así, sistemas complejos que expresan y reproducen la desigualdad y/o distinción en la magnitud en que estas relaciones estructuran la totalidad de la sociedad argentina en este último período de transformaciones sociales.

48 Debería incluirse la infraestructura urbana (saneamiento, agua potable, etc.), pero merece otras precisiones que pueden hacerse en esta ocasión.

49 Escuelas, hospitales y obras sociales se asimilaban o convertían en mini-empresas que sus directores debían “gerenciar”. De este modo, se puede “comprar calidad y distinción” en el mercado (sobre todo distinción), o transformar a la cooperadora escolar en un medio de diferenciación institucional. Al respecto, algunas investigaciones mostraron tempranamente esta tendencia en educación (Carro, Neufeld, y otras, 1996). En los últimos años, aporta al tema la excelente tesis de Minteguiaga (2003). En materia de obras sociales (forma del seguro de salud, en Argentina), son imprescindibles las investigaciones desarrolladas por Danani desde hace varios años. Por su parte, Fidalgo (2007) muestra el costado menos estudiado de las transformaciones en el sistema de salud: el de la medicina prepaga.

Por su parte, las condiciones en el mundo del trabajo que se hicieron predominantes desde las últimas décadas del siglo pasado, hicieron visibles los riesgos que implican para la vida social y de las personas, el descuido de las normas que ponen condiciones al empleo libre de la fuerza de trabajo. No sólo la desocupación que a mediados de los años 1990 alcanzó niveles desconocidos en el país, sino también la baja en los niveles de salarios, la precariedad en el empleo, el aumento (y la falta de voluntad de control) del empleo irregular y por fuera de las normas legales, la proliferación de ocupaciones informales de subsistencia, etc.⁵⁰ muestra que son las regulaciones que organizan las condiciones de empleo y uso de la fuerza de trabajo (es decir, la relación asalariada) las que principalmente definen la orientación del conjunto de la política social⁵¹. Sin atención a las condiciones de esta relación (condiciones del contrato de trabajo, fijación del salario, duración de la jornada), a las protecciones específicas (por despidos, accidentes laborales, invalidez), y a la seguridad más allá de la vida activa, la calidad de la vida y la participación social en general, necesariamente se deteriora. Sin estos resguardos, no hay políticas sociales autónomas que contrarresten esa decadencia, dado el carácter socialmente estructurante de la relación asalariada en la que se realiza el trabajo. En las condiciones de esa relación se define el tipo de integración posible en el capitalismo.

La sobreexplotación en el trabajo y la desprotección necesariamente arrojan a una vida de subsistencia a los grupos menos provistos para la competencia en el mercado de trabajo; aún más, producen y reproducen, en primer lugar, las condiciones para tal incompetencia. En esta materia, actualmente en nuestro país se ha reeditado un debate entre los especialistas acerca de los alcances y los efectos de la recuperación de espacios de negociación laboral por los sindicatos, de las actualizaciones salariales y los aumentos establecidos para el salario mínimo, etc., teniendo en cuenta el alto porcentaje (casi la mitad) de la fuerza de trabajo en condiciones

50 Poco menos de la mitad de la fuerza de trabajo activa está ocupada informalmente, por lo tanto, sin protecciones ni previsiones ante riesgos de la existencia o del trabajo.

51 Cuanto más “libre” es el empleo, mayor es la vulnerabilidad de los trabajadores. Como expresaba Marx refiriéndose a lo que nombraba como “los tiempos orgiásticos del capital”, es necesaria una ley del Estado que impida (a los trabajadores) venderse mediante un contrato libre con el capital (ver un desarrollo en: Grassi, 2003).

de informalidad⁵². Esto comporta –y ahí está centrado el debate– un aspecto técnico (¿tienen estas mejoras algún efecto positivo para los trabajadores informales o simplemente no los alcanza?)⁵³ y corresponde a los especialistas resolverlo por medio de investigaciones. Pero tiene una dimensión político-instituyente que no se resuelve por la demostración de cómo están las cosas, sino que puede ser iluminada por la experiencia histórica, incluso reciente: la informalidad laboral fue parte de las transformaciones activamente producidas en el régimen de acumulación ocurridas entre la dictadura de los años 1970 y el populismo neoliberal de los años 1990. Al mismo tiempo, el empleo informal (interpretado como “autoajuste del mercado, por los excesos de rigidez de la legislación laboral) sirvió de argumento empírico a las reformas en tal legislación, dirigidas a flexibilizar el empleo (facilitar los despidos, limitar los salarios, etc.). Esas reformas instituyeron, así, diversas modalidades de contratación precaria, en el ámbito privado como público. Por lo tanto, las medidas a la inversa (aumentos en los salarios, regularización del empleo, formalización del mismo), no son inocuas desde este punto de vista.

Una política social posible

Recapitulando lo dicho en los ítems anteriores, si por la reproducción de los sujetos se realiza –inmediatamente– la reproducción de la sociedad; y si lo que tenemos por tal son Estados que han hecho de la igualdad un principio de su Constitución, entonces, la integración social sólo puede entenderse como co-participación, reciprocidad de prácticas y mutuo reconocimiento de sujetos que se identifican con y como semejantes en la construcción de la sociedad como comunidad política. Si ese es el caso, la determinación técnico-política de mínimos de satisfacción contraviene dicho principio y contraría la integración que remite al mismo como base del “mutuo reconocimiento”.

52 Esto comprende desde el trabajo no registrado en el sector moderno de la economía, directa o por vía de las estrategias de tercerización de una parte del proceso de producción a empresas informales, hasta la variada economía de subsistencia que satisface una parte del consumo popular.

53 La pregunta es parte de otro debate: ¿cuán marginal es la economía informal?

Se invierten los términos de la justificación de la política social, si se entiende que ésta participa de la posibilidad y continuidad de la sociedad, entendida como comunidad política expresada simbólicamente como totalidad en y por el Estado que iguala como ciudadanos de la Nación, a diversos y desiguales. La mercantilización del trabajo constituye la fuerza contraria y disgregadora en la que se arriesga la reproducción de una tal comunidad. No obstante, ese principio de igualdad de los connacionales ha sido (es) constituido en herramienta de lucha por la limitación de la explotación, y es donde radica el sentido de pertenencia, por lo que pone en juego la legitimidad del Estado. De este modo, la seguridad de tal continuidad y de la vida de sus miembros según estas condiciones de pertenencia (“la reproducción como espacio y tiempo sociales”, en palabras de Lechner, 1981) se puede convertir así –ya, en el presente y urgentemente– en el eje de una configuración diferente de las políticas sociales y alternativa a los sistemas tradicionales que fragmentan al sujeto junto con la sectorialización de las políticas. Esto exige una forma de debate político que desproblematice a los sujetos y problematice las normas y condiciones de convivencia; y que en lugar de discutir los “quantum para compensar a sujetos carecientes”, ponga por delante cuáles son las condiciones de una “buena vida”⁵⁴ y el cómo se asegura la misma. La urgencia de reorientar la política social en este sentido inscribe los planes de emergencia en estas otras consideraciones: ya no pueden tratarse como “ayuda humanitaria ante alguna catástrofe inevitable”, sino como parte de la imperiosa exigencia de existir de una sociedad que se puso en riesgo, al llevar y mantener en emergencia la reproducción de amplias capas de población.

Si el eje es la seguridad que haga posible la continuidad de la reproducción, en primer lugar, no hay razones para que el “trabajo decente” y las resguardos frente a los riesgos del trabajo, se restrinjan a la relación asalarada. Condiciones dignas y seguridad (en el trabajo y para la vida),

54 Un ejemplo: más allá de la consideración que nos merezca el proyecto político que dio origen a la nación argentina, lo que estaba claro era que las acciones que se encaraban (lo que el Estado hacía) era la utopía de una sociedad; eso explica las coincidencias estratégicas de liberales y conservadores, y no pocas veces, socialistas de entonces –fines del siglo XIX. Un siglo después, liberales y populistas conservadores volverán a encontrarse, pero para deshacer la trama social que se estructurada desde entonces, presuponiendo que bastaban los intercambios en el mercado para reemplazarla.

deberían procurarse también para el sistema de la economía “no capitalista” en general (la autoproducción, la economía social y solidaria, el trabajo doméstico), si es que la alternativa no es una economía de subsistencia. Por eso, precisamente, se han de requerir de las regulaciones y protecciones específicas instituidas y custodiadas por el Estado. Si de lo que se trata es de la disposición de recursos institucionales que permitan la proyección de la vida más allá del mantenimiento cotidiano para todos los grupos sociales, cualquiera sea la modalidad de empleo, y de la integración como co-participación y mutuo reconocimiento, la seguridad se transforma en un concepto central de la política social. Y en la principal institución de cuya autonomía del mercado depende la preservación de la vida social de los avatares a la que es sometida por la lógica del capitalismo.

Luego, los fundamentos no se encuentran en la cantidad de personas (todos, unos pocos, grupos amplios) que reciben simultáneamente una prestación cualquiera como “beneficio” mínimo o básico⁵⁵, sino en las garantías que una comunidad política necesita darse para que la vida social sea posible en un sistema cuya ampliación permanente puede conducir a la destrucción, incluso, de sus recursos. De esa necesaria garantía se derivan las obligaciones que han de formalizarse en instituciones que mantendrán disponibles y accesibles los recursos adecuados de acuerdo a los estándares de calidad que los avances técnicos-científicos y ético-morales permiten⁵⁶, cuando sean necesitados y demandados por quienes la conforman.

La seguridad se entiende en un sentido amplio y como unidad de servicios que comprende las previsiones típicas (prevención y atención de la salud, jubilaciones y pensiones, seguros por accidentes, etc.), hasta la asistencia en circunstancias de diverso tipo que dan lugar a necesidades extraordinarias (abandono, discapacidades, enfermedades prolongadas, etc.), o que ponen en situación de no poder satisfacer necesidades corrientes por la pérdida de ingresos. En el mismo sentido, una política social amplia

55 Que todos los jubilados que cobran la jubilación mínima reciban un “beneficio” extra o una canasta de alimentos, no lo hace más que un beneficio amplio. Una ayuda alimentaria para todas las familias pobres, no dice más que acerca de la amplitud de la ayuda, porque siguen existiendo criterios de discriminación.

56 En el campo de la salud esto adquiere un significado fundamental, no únicamente en términos de los recursos para el diagnóstico y la cura, sino de los cuidados, que generalmente se desestiman para quienes no pueden pagar “hotelería”.

debe comprender los servicios de atención y cuidado de personas (guarderías para niños pequeños, servicios de atención de enfermos o adultos mayores con necesidades especiales), cuya provisión pública es escasa, principalmente mercantilizada y de alto costo.

Asimismo, una política social que contrarreste los intereses y la racionalidad productivista, teniendo como preocupación el futuro de las generaciones más jóvenes, puede proponerse activamente el rescate de capacidades creativas hasta ahora subordinadas o sólo desarrolladas por individualidades talentosas socialmente ubicadas en condiciones de desplegar sus aptitudes, lo que puede constituirse en una contraoferta a las redes delincuenciales que, en muchos casos, hoy son los únicos espacios disponibles en los que, quienes “no estudian ni trabajan” son reconocidos como “alguien”. En lo inmediato, pero seguramente con efectos a largo plazo, la expansión de servicios educativos que vayan más allá de la escolaridad formal, pueden contribuir a una formación multidisciplinar de los niños, adolescentes y jóvenes, como, por ejemplo, las escuelas de artes, los talleres de pintura, música, actuación, idiomas, ciencias, expresión literaria, escuelas de deportes y de todas aquellas disciplinas enriquecedoras del desarrollo de las personas, que abren espacios de expresión, de socialización y de experiencias compartidas valiosas, y contribuyen a crear expectativas de vida más fecundas .

Por fin, en esta enumeración desordenada, corresponde considerar como parte de la política social a la provisión de los servicios colectivos (infraestructura y el saneamiento urbano, las redes de luz, agua potable y cloacas, el transporte urbano, las comunicaciones, la disponibilidad de servicios de salud y educación, etc.), y a ambientes protegidos, en condiciones de igualdad de acceso y calidad. En el contexto de la catástrofe social ocurrida en estos años, estas necesidades de la reproducción quedaron ocultas y subordinadas a las llamadas “necesidades básicas”

Esto supone inventar un sistema de política social (y una institucionalidad) diferente, en el que estén comprendidos la garantía y la suficiencia de los ingresos (salario, seguros, haberes jubilatorios), la protección frente a imprevistos y la asistencia ante contingencias de la vida. Ingresos suficientes, condiciones de trabajo que no se contrapongan a la vida y a la participación social, seguridad sanitaria, protecciones adecuadas en la

infancia, la vejez y la enfermedad, asistencia eventual, etc. deberían ser objeto de un sistema institucional integrado que reemplace la política social clásica, que deslinda derechos sociales y asistencia (y, por lo tanto, sujetos de derechos y grupos vulnerables) e, incluso, da lugar a la asistencialización de los derechos. Se trata de considerar la disponibilidad permanente (políticamente instituida) de medios que impidan la total dependencia del salario, de la pura asistencia o, incluso del sólo trabajo, aun cuando éste se organice en relaciones no capitalistas, tal como proponen quienes abogan por una economía social y/o solidaria.

Un sistema socializado de seguridad de la reproducción desplaza las tensiones típicas del capitalismo moderno entre igualdad de los individuos y libertad en el mercado, hacia la confrontación con los imperativos del capital a ampliar indefinidamente los espacios de su valorización; pone un límite (históricamente contingente) para garantizar la continuidad de la vida social. Pero la socialización de la reproducción es sólo parcialmente contradictoria con la producción capitalista, que necesita tanto de productores, como consumidores y recursos naturales; no obstante, hay demasiadas pruebas de que puede llevar al límite el agotamiento de estos factores. Las justificaciones de un sistema de seguridad socializado de la reproducción son de orden moral y normativo, pero también puede imponer racionalidad en el funcionamiento del sistema económico.

Los recursos disponibles en la sociedad que hacen al mejoramiento de la vida para el conjunto de los grupos sociales, como la previsión, la protección y la asistencia ante situaciones de necesidad o vulnerabilidad de cualquier naturaleza, la educación, el acceso a bienes y servicios culturales, a servicios de salud y públicos en general, a ambientes preservados, además del consumo básico que depende del ingreso, deben ser salvaguardados normativamente, integrados en un sistema único, y accesibles de manera despersonalizada y por medios burocráticos simplificados.

Requiere, por último, el rediseño del sistema presupuestario y de financiamiento. A grandes rasgos, exige autonomía presupuestaria y garantía constitucional de intangibilidad de sus fondos, y necesita la creación de alguna forma de imposición universal, solidaria y progresiva, destinada con exclusividad al sostenimiento de un tal sistema.

No se desconoce tampoco que una proposición de este tipo supone transformaciones de orden cultural, y también institucional y de prácticas, por lo cual la trama de relaciones en las que ocurre la interacción cotidiana en los efectores y servicios sociales, son también una dimensión del problema político, que no puede dejarse fuera de un juicio crítico y transformador de la política social.

Conclusiones

En síntesis, pretendí contextualizar la referencia a las políticas sociales en la sociedad-estado en la que se desarrollan (los estados capitalistas modernos) y precisar cuáles son las condiciones, el sujeto y los principios estructurales en las que estas políticas hallan fundamento y justificación.

Sostuve que existe una dificultad en la equiparación de los derechos sociales a derechos de ciudadanía, en la medida en que éstos se justifican por la condición del individuo que como tal y sólo por eso, es sujeto de los mismos. Por el contrario, los derechos sociales encuentran justificación y sustento empírico en las condiciones de un colectivo social cuya subsistencia y reproducción depende de ámbitos y factores a los que no alcanza su capacidad de decisión por su condición de pertenencia. Sostuve, asimismo, que son esas condiciones de dependencia en las que se realiza el trabajo, y el impulso del capitalismo a auto-reproducirse y ampliar sus espacios de valorización aún a costa de la destrucción de sus propios recursos, los factores de riesgo para la vida social, que no se conjuran por las políticas sociales fragmentarias y pretendidamente autónomas, sino por la intervención normativa en la relación salarial, y en la reproducción.

En esta dirección, demostré que las necesidades que los Estados han ido definiendo y asumiendo por la política social, como “necesidades que deben satisfacerse” (por medio de los sectores específicos que paulatinamente se desarrollaron) han sido aquellas necesarias de y para la conformación y la propia existencia del sistema económico y de sociedades constituidas como comunidades políticas abstractas (que por lo tanto requieren reconocimiento y auto-reconocimiento más allá de la comunidad

inmediata, sea étnica, de parentesco o local). No obstante, serían vividas por particulares, de manera particular, y devinieron en los derechos sociales que las políticas neoliberales de las últimas décadas tendieron a desarticular, configurando la sociedad presente, en las que no hay posibilidad de “participación valorada ni mutuo reconocimiento” de todos los conacionales.

Esto permite reconocer los límites de la política social en los Estados capitalistas pero, simultáneamente, brinda recursos de apelación para llevar éstos lo más lejos posible en dirección de una mayor igualdad de las personas y grupos sociales, en términos de su reconocimiento y participación valorada por el conjunto de la sociedad. Esto me llevó a discutir el objetivo de la inclusión sin más que proponen los planes sociales, teniendo como referencia una sociedad integrada.

Pretendí, además, contribuir a pensar más allá de la crítica. En esa dirección, propuse que es posible inventar y justificar un sistema único e integrado de política social, que asegure la reproducción social (y la reproducción ampliada de todos los grupos sociales). Parece fantasioso disputarle sentido y poder (hegemonía) a las diferentes formas que adopta la ideología del neoliberalismo, que ve riesgos de crisis y hecatombes diversas (financieras, de producción, etc.) ante cada paso social de los Estados, pero hay algo más grave para todos, cual es la hecatombe social que se produce cuando la gente queda librada a su suerte y las instituciones sociales se derrumban. Esto es algo que los técnicos y especialistas sociales de los organismos que orientan —y presionan— a los gobiernos deberían saberlo y actuar en consecuencia.

Bibliografía

- Alayón, Norbert (2007). *Historia del trabajo social en la Argentina*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Bennholdt-Thomsen, Verónica (1981). “Marginalidad en América Latina. Una crítica a la teoría”. En: *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIII, No. 4, Octubre-diciembre.
- Boltanski, Luc y Ève Chiapello (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Bourdieu, Pierre y Loïc J.D. Wacquant (1995). *Respuestas. Por una Antropología reflexiva*. México D.F.: Grijalbo.
- Carro, Silvina, María Rosa Neufeld, Ana Padawer y Sofía Thisted (1996). “La elección de los padres, el consumo y la teoría social: el funcionamiento de los micromercados en la educación”. *Propuesta Educativa* No. 14.
- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Coraggio, José Luis (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política social neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires: UNGS / Miño y Dávila Ed.
- Danani, Claudia (2005). La construcción sociopolítica de la relación asalariada: obras sociales y sindicatos en la Argentina, 1960-2000. Tesis Doctoral. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Diez, Fernando (2001). *Utilidad, deseo y virtud. La formación de la idea moderna del trabajo*. Barcelona: Península.
- Donzelot, Jacques (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Durkheim, Emile (1893)[1985]. *La división social del trabajo II*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Fidalgo, Maitena (2007). Acerca del seguro privado de salud: reconstrucción histórica y configuración actual. Tesis de Maestría en Política Social. Buenos Aires: FCS- UBA.
- Grassi, Estela (1997). “Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano”. En Villanueva, Ernesto (compilador): *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Pp 375-401. UNQUI. Quilmas.

- _____ (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- _____ (2004). *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Giddens, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lechner, Norbert (1981). “Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado”. En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 43, No. 3. (Julio - Septiembre), p. 1079-1102.
- Luci, Florencia (2006). La construcción social de los sentidos del trabajo en la Argentina contemporánea. Un estudio exploratorio. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Marshall, Thomas H. (1967). *Ciudadanía, clase social e status*. Río de Janeiro: Zahar editores
- Marx, Karl (1894). *El Capital. Crítica de la Economía Política /I*. Capítulo VIII: La jornada de trabajo. 5) La lucha por la jornada normal de trabajo... (siglos XIV a XVII); 6) La lucha por la jornada normal de trabajo. Restricción legal del tiempo de trabajo. Edición del Fondo de Cultura Económica a cargo de W. Roces (1958), México, 1986.
- Mintegiuga, Analía (2003). El proceso de implementación del tercer ciclo de la Educación General Básica en el Conurbano Bonaerense en el contexto de la Reforma Educativa. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FCS-UBA.
- Morell, Antonio (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Anthropos.
- Nun, José (2003) [1969]. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE.
- Oszlak, Oscar (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Polanyi, Karl (1992) [1957]. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pucciarelli, Alfredo (2002). *La democracia que tenemos. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual*. UBA: Libros del Rojas.

Raggio, Liliana (2005). De las necesidades básicas a la construcción de autonomía. Una contribución desde la perspectiva antropológica al estudio de las políticas sociales. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas.

Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española, 22° edición electrónica <http://buscon.rae.es>

Rifkin, Jeremy (1997). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Buenos Aires: Paidós.

Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.

Zimmermann, Eduardo (1994). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana- Universidad de San Andrés.

La política social en el Correísmo: entre la voluntad de cambio, el peso de la inercia y la crisis de ideas*

Analía Minteguiaga**

Introducción

En los últimos tiempos se suele escuchar desde ciertos sectores políticos, académicos y hasta desde la opinión pública ecuatoriana que estamos frente a un nuevo paradigma de la intervención estatal, principalmente, a partir del ascenso al poder de gobiernos de izquierda y centroizquierda en diversos países de la región.

Sin duda se trata de un retorno del Estado todavía ambiguo y confuso aunque algunos autores ya intentan empezar a nominarlo bajo ciertos neologismos. Por ejemplo, bajo el concepto de “neodesarrollismo”¹ (Bresser Pereira, 2007). Desde aquí se evidencia el interés por tomar distancia tanto del esquema neoliberal de los años 1990 al reintroducir en el

* Este artículo contiene algunas ideas ya desarrolladas en (Minteguiaga y Ramírez, 2007) y (Ramírez Gallegos y Minteguiaga, 2007). Resulta relevante destacar que se trata de un trabajo de corte fundamentalmente descriptivo, y no teórico-conceptual, basado en la coyuntura política abierta por el gobierno correísta.

** Doctora en Ciencia Política (FLACSO-México), Investigadora del Instituto Gino Germani, UBA (Argentina) y Profesora asociada de la FLACSO-Ecuador.

1 Es importante recalcar que en este contexto se ha tendido a asociar “desarrollismo” con “izquierda”. Asociación que no tiene nada de “necesaria”. Lamentablemente, la falta de claridad conceptual ha impedido problematizar esta relación en la lectura de los casos históricos y, menos aún, en los actuales. Por ejemplo, la política de sustitución de importaciones que suele estar asociada al desarrollismo en ningún momento pone en tela de duda la lógica de acumulación capitalista. Además, también pueden encontrarse ejemplos de aplicación de esta política bajo gobiernos de derecha teniendo en cuenta que en su momento fue de aplicación extensiva en la región.

debate la noción de desarrollo y, al mismo tiempo, de ciertos elementos de aquel paradigma estatal que funcionó entre los años 1950 y 1960.

Por esta razón vale la pena preguntarse qué formas ha asumido hasta el momento tal retorno del Estado en el Ecuador en el campo específico de las políticas sociales. Es decir, hasta qué punto parece perfilarse la definición de una orientación nueva respecto a la acción del Estado, una orientación que le da a éste un papel preponderante, una en la que se abandonan definitivamente los elementos nodales del esquema neoliberal.

En este artículo sostendremos que en el campo de las intervenciones sociales del Estado no parecen existir cambios sustantivos respecto a aquel paradigma a pesar del funcionamiento de una nueva retórica y de una supuesta voluntad de cambio. La despreocupación por reducir las distancias socio-económicas creadas, establecer una suerte de nueva primacía de la sociedad sobre lo individual e imponer una mirada sustantiva de garantía de derechos parece continuar siendo una constante. De la misma forma, parece seguir funcionando el interés por una lógica asistencialista centrada en la garantía de mínimos sociales sin conectar debidamente las dimensiones económicas, ambientales, culturales, políticas y sociales del desarrollo humano. A lo que nos estamos refiriendo es que la “cuestión social” se mantiene intacta en términos de su definición y, por ende, su tratamiento.

Creemos que tal resultado se debe a que, a pesar de existir una serie de elementos que nos hablan de cierta voluntad política de cambio, persisten restricciones institucionales que imposibilitan salir de lo establecido y, en un nivel más profundo, subsiste una falta de problematización radical del esquema interpretativo involucrado en el neoliberalismo. Todo esto imposibilita la generación de reales alternativas respecto de un pasado que aunque permanentemente se dice que se quiere abandonar se empecina en no dejarlo ir.

La voluntad de cambio

Nadie podría negar que en el campo social en los últimos meses se ha hecho presente un planteo de transformación respecto a lo que predominó durante el paradigma neoliberal. Este se evidencia en un conjunto de no-

ciones, conceptos y ciertas acciones que funcionan como “novedades” y, en este sentido, puntos de quiebre respecto al discurso anterior.

Por un lado, se empezó a hablar, luego de años de no mencionarla, de una política social deliberadamente orientada a crear “ciudadanía” a través de un enfoque de derechos. Se dice que, por un lado, se actuará para reconocer y promover en los beneficiarios su condición de “sujetos de derechos” y, por el otro, “activar su ejercicio” mediante una implicación proactiva de los mismos en las soluciones de los problemas de su comunidad (MCDS, 2007).

En el plano concreto esto pudo evidenciarse en ciertos programas sociales que sin modificar su esencia de origen se articularon con una lógica de cierta “ciudadanización del beneficiario” tal como el programa “Aliméntate Ecuador” que involucró componentes de seguridad alimentaria y asunción de derechos ligados a las prácticas de alimentación y la educación nutricional.

En segundo lugar, se comenzó a hablar de articulación entre lo social y lo económico. Como es sabido, el anterior paradigma de la política social se caracterizó por la distinción de campos de competencias entre el mercado y el Estado: el primero tenía principalmente la responsabilidad de resolver la problemática del empleo (actividad que fijaba la asignación primordial del ingreso) y, el segundo, de remediar a los que quedaban fuera de ese mecanismo de asignación. En sentido contrario, el gobierno ha lanzado un programa de microcréditos para las personas “pobres” beneficiarias del programa social Bono de Desarrollo Humano (BDH). Se busca así asegurar formas de actividad económica que hagan sustentable el ingreso de los hogares vulnerables. Los beneficiarios del BDH se convertirían entonces en sujetos de crédito ante el sistema financiero utilizando como garantía de pago el redescuento del BDH².

También en la misma línea el programa “Socio País”, banderín de campaña de Alianza País (AP), ha adquirido nuevas formas. Se trata de un programa con un fuerte contenido asistencial pero que ha empezado a incorporar elementos que plantean una estrategia de inclusión algo más compleja. En los anuncios de la campaña electoral, dicho programa incluía el BDH,

2 El monto del crédito asciende a 360 dólares y como único requisito se exige haber tenido en los últimos 6 meses un pequeño negocio establecido. El crédito es un adelanto del monto que se obtiene de 12 meses de la asignación monetaria del bono.

el Bono de la Vivienda (BV) y una línea de microcrédito. Actualmente está integrado además por una serie de subprogramas que plantean una conexión entre componentes sociales y económicos. Tales subprogramas son: “Hilando el desarrollo” que busca reactivar las economías locales a través de la producción masiva, vía talleres y microempresas, de uniformes escolares que luego serán comprados por el gobierno nacional –se ha expedido para el efecto una original ley de compras públicas–; “Nutriendo el desarrollo” que busca fomentar la inclusión económica de pequeños productores de leche por medio del programa de compras públicas del gobierno; y el “Microcrédito juvenil” que pretende dar acceso a los jóvenes a crédito a través del Banco Nacional de Fomento para que financien sus estudios superiores o inicien alguna actividad económica independiente.

Asimismo, se han desarrollado otros programas en el camino de plantear conexiones entre las políticas económicas y sociales tales como el denominado “Negocios sociales inclusivos”, el “Plan de intervención territorial integral” y el “5-5-5”. Éste último busca beneficiar a pequeños productores que no han podido acceder al crédito de la banca privada a través del otorgamiento de créditos de hasta 5 000 dólares, a una tasa de interés del 5 por ciento anual y a cinco años plazo.

Además, esta vocación de articulación se expresó en la medida institucional de crear ministerios de coordinación. En el caso que nos ocupa el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS) que está formalmente encargado de “concertar” acciones con un conjunto de ministerios entre los cuales están el de Economía, el de la Inclusión Económica y Social³, el de Salud Pública, el de Educación, el de Trabajo y Empleo y el de Desarrollo Urbano y Vivienda⁴. También el MCDS tiene como función articular las políticas de corte universal con aquellas focalizadas en

3 De hecho esta voluntad de articulación también se observó en el cambio de denominación del Ministerio de Bienestar Social que pasó a llamarse Ministerio de Inclusión Económica y Social (Decreto No. 580/07)

4 El Decreto No. 117-A/07 que establece la creación de los ministerios coordinadores sostiene que el correspondiente a “Desarrollo Social” deberá concertar, además de las instituciones mencionadas, con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda. El Decreto No. 242/07 amplía este listado y agrega la Secretaría de Solidaridad Ciudadana y la del Migrante y el No. 444/07 incluye al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.

los más pobres, justamente otro de los grandes vacíos producidos durante el neoliberalismo.

De igual forma, se creó la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas⁵. Esto sin duda constituye un hito institucional sin precedentes en el país y hasta en la región, dado que nunca antes la visión alternativa involucrada en el enfoque de la economía social había tenido tal presencia institucional dentro del Estado y en particular dentro del Ministerio de Economía.

Finalmente, otra prueba del deseo de cambio ha podido evidenciarse en el aumento del gasto social en el 2007 respecto de la pro forma 2006 y, aún más, en el presupuesto para el 2008⁶. También en el uso de recursos provenientes del excedente petrolero en inversión social vía las declaratorias de emergencia de ciertos sectores como el de la salud y la educación pública.

El peso de la inercia y la coyuntura

Lamentablemente, la mencionada voluntad de cambio no ha logrado su completa consecución debido a múltiples inercias que siguen operando en importantes espacios de decisión gubernamental y al peso que ha adquirido la coyuntura política.

En primer lugar hay que decir que una parte de las dificultades se debe a las reglas formales que definen el gasto público y su ejecución en el Ecuador. De acuerdo a las leyes vigentes entre el 95 por ciento y el 90 por ciento del presupuesto del Estado ecuatoriano ya está asignado a aquellas políticas y proyectos que fueron programados con anterioridad y que vienen implementándose.

En segundo lugar, si bien existen algunos mecanismos que permiten ampliar la reasignación presupuestaria involucran en los hechos “costos”

5 Decreto No. 420/07.

6 Mientras en el 2006 el gasto social como porcentaje de presupuesto del Estado era de 25,2 por ciento, en el 2007 fue de 27,6 por ciento y en la pro forma presupuestaria enviada al Congreso para el 2008 se fija en 30,7 por ciento (Datos tomados de Presupuesto publicado en el Registro Oficial y de MEF presentación pro forma 2008).

importantes en términos de racionalización de las acciones del Estado y planificación de largo plazo. Por ejemplo, el uso de la declaratoria de estados de emergencia que mencionamos anteriormente. Estos fondos que supuestamente deberían atender a situaciones puntuales de excepción están siendo utilizados (por el escaso margen para redefinir partidas presupuestarias) para responder a responsabilidades cotidianas y rutinarias de la gestión social. Así, se expresa la ausencia de una estructura programática y de institucionalidad para responder organizada y planificadamente al problema de no garantía de derechos ciudadanos fundamentales⁷. De igual manera, por la lógica involucrada en tales declaratorias, se terminan generando programas y proyectos que se montan por encima de las acciones permanentes y más institucionalizadas de cada sector y con ello se reproduce un tratamiento coyunturista y proyectista a los graves problemas estructurales existentes.

En tercer lugar, se encuentra la inercia de la burocracia estatal. Con una política de personal que imposibilita una reconversión sin altos costos económicos, con reglas de juego que favorecen el conservadurismo del cargo por sobre cualquier otro interés y con una ausencia total de una carrera basada en el mérito y de programas de capacitación y reconversión profesional resulta complicado romper la inercia de lo establecido.

A esto hay que sumarle una coyuntura particular que vive el Ecuador desde enero del 2007 y que no ayuda a abandonar el *statu quo*. La situa-

7 La declaratoria de emergencia se hizo a través de decretos presidenciales. En el caso de educación (Decreto No. 188/07) se establece que el estado de emergencia permitirá que “se pueda intervenir de manera inmediata en las construcciones, reparaciones y adecuaciones de la infraestructura escolar, así como dotación de equipos, mobiliario y textos escolares para establecimientos educativos fiscales y fiscomisionales de carácter gratuito”. También se dice que los gastos que demandan de la emergencia serán cubiertos por el Fondo de Ahorro y contingencias creado por la Ley orgánica de responsabilidad, estabilizaciones y transparencia fiscal lo que implica que se debieron asignar partidas extrapresupuestarias para responder a una situación que debería estar absolutamente planificada y presupuestada por el Ministerio de Educación. Respecto a Salud, la emergencia sanitaria se decretó el 11 de mayo (Decreto No. 175/07). La declaratoria es mucho más ambigua que en el caso de educación ya que simplemente se afirma que “el Ministerio de Salud disponga la ejecución inmediata de las acciones que fueren indispensables para la atención de la emergencia”. Por otra parte, se establece que los planes de acción inscriptos en esta emergencia deberán remitirse a la Comisión del Fondo de Ahorro y Contingencias para que los estudie y para que luego el presidente de la República expida el respectivo decreto en el que se precisarán los montos y el destino de los recursos.

ción política ligada a la batalla por la Constituyente ha imposibilitado de salirse o arriesgarse a salir de las ofertas de campaña las cuales estaban ligadas de antemano por una mirada neoliberal. El difuso retorno estatal en el campo social no ha dejado de estar condicionado por la prioridad política que el gobierno otorgó al proceso electoral.

En quinto lugar, y muy vinculado a esto, se encuentran las dificultades para abandonar el uso clientelar de la política social. No se trata de una mirada maniquea sostener que el aumento del BDH y del BV, como promesa de campaña, actuó durante la elección presidencial como elemento central para aglutinar el apoyo popular a favor del movimiento AP y que su cumplimiento en estos meses de gestión gubernamental ayudó en el éxito rotundo de la lista de asambleístas oficialistas en la última contienda. Fuertes masas de beneficiarios sigue siendo visualizada como potencial apoyo popular para el régimen. Esto parece complicarse aún más frente a las dificultades de AP para constituirse a partir de un trabajo genuino de articulación y construcción de las bases sociales⁸.

Sin cambios en el horizonte ideológico

Si bien podemos afirmar que las inercias y las coyunturas son importantes para entender la falta de cambios radicales en el campo de la política social sin duda el punto más relevante a destacar se vincula con la imposibilidad de deconstruir la hegemonía político-ideológica que adquirió el paradigma de intervención social propio del neoliberalismo. Es la crisis de pensamiento, como incapacidad de generar ideas realmente alternativas, la que impide romper con la herencia de este pasado cercano.

Por un lado, hay que decir que se sigue sin abandonar (y esto se ve no sólo a nivel discursivo sino en las lógicas subyacentes a los programas socia-

8 En esta línea, creemos que tal construcción debería incluir la visión de promoción de un “poder social colectivo autónomo”. Por eso la crítica al uso clientelar resulta incompleta si no se introduce una discusión sobre el tipo de “productividad política” de la política social. Así, la mirada también debe estar puesta en si las intervenciones sociales estimulan la construcción y/o fortalecimiento del tejido social (cooperativas, movimientos, org. barriales, comunas, etc.) que contengan alto poder emancipatorio o, por el contrario, están diseñadas en función de una lógica individualizante y despolitizante de los beneficiarios.

les actuales) una de las mayores conquistas que en términos de ideas consiguió el neoliberalismo. Esto es privilegiar a la “equidad”, dar más a los que menos tienen, como el principal criterio de distribución y descartar el principio de “igualdad”, dar a todos por igual. Hay que recordar que con el neoliberalismo deja de ser la desigualdad o la integración social la problemática social más importante a ser resuelta y pasa a ser la lucha contra la pobreza⁹. En esta línea, las políticas del Ministerio de la Inclusión se encuentran completamente concentradas en atender a los sectores más pobres. Por ejemplo, el BDH tiene una lógica absolutamente anclada en los principios del intervencionismo neoliberal. Asimismo, el propio MCDS que formalmente debería ocuparse de “concertar” acciones que lleven a una integración entre las acciones sectoriales y selectivas terminó centrando su accionar también en los programas pro-pobres basados en criterios de equidad¹⁰.

Relacionado con esto tampoco se observa una problematización de la noción de focalización y una revisión de la abandonada idea de la universalidad en la prestación social. La primera sigue siendo absolutamente clave en los programas sociales oficiales. Así, al igual que en la etapa del predominio neoliberal, se continúa sin visualizar la “productividad” que tuvo aquel universalismo como horizonte de sentido para las trayectorias

9 Aquí no se trata de sostener que la equidad es un principio “injusto” o menos adecuado que la igualdad. Queremos señalar, en cambio, que su predominio se construyó bajo la desaparición de otro criterio que supo funcionar, el de un tratamiento igualitario y común. Más allá de las dificultades que éste pudo tener para efectivizarse, resulta importante repensar las consecuencias que involucra su completo abandono. Quizás más que pensar esta cuestión bajo una lógica de suma cero habría que hacerlo en términos complementarios.

10 Por ejemplo, en la Agenda Social 2007 se establece que si bien se tendrá como objetivo la reducción de las brechas sociales y en este sentido el Estado garantizará derechos y una igualdad de oportunidades sin importar género, edad, etnia y territorio, se fija como prioridad de acción la atención a los pobres. “Dadas las brechas existentes entre la población que afectan principalmente a las personas pobres y vulnerables, el Desarrollo Social debe entender que focalizar la acción del Estado en esta población es una forma de universalizar los derechos sociales y económicos de las personas...”. Nuevamente lo igualitario/universal aparece relativizado frente a la urgencia y prioridad de la problemática de la pobreza (MCDS, 2007).

11 No hay que olvidar que en el discurso neoliberal se escuchaba insistentemente la idea de que la universalización del esquema del Estado interventor o del *proto* Estado de Bienestar que existió en nuestras latitudes generó amplios niveles de exclusión, en particular, porque este modelo nunca logró efectivizar el universalismo tantas veces prometido en la cobertura de los principales servicios sociales. Por el contrario, dicho esquema tendió a beneficiar a los ya “privilegiados” por dicho patrón de acción estatal: especialmente las clases medias y medias altas. Pero como veremos esta lectura sólo privilegió una mirada parcial de su productividad.

vitales de los sujetos más allá del grado de cobertura que alcanzó¹¹. Por ejemplo, en qué medida ese universalismo actuó como una creencia que logró orientar las interpretaciones y las prácticas de ellas derivadas respecto a los futuros posibles, a los derechos que podían ser demandados y a los deberes que tales derechos exigirían, respecto a su usufructo y las posibilidades de movilidad social. Esto pudo verse claramente con el papel que cumplió la educación pública para activar expectativas de movilidad social y de asunción de derechos.

Tampoco se plantea una revisión de la relación que existió entre ese igualitarismo en las prestaciones sociales (o su declarada pretensión de distribución igualitaria) y la construcción de espacios colectivos de reconocimiento y pertenencia. La idea de dar a todos lo mismo, permitía una invocación más que en términos individuales (personales) de tipo colectivo. En esta línea, no hay que olvidar que se trataba de políticas de carácter “público” no sólo en el sentido estatal del término (que las financiaba, gestionaba e implementaba el Estado) sino que involucraban una inclusión no discriminatoria. En ellas participaban los sujetos más allá de su condición de clase, del lugar ocupado en la estructura formal de trabajo o de su sexo o credo. Se trataba de políticas realmente orientadas hacia la ciudadanía general y estaban vinculadas a las condiciones de vida de los sujetos en tanto miembros de una colectividad, en este caso el país o la nación.

Finalmente, la universalidad también implicaba sumar a otros sectores sociales en el diseño de una estrategia de integración social. En este sentido, no sólo los pobres deben beneficiarse de la política social ya que los cambios estructurales necesitan siempre el apoyo de coaliciones políticas más amplias que pueden verse apuntaladas por una política social de mayor alcance (Pennachi, 1999)¹².

En este punto vale la pena aclarar que no es que no aparece en los actuales planteos oficiales la noción de “universalización” en el campo social.

12 Como sostiene Pennachi, es importante mencionar que aún cuando se indique que el mayor factor de alteración de las intenciones igualitaristas del Estado intervencionista haya sido la amplia participación de los estratos medios, sea cual fuere el grado de la realización efectiva, resulta indispensable considerar el rol estratégico que por definición cumplen tales estratos en la formación de las amplias coaliciones necesarias para sostener ese tipo de Estado y una sociedad cohesionada.

El problema es que lo hace de una manera paradójica o mejor dicho contradictoria. Por un lado, se trata de abogar por la universalización de los derechos y por el otro, por ejemplo, se habla de una universalización para los dos quintiles más pobres. Por otra parte, si uno observa lo que sucede en el campo de las políticas de corte universal, como la educativa y la sanitaria, se evidencia la pervivencia de problemas serios para garantizar una “oferta universal” de calidad y un “acceso irrestricto” más allá de los niveles de ingreso. En el Ecuador existe un escenario crítico al respecto pues la oferta privada ha crecido para concentrarse en los sectores con mayor poder adquisitivo mientras los servicios públicos, de menor calidad, son empleados por los que no pueden pagar la calidad de lo privado.

También termina siendo recortado el principio universalista cuando su multidimensionalidad se reduce a una cuestión de “acceso y cobertura” a ciertos “bienes y servicios” considerados “mínimos” como sucede en la actualidad. En esta sociedad de la “equidad” se sigue partiendo de la “carencia” y la garantía del acceso individual (cobertura) de los más vulnerables a ciertos bienes y/o servicios considerados de subsistencia. Aquí hay que decir dos cosas: seguir concentrándose sólo en la cobertura puede resultar peligroso¹³. Esto se evidencia claramente con el ejemplo del Programa de desarrollo infantil en donde los cambios pasan exclusivamente por ampliar la cobertura (llegar a 400 000 niños) pero no hay ningún planteo de si el programa aumenta o no el desarrollo cognitivo y emocional de los niños. Sólo se piensa en el acceso y no si ese acceso permite potencializar las capacidades de las personas; y, también sólo concentrarse en la equidad y en mínimos (bienes de subsistencia) y no en máximos sociales puede generar una reproducción de las condiciones de desigualdad existentes, por ejemplo, si sólo nos enfocamos en reducir la mortalidad de los niños o madres y no en prolongar la vida con calidad. Se trata de pensar en acciones que logren multiplicar los efectos igualadores a fin de poder reducir las brechas y no conformarse con mínimos que no las trocarían.

Por último, la famosa articulación de lo social y lo económico queda bastante cuestionada cuando las acciones terminan siendo sólo para los

13 No estamos diciendo que la cobertura no sea relevante, de hecho la extensión de la misma resulta condición necesaria para ampliar los efectos igualadores de las políticas, pero en la medida en que esté asociada a un cambio en la manera de concebir la cuestión social sobre la que intervenir.

pobres, cuando los proyectos “inclusivos” terminan mostrando una importante desconexión con políticas activas propias del campo laboral y productivo y donde la inserción no se garantiza con niveles adecuados de formalidad, seguridad social y sostenibilidad. No termina por dilucidarse entonces por dónde pasa la solución a un problema tan extendido y estructural como es la falta o la baja proporción de ingresos derivados de una inadecuada inserción en el mercado laboral.

En este sentido, hay que destacar que las acciones de los actuales programas que articulan lo social y lo económico se circunscriben a la “capacitación laboral, el acceso al crédito, la asociatividad de microproductores, fomento a las cadenas productivas y garantía de acceso al mercado de los pequeños productores a través de compras públicas” (MCDS, 2007); desde aquí se sigue incluyendo aquella lógica neoliberal que pretendía garantizar un ingreso mediante políticas “microsocioproductivas” dirigidas a promover el “autoempleo” productor de bienes y servicios para el mercado sin plantearse seriamente las razones estructurales por las cuales el mercado no genera empleo (Coraggio, 2007). Asimismo, esa lógica termina pasando la responsabilidad por la obtención del mismo a los propios trabajadores y los inscribe en un sector de la economía altamente informal y precario sin que medien propuestas de reforma sobre el mismo.

En síntesis, si bien se dice que en el Ecuador el neoliberalismo no tuvo el impacto que en otros países, su hegemonía no dejó de ser menor que en otras naciones de América Latina. Es una hegemonía ideológica que se sigue sosteniendo bajo los ropajes de un progresismo ambiguo y confuso.

Bibliografía

- Bresser Pereira, L. C. (2007). “Hay espacio para un nuevo desarrollismo” en Diario Página 12. Buenos Aires [En línea] disponible en www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-84242-2007-04-29.html, [Accesado el 2/05/2007].
- Coraggio, J. L. (2007). *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social MCDS (2007). URL: <http://www.mcds.gov.ec/content/blogcategory/41/137/> [Accesado el 5/10/07].

Minteguiaga, A. y R. Ramírez (2007). “¿Queremos vivir juntos: Entre la equidad y la igualdad?” en *Revista Ecuador Debate*. No. 70 (Abril). Pp. 107-128.

Pennachi, L. (1999). “Procesos, principios y políticas en el rediseño del Welfare State” en *Las razones de la equidad. Principios y políticas para el futuro del Estado social*, Pennachi, L. (comp.). Buenos Aires: Losada.

Ramírez Gallegos, F. y A. Minteguiaga (2007). “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo” en *Revista Observatorio Social de América Latina*. No. 22 (Octubre). Pp. 87-103.

Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias

José Luis Coraggio*

Introducción

La vida de los latinoamericanos tiene una historia, un presente y un futuro. Lo que se va a hacer en el presente tiene que estar con una mirada en el aprendizaje del pasado, otra en los deseos de la ciudadanía y la correlación de fuerzas entre mayorías populares y minorías oligárquicas, y otra en la prospectiva transgeneracional.

Aún para los análisis economicistas, la elaboración de escenarios alternativos que vinculan crecimiento de la riqueza y distribución justa de acuerdo a las necesidades y los esfuerzos de cada ciudadano, de cada comunidad, de cada sector, muestra que, dada la estructura socioeconómica existente, su mero crecimiento como economía de mercado centrada en el valor y su contrapartida monetaria es insuficiente para alcanzar la meta de reducción de la pobreza, menos de la desigualdad social, y menos aún para generar por los desarrollos que induce el mercado una estructura que se sostenga afirmando la justicia social.

Incluso para alcanzar metas tan mínimas como reducir a la mitad la tasa de indigencia medida en términos monetarios, meta “del milenio” muy alejada de la equidad y la integración social plena, son necesarias

* Economista, M. A. Universidad de Pennsylvania, Beca Guggenheim (1982). Investigador del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Director de la Maestría en Economía Social (UNGS), Coordinador de la Red Latinoamericana de Investigadores de Economía Social y Solidaria (RILESS) (www.riless.org) www.coraggioeconomia.org

políticas públicas fiscales que interfieran con el mercado, dirigidas a redistribuir directamente el ingreso real, sin la mediación de precios. Tales políticas tienen como límite ideal la institucionalización de un ingreso ciudadano que permita a todo ciudadano o ciudadana tener una vida digna para sí y para sus hijos. Pero incluso la sostenibilidad de tales políticas estaría sujeta a balances de poder que serán circunstanciales si no se transforma el conjunto de la base material de la sociedad: las estructuras de producción, distribución, circulación y consumo, la gestión social del dinero y la tierra, los límites a la propiedad y la apropiación privada del excedente económico, y la producción de bienes públicos que garanticen los derechos humanos de todas y todos, jerarquizados por el derecho a la vida digna y efectivizados por la posibilidad de invertir en las capacidades de la gente y permitirles realizarse a través del hacer útil para la sociedad. Para pensar esto hace falta otra concepción de la economía.

No será, entonces, suficiente aplicar políticas redistributivas de ingresos monetarios que mantengan intactas las estructuras de mercado y propiedad que generan la pobreza y la exclusión. Se requieren transformaciones profundas, la construcción de nuevos sistemas de producción y distribución de la riqueza, para avanzar hacia la efectiva universalización de los derechos humanos. En ese empeño, es fundamental superar el modelo que separa entre políticas económicas centradas en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento del valor económico, por un lado, y políticas sociales compensatorias por el otro. Vamos a proponer el reemplazo de las políticas sociales de inspiración neoliberal por una política de economía social y solidaria, que estimule y consolide nuevas estructuras económicas y sociales capaces de generar nuevos balances entre las fuerzas de la economía popular, orientada por la reproducción de la vida, las fuerzas del mercado, orientado por el lucro sin límite, y las fuerzas de la economía pública, orientada por el bien común.

Las modas de la política social neoliberal

Las políticas sociales “focalizadas” fueron la respuesta del neoliberalismo a la extrema pobreza. La reducción de la pobreza que se haya logrado no

estuvo entonces asociada a transformaciones estructurales dirigidas a generar empleo y a atacar las fuentes de la desigualdad, sino que instalaron la identidad del asistido y la asistida permanente, despojados de su ciudadanía, dependientes del favor de gobiernos y ONG.

El neoliberalismo acentuó así la separación entre políticas para la economía (supuestamente limitadas a lograr la estabilidad macroeconómica, pero de hecho reorganizando regresivamente la economía) y políticas para la sociedad. Para ello generó “sus propias políticas sociales”: básicamente fueron el resultado de un desplazamiento de la matriz de derechos sociales universales hacia políticas sociales asistencialistas, de gestión crecientemente descentralizada y focalizadas en segmentos de máxima pobreza. Estuvieron dirigidas no a la erradicación sino apenas al “alivio de la pobreza extrema”, aceptando de hecho los diversos niveles de pobreza como un rasgo estructural de la sociedad. Se sucedieron los programas de educación “básica”, salud “básica”, alimentación “básica”, etc. muy parcialmente compensatorios de la desigualdad y sin consistencia, sin un enfoque integral ni calidad para modificar la injusticia social estructural. Su resultado fue desigual según las gestiones nacionales y locales, que fueron avanzando de manera heterogénea en el proceso de captación de recursos y en los estilos de descentralización.

Un cambio en el modo de gestión, coherente por la corriente de la gerencia social impulsada desde la banca internacional, centrada en minimizar los costos de la política social, fue el paso de la distribución de bienes y servicios al pago de un subsidio en dinero.¹ Esta política, difundida en países como Brasil, Argentina y Ecuador, estuvo vinculada a contraprestaciones sociales para la familia o la comunidad, y en algunos casos al emprendimiento de actividades económicas por cuenta propia. La forma asistencialista de acceso a esos recursos marcó la ausencia de un proyecto de cons-

1 Con una matriz centrada en los derechos, el gobierno del Ecuador acaba de avanzar en resignificar los bonos de desarrollo humano como un reconocimiento (sin duda marginal) del trabajo reproductivo de las mujeres pobres, y en tomar la seguridad de percepción futura del mismo como garantía para dar créditos que son un anticipo a tasas subsidiadas de esa corriente de ingresos por hasta un año, sin comprometer sus pequeñas propiedades, o como garantía del pago de cuotas para acceder a viviendas. Estas políticas son tomadas por la población objetivo, porque hacen una diferencia en sus condiciones cotidianas de sobrevivencia, pero distan aún de ser una política de cambio estructural dirigido a erradicar la pobreza.

trucción de estructuras económicas autónomas, e incluso, a través del uso de tarjetas plásticas, se *bancarizó*, agregando una nueva línea de ganancia para los bancos y posteriormente para los grandes supermercados.

La constatación de que esas políticas no lograrían ni siquiera cumplir las “metas del milenio” y que la inversión social necesaria para darles calidad y cobertura suficiente, combinando un ingreso decente con acceso a bienes públicos de calidad, era considerada inviable (dentro del modelo neoliberal y la correlación de intereses y fuerzas políticas) llevó en toda América Latina a adoptar, nuevamente por iniciativa de la Banca Internacional, una nueva onda de políticas microsocioproductivas dirigidas a promover el autoempleo productor de bienes y servicios para el mercado como camino para obtener ingresos. El sistema de inversión de mercado manifestaba su impotencia para generar empleo y pasaba la responsabilidad por el mismo a los mismos trabajadores.

La promoción masiva de decenas de miles de emprendimientos productivos en base al propio trabajo se manifestó como una tarea de éxito improbable, pero se le agregó un elemento consistente con la ideología neoliberal: para devenir microempresarios los trabajadores necesitaban capital, y el microcrédito fue presentado como la vía de acceso al “capital”. Esta vía se siguió por caminos relativamente informales y descentralizados, siguiendo la línea de la gerencia social, combinando desde ONG que impulsaban prácticas de microcrédito solidario con altos costos operativos e intereses positivos hasta fondos rotatorios autogestionados por los mismos demandantes de crédito. Se intentaba corregir así el racionamiento del crédito por parte del sistema financiero a la vez que mercantilizar el trabajo reproductivo. De hecho, un gran porcentaje de las actividades emprendidas eran una extensión de la producción para el autoconsumo (alimentos preparados, textiles), principalmente a cargo de mujeres, ahora para el mercado. Validada esta experiencia (los pobres también pagan y pagan más y mejor) y establecida la aceptación de altos costos del crédito, se creó un nuevo nicho de mercado con fines de lucro y surgió el interés de organismos internacionales por abrir líneas de crédito para programas públicos de microcrédito.

Posteriormente, ante la percepción de que, aunque micro, por su masividad podría ser un gran negocio privado, el neoliberalismo impulsa ya

otra línea, dirigida a conectar la demanda de crédito con el negocio de los bancos: la línea denominada de “formación de patrimonio” popular, base de las garantías que el sistema bancario requiere. La lógica de esta política, profundamente individualista, tiene dos componentes principales: reconocer como formas de “capital” o consolidar diversos recursos y capacidades de los pobres (capital social, capital educativo, capital inmobiliario, ahorros, etc.) y dar un paso necesario para conectar esos activos con el mercado financiero: principalmente la regularización de los títulos de propiedad inmobiliaria, con cuya garantía se podría (ahora sí sin subsidios) acceder al crédito en un sistema que integrara el negocio bancario con el trabajo descentralizado de ONG, municipios y organizaciones específicamente dedicadas al microcrédito. La existencia de títulos es un paso para articular el patrimonio popular con los mercados financieros, abriendo la posibilidad de arrastrar por otra vía a los trabajadores en las crisis de las burbujas financieras, el endeudamiento y la expropiación de los bienes dados en garantía. Se sigue procurando integrar a la economía popular en el mercado capitalista, aunque sin autonomía efectiva (la “libertad de empresa” es igualdad de oportunidades entre iguales) y en última instancia concentradora de la riqueza.

Se hace evidente, entonces, que la política social redistributiva de porciones marginales del ingreso ha dado lugar a una política de responsabilización y diferenciación adicional de los individuos según su capacidad para insertarse en el mercado no sólo como consumidores sino como productores y ahora como propietarios de riqueza. Pero los mercados a los que ingresan son altamente competitivos, las relaciones de intercambio son de alta volatilidad y quien hoy recibe un crédito con garantía de su propiedad puede perderla si fracasa su emprendimiento. La experiencia muestra que, mientras el incentivo a la actividad productiva no supere el individualismo con que se aplica, mientras algunos emprendedores resultaran ser exitosos, muchos más quedarán endeudados y fracasarán en sus emprendimientos aislados y sometidos a la violencia de la competencia en el mercado.

La inclusión en un mercado salvajemente competitivo no garantiza el ejercicio de los derechos humanos para todos y acelera los procesos de selección de los más aptos o afortunados en ese mercado. De hecho, el

sector informal está inserto en el mercado, pero eso no salva a esos trabajadores y trabajadoras de la pobreza. Por otro lado, no se ha verificado una revolución educativa como la requerida para que el acceso al conocimiento y la información cambien cualitativamente la calidad del trabajo y sus posibles emprendimientos autogestionados. (El “capital” educativo ha sido fuertemente devaluado con las reformas educativas del Banco Mundial en la región).

Estas políticas, a pesar de estar inscriptas en una perspectiva redistribucionista a favor de los que menos tienen, profundizan el paradigma de la sociedad individualista de mercado que propugna el neoliberalismo. Y está comprobado que el principio de mercado absolutizado reproduce la concentración, asimetrías de poder, y polarización social.

**Necesidad de un giro copernicano:
las tendencias a asumir el paradigma de la economía social y
solidaria como base material de la construcción de ciudadanía**

Con diversos nombres, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil vienen incorporando el paradigma de la ESS. La economía solidaria en Brasil, economía social en Argentina, economía popular y solidaria en Venezuela, economía social y solidaria en Ecuador, economía comunitaria en Bolivia, yo no son lo que esos nombres denotaban en el pasado (básicamente cooperativas, mutuales y asociaciones). Pero tampoco alcanzan los límites del paradigma que vamos a delinear a continuación. Hay un largo camino por recorrer.

La economía social y solidaria es un modo de hacer economía, organizando de manera asociada y cooperativa la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios no en base al motivo de lucro privado sino a la resolución de las necesidades, buscando condiciones de vida de alta calidad para todos los que en ella participan, sus familiares y comunidades, en colaboración con otras comunidades para resolver las necesidades materiales a la vez que estableciendo lazos sociales fraternales y solidarios, asumiendo con responsabilidad el manejo de los recursos naturales y el respeto a las generaciones futuras, consolidando vínculos so-

ciales armónicos y duraderos entre comunidades, sin explotación del trabajo ajeno.

La promoción socioeconómica así encarada atiende tanto a las necesidades materiales como a los valores y relaciones sociales, y su coherencia ética exige que los programas concretos sean acordados conjuntamente entre las instancias públicas y las diversas organizaciones de la sociedad en cada nivel de decisión relevante, con especial atención al nivel local. Siendo necesario que el Estado proponga líneas de acción y asignación de recursos, su diseño y aplicación contará con las capacidades, recursos e iniciativas populares y atenderá a las prioridades y formas de acción conjunta acordadas democráticamente por los actores de base expresando sus valores culturales. Diversas formas de presupuesto, programación y gestión participativa serán diseñadas, sin modelo previo, con los actores, asumiendo públicamente compromisos de lado y lado que podrán ser monitoreados por la población.

Mientras en la política neoliberal se hablaba sin lograrlo de la inclusión en el sistema excluyente de mercado, en esta concepción se trata de la inclusión en una sociedad multicultural pero igualitaria, a través del reconocimiento y articulación de sistemas de producción alternativos, con la mira puesta en los derechos sociales y políticos, individuales y colectivos, que deberán desarrollarse simultáneamente. No hay contradicción entre individuos y comunidades a los que pertenecen si predominan valores y relaciones de solidaridad. El Estado cumplirá así con su obligación de garantizar la efectivización de los derechos de la ciudadanía y de las comunidades que establecen los compromisos constitucionales y legales, fuera ya de un sistema estigmatizador, fortaleciendo la autodeterminación de las comunidades de producción y reproducción.

En este proceso, la institucionalización del problema económico se registró por la combinación de cinco principios:

- Propender a la mayor autarquía de subsistencia posible de las economías domésticas, definidas como la articulación de familias en comunidades o cooperativas, donde cada unidad doméstica o comunidad procura atender a sus necesidades con sus propios recursos, particularmente su trabajo. En lo que hace a alimentación, esto implica recupe-

rar la producción con biodiversidad y evitar caer en la especialización extrema para el mercado. Esto se facilita en las unidades rurales, pero puede aplicarse incluso a unidades domésticas urbanas, como muestran los programas de huertos familiares o comunitarios que producen frutas, verduras, hortalizas y ganadería menor (para el autoconsumo de sus trabajadores o asociados a comedores escolares y hospitalarios, abasteciendo redes de intercambio dentro de asociaciones barriales, etc.). En lo que hace a la vivienda y el hábitat, implica transferir recursos de materiales, financieros y técnicos, que permitan mejorar substancialmente las condiciones de habitabilidad de los sectores populares rurales y urbanos a través de la autoconstrucción preferentemente comunitaria en base a los materiales que provee el propio medio local.

- Propiciar las relaciones de reciprocidad, basadas en la simetría de las donaciones y ayudas mutuas. En esas relaciones, de fuerte presencia en el mundo popular, se da y recibe y de atiende al otro como a uno mismo sin que haya reglas de intercambio como las de mercado, combinado el acceso a seguridad y a bienes necesarios o deseados con el tejido de lazos sociales que permiten la convivencia entre las comunidades, la seguridad ante emergencias personales, etc. El regalo o el servicio voluntario al otro vincula y obliga, de lo cual la Minga es testimonio vivo en el mundo andino. La donación debe evitar la unilateralidad (las transferencias de recursos para cumplimentar derechos ciudadanos o comunitarios no son donaciones sino efectivización de derechos) para no realimentar el clientelismo político.
- Profundizar la redistribución progresiva, con el Estado jugando el papel de centralizador y recaudador de recursos financieros de los que más tienen para redistribuirlos de manera que las comunidades se reproduzcan mejor. Se combinará la distribución a individuos (como el reconocimiento pleno del trabajo de reproducción que hacen las mujeres en los hogares) con la constitución de fondos de desarrollo a nivel de comunidades o asociaciones, permitiendo que éstas se fortalezcan al poder decidir de manera autónoma el mejor uso de esos recursos. Otra vía será la inversión pública de bienes públicos (educa-

ción, salud, transporte, energía, agua, servicios sanitarios, acceso de la tierra a quien trabaja con ella, justicia, seguridad social, etc.) acordada y dirigida al fortalecimiento de las capacidades y el acceso a recursos.

- Regulación del intercambio en los mercados, interviniendo desde Estado y sociedad para evitar tanto abusos de monopolios, intermediarios e importaciones que son competitivas en base a la sobreexplotación de trabajadores o la expoliación de recursos naturales en otros países, como la competencia ruinosa entre la pequeña producción, organizando y vinculando directamente la producción con la demanda local, regional e incluso internacional en una relación virtuosa de responsabilidad por el otro, donde los precios de intercambio entre oferentes y demandantes se fija no por el juego mecánico de la oferta y la demanda en un campo competitivo en que cada uno busca obtener ventaja sino siguiendo criterios de precios justos, vinculados principalmente al trabajo directo e indirecto que insume la producción y circulación de bienes y servicios. Las imperfecciones del mercado por la desigual distribución del poder y los recursos hacen necesario regular los mercados y favorecer la consolidación de poder de compra o venta colectiva de parte de la economía popular. La vigilancia sobre las actividades agiotistas deberá unir la presencia de la sociedad organizada con el poder legítimo del Estado. La reingeniería del sistema financiero, canalizando el ahorro popular hacia la economía social es otra línea de prioridad. Especial atención tiene aquí la organización de formas comunitarias de autogestión de necesidades básicas de los ciudadanos (cooperativas locales de servicios públicos, grupos de compra conjunta, redes de trueque y moneda social, etc.).
- Planificación participativa y normatividad, basada en el reconocimiento de las organizaciones y redes de la economía social y solidaria, su organicidad y representación en el espacio de definición de políticas públicas, y la coordinación conciente de las acciones económicas de los múltiples agentes independientes para aunar fuerzas y recursos, organizando la división social del trabajo dentro de las micro regiones y entre ellas, produciendo bienes colectivos, evitando la competencia

destructiva, anticipando, regulando o evitando efectos socialmente no deseables del juego de mercado.

El punto de partida de la economía popular y la acción pública

Es posible caracterizar las bases materiales de nuestras sociedades como una economía mixta, que combina relaciones heterogéneas de producción orientadas al intercambio en los mercados donde compiten desigualmente un “sector de empresas de capital” y formas de la “economía popular” orientadas hacia el mercado combinadas con formas de “trabajo para la propia subsistencia” de los productores y sus familias, y una “economía pública” que aún mantiene un peso significativo. Esa economía mixta ha venido reproduciendo y ampliando una altísima desigualdad originaria en la distribución de la riqueza, del ingreso y de las condiciones de vida, con un componente insuficiente de redistribución compensatoria por parte del Estado, y grados variables de intercambio de reciprocidad intra e intercomunidades que varían con la cultura de cada territorio. Todo ello con alta heterogeneidad entre campo, ciudad y regiones, produciendo altos niveles de fragmentación, desigualdad y exclusión.

Sobre esas bases es difícil generar un sistema socioeconómico con igualdad estructural en base a las políticas sociales predominantes: políticas de redistribución de ingresos, de microcrédito, de provisión de bienes públicos de baja calidad, o de mero reconocimiento de activos que ya están operando efectos productivos o de consumo. Esto último puede ser valioso si se establecen resguardos para evitar que el mercado los expropie y concentre en su dinámica polarizadora. Por lo demás, no existe evidencia empírica de que la mera formalización vuelve más productivo el uso de los recursos.

Una política que supere el carácter compensador, asistencialista y focalizado en los más pobres no será simplemente una política que monetice las ayudas públicas o titularice los activos que ya poseen los ciudadanos, pues dentro de la misma estructura esas acciones sólo facilitan que en el campo de fuerzas desiguales del mercado se concentren adicionalmente recursos a favor de grupos orientados por los grandes negocios (como es

el caso de la masa de fondos que implica el bono solidario que se canalizan por los bancos y los grandes negocios minoristas, o la posibilidad de un negocio bancario del microcrédito, o la compra agresiva de tierras agrícolas o suelo urbano).

De lo que se trata es de construir, entre sociedad y estado, “un subsistema crecientemente orgánico de economía social y solidaria”, interrelacionado pero con autonomía relativa respecto a la economía de las empresas de capital y a la economía pública. Solo un tal sistema puede resolver a la vez y de manera sostenible los problemas de la subsistencia digna y de la insuficiencia del mercado para generar trabajo productivo.

Los tiempos de la economía popular (crecientemente urbana) son al menos dos:

- un tiempo de la emergencia continua, de la sobrevivencia diaria, basada cada vez más en la reacción a los cambios exógenos que en los hábitos y costumbres, sin posibilidad de anticipar demasiado, y buscando ventajas de corto plazo en el mercado,
- un tiempo de la reproducción en el largo período de comunidades y grupos, donde prima la preocupación por los descendientes y la reproducción de la comunidad como tal.

Estos dos tiempos se superponen y hay que atender al primero controlando sus efectos de fragmentación, apostando con recursos y políticas sostenidas al segundo, ampliando las posibilidades de transformación ganando en calidad social. Los sistemas de seguridad y protección social han fallado o se han desarmado, generando toda suerte de riesgos para la reproducción en el corto y el largo plazo. Las recientes propuestas para reconstituir el sistema de seguridad social ciudadana y universalizarlo vendrían a reparar en parte esta falla. Ese piso es fundamental para impulsar iniciativas innovadoras de los trabajadores y sus comunidades sin que la cooperación se perciba como un riesgo a la sobrevivencia individual.

Las políticas de economía social y solidaria deben entonces concentrarse en fortalecer y potenciar el segundo proceso: la persistente consolidación de grupos, redes y comunidades abiertas, autogestionadas en con-

diciones de vida digna acorde a la realidad histórica y cultural de cada comunidad. Esto implica privilegiar lo comunitario sobre lo individual, lo asociativo solidario sobre lo competitivo, pero a la vez respetar la libertad de opción de los ciudadanos. Implica abrir oportunidades para emprender procesos de agregación y solidaridad social sin imponerlos. Implica proteger sus economías de reproducción cuando están asediadas por el mercado y la cultura individualista.

En todo caso, se trata de tener políticas amplias que den lugar a situaciones muy diferentes, atendiendo a la cultura, la región, la historia de cada grupo humano. Se trata de evitar la cosificación del beneficiario propia de las instituciones estatales, dejar que en el terreno y mediante el diálogo se definan buena parte de las políticas. Esto supone comunidades democráticas, no manejadas por gamonales. Construir una economía alternativa requiere una conjunción entre la economía pública y la economía social y solidaria que se encuentran y concertan en espacios democráticos, un camino para la soberanía del pueblo, ejercida en el encuentro de las organizaciones sociales, los representantes políticos y los funcionarios públicos.

Se trata de pasar de una economía despersonalizada donde cada uno elimina la responsabilidad por los demás, a una economía social, del afecto, de las relaciones interpersonales, basadas en la confianza, la lealtad y el compromiso mutuo. Una economía que, en su desarrollo, genera lazos sociales éticamente valiosos.

Las políticas públicas dirigidas a los sectores populares se han institucionalizado como intervenciones verticales, como “medidas” aisladas o en paquetes dirigidos sujetos pasivos receptores de asistencia para compensar una parte de los efectos injustos de “la economía”. Mientras tanto, “la economía” seguía produciendo pobres y excluidos. Las nuevas políticas sociales deberán ser políticas socioeconómicas, democráticamente consensuadas en espacios institucionalizados en que participen los grupos de los cuales intentan mejorar la vida, aprendiendo a decidir en el encuentro de intereses, conocimientos y perspectivas culturales sobre la vida digna, y con pleno reconocimiento de que el Estado debe ganar una credibilidad que ha perdido junto con la sociedad política. Por ejemplo, el presupuesto y la gestión participativa son instituciones de la economía social y soli-

daria que deberán extenderse y perfeccionarse con la experiencia, donde técnicos del Estado y representantes de las organizaciones sociales dialoguen, debatan, acuerden y hagan juntos.

La construcción de otra economía es una tarea para múltiples actores, que deben compartir los rasgos estratégicos de una propuesta de transformación y aportar y contar con recursos suficientes para conformar una verdadera plataforma de apoyo a los agentes de esa nueva economía. Es, a la vez, una base firme para la construcción de ciudadanía, dado que los derechos individuales sólo pueden ejercerse a plenitud con autonomía, con las necesidades básicas resueltas y en relación solidaria con otros.

Bibliografía

- Coraggio, José Luis (2004). *De la emergencia a la estrategia. Más allá del alivio a la pobreza*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- _____ (2007). *Economía social, acción pública y política (hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Danani, Claudia (2004) (Comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/ALTAMIRA/OSDE.

The impact of cash transfers on school enrollment: Evidence from Ecuador*

Hessel Oosterbeek**

Juan Ponce***

Norbert Schady****

Introduction

Many countries in Latin America provide poor families with conditional cash transfers. The first country that adopted such a program was Brazil in 1995. Other countries include Mexico (1997), Honduras (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica, Colombia (2001), Argentina, Uruguay, Chile, and Jamaica.¹ Conditional cash transfer programs provide poor families with cash conditional on their children attending school and/or visiting health care centers. The attractiveness of such programs is the potential to combine short-term and long-term poverty reduction. The cash transfers reduce short-term poverty, while long-term poverty will be reduced if children of poor families acquire human capital.

The effectiveness of some of these programs has been assessed through rigorous impact evaluation studies. These studies show substantial positive effects of conditional cash transfers on school enrollment. The programs in Mexico and Nicaragua have been evaluated using randomized

* This version: February 2008. Oosterbeek is affiliated with the Amsterdam School of Economics and the Tinbergen Institute. Ponce is affiliated with FLACSO-Ecuador. Schady works for the World Bank. Valuable comments from Arjun Bedi, Erik Plug and seminar participants in Madrid and Quito are gratefully acknowledged.

** Investigador afiliado en el Amsterdam School of Economics del Instituto Tinbergen.

*** Subdirector académico de FLACSO Ecuador. Coordinó el eje temático “Economía y modelos de desarrollo” durante el Congreso FLACSO 50 Años.

**** World Bank. Development Research Group. nschady@worldbank.org

1 Rawlings and Rubio (2003) and Caldés et al., (2004) provide overviews of the various programs.

field experiments. In Mexico enrollment rates at the secondary school level increased from 67 percent to around 75 percent for girls and from 73 percent to around 78 percent for boys (Schultz, 2004). In Nicaragua the program was targeted to pupils up to fourth grade in primary school. The program increased the enrollment rate for this group by 18 percentage points (Maluccio and Flores, 2004).²

Other programs have been evaluated using non-experimental research designs. Duryea and Morrison (2004) used propensity score matching to evaluate the program in Costa Rica, and find a 5 to 9 percentage points increase in the probability of attending school. Attanasio *et al.*, (2006) have evaluated the program in Colombia using propensity score matching in a difference-in-differences framework. They find an increase in school enrollment of 5 to 7 percentage points for 14 to 17 years old.

In this paper we evaluate the impact of a cash transfer to the poorest 40 percent families on school enrollment in Ecuador. While the program aims at increasing school attendance and visits to health care centers, the program does not impose any explicit requirement for children of treated families to attend school or visit health centers. An important consideration for the Ecuadorian government not to impose such requirements is that the administrative burden of monitoring attendance is high. Moreover, interviews with teachers indicated that if they would be responsible for administering attendance, they might be inclined to report children to be present while they were actually not in school. A similar concern motivated Duflo and Hanna (2006) to use cameras with a tamper-proof date and time function, to monitor teacher attendance in India when teachers were provided financial incentives for attendance.

While the formal rules of the program make it an unconditional program, this appears not to be the case in the perception of a substantial part of the potential beneficiaries. Before the actual implementation of the program there was a publicity campaign, which mentioned the need for households to enroll their children in school and take them to health care centers. Some surveys indicate that 1/3 of the beneficiaries state that they believe that the transfers are conditional, so that they will probably

² The program in Honduras will also be evaluated through a randomized field experiment. Results are not yet available.

respond to the program as if it poses explicit requirements with regard to school enrollment and visits to health care centers.

An interesting feature of the design of the program's impact evaluation is that it consists of a randomized experiment and of a regression discontinuity design. In the experiment 1309 families around the first quintile of the poverty index were randomly assigned to treatment and control groups. For the regression discontinuity design data were collected from 1221 families around the second quintile of the poverty index, which is the program's threshold for eligibility. Hence our estimates pertain to groups at two different locations of the poverty distribution, thereby giving insight in the potential heterogeneity of the program's impact. If the cash transfer lifts a credit constraint, it is likely that the impact is larger among poorer families. Moreover, since school enrollment prior to the program's implementation is lower among poorer families there is also more scope for an increase in enrollment among these families.

Our empirical findings show indeed heterogeneous treatment effects according to this pattern. School enrollment of children in families around the first quintile increases by about 10 percentage points in response to the cash transfer, while school enrollment of children in families around the second quintile is unaffected by the program. Our findings suggest that the program's effectiveness can be enhanced by lowering the poverty threshold for program eligibility, so that unresponsive families are no longer covered (i.e. do not receive a windfall).

The experimental design using data from families around the first quintile has been analyzed before in a recent paper by Schady and Araujo (2006). Although their empirical approach differs somewhat from the approach adopted in this paper, the findings are qualitatively similar; they too find that school enrollment goes up by about 10 percentage points for families around the first quintile that receive the cash transfer. The main novelty of the current paper is that we present the findings from the randomized experiment along with the fresh evidence from the regression discontinuity design, and that we compare and interpret the findings from both designs.

The remainder of the paper is organized as follows. The next section describes the program in Ecuador in more detail and provides informa-

tion about the specific context. Section 3 describes the empirical approaches adopted in this paper. Section 4 describes the data. Section 5 presents and discusses the empirical results. Section 6 summarizes and concludes.

Program and context

Ecuador is a lower-middle income country, characterized by high poverty levels and high inequality. Between 1982 and 1990, enrollment increased from 68.6 percent to 88.9 percent for primary schools and from 29.5 percent to 43.1 percent for secondary schools. Despite an expansion of educational inputs in the 1990s, enrollment stagnated in that decade.

Compulsory schooling in Ecuador starts at the age of 5 and ends at the age of 14. This covers one year of pre-school, six years of primary school and three years of basic secondary school. Direct costs of schooling for parents include the following items: uniforms; a (not so) voluntary contribution of around US\$20 per year; school books; and transportation costs.³

The cash transfer program we evaluate in this paper is called the “Bono de Desarrollo Humano (BDH)”, and was launched in 2003.⁴ It consists of a payment to the poorest 40 percent of families with children. The transfer equals US\$15 per family per month and is independent of the number of children. The amount of US\$15 should be compared to average monthly expenditures in the target group of around US\$100. Whether a family belongs to the 40 percent poorest families depends on their score on a poverty index. The poverty index is computed using non-linear principal components analysis based on 27 variables including household assets and housing characteristics (television, car, telephone,

3 The new government that started in 2007 eliminated the “voluntary” contribution and plans to provide free books and uniforms to children from poor families.

4 The program incorporated two previous smaller programs aimed at the very bottom of the poverty distribution. See Vos *et al.*, (2001) and León and Younger (2004) for evaluations of one of these programs.

electricity, water, etc.), characteristics of head of household and her/his partner (schooling, ethnicity, illiteracy, labor market status, etc.), children’s characteristics and household size.

The main stated objective of the program is to improve the formation of human capital among poor families in Ecuador. The program has two components: education and health. The education component aims at children from the ages of 6 to 15 to enroll in school and attend at least 90 percent of the school days. The health component aims at children under 6 years old to attend health centers for medical check-ups. Unlike other programs in Latin America, up until 2006 the program had no mechanisms to verify attendance in school and in health care centers. Families are not taken off program rosters if their school-aged children are not enrolled in school or fail to attend classes regularly.

Empirical approach

To evaluate the impact of the Ecuadorian cash transfer program, we take advantage of two elements included in the design of the program during its initial stage: a randomized social experiment of families around the first quintile of the poverty index (EXP) and a regression discontinuity design (RDD) created by the program’s eligibility threshold around the second quintile of the poverty index.⁵ This will in principle produce credible estimates of the impact of the cash transfer at different points of the poverty distribution.

The identifying assumption for the experimental design is that assignment to treatment and control groups is random. This assumption can be verified by comparing the two groups in terms of their observable characteristics. The identifying assumption for the regression discontinuity

5 When implementing the cash transfer program, the government of Ecuador planned to evaluate the program’s impact only through a regression discontinuity design. The initial design of the program established two different amounts: US\$15 for families in the lowest quintile and US\$11.5 for those in the second quintile. Once the research was designed and the baseline survey was conducted, the government, however, decided to grant all families in the bottom two quintiles US\$15. The regression discontinuity around the first quintile was replaced by the randomized experiment.

design is that conditional on a flexible function of the poverty index and other observables, eligibility for treatment is random for families with a poverty index close to the second quintile.

More formally, we will estimate different versions of the following equation:

$$Y_{i,t} = \delta T_{i,t} + X_{i,t-1} \beta + f(P_{i,t-1}) + u_{i,t} \quad (1)$$

Where Y is school enrollment which takes a value of 1 if a child is enrolled and 0 otherwise, T is an indicator variable taking the value of 1 if the person receives the treatment and 0 otherwise, X is a vector of individual, household and community level characteristics, $f(P)$ is a flexible function (a third degree polynomial) of the poverty index, and u the error term. Subscript i indicates the child, t indicates the time period when the follow-up survey was conducted, $t-1$ refers to the baseline period. For all the results we report heteroscedasticity robust standard errors that are clustered at the family level.⁶

The effect of interest is δ . When assignment in the experiment is truly random, controlling for observables should not affect the estimates. In the regression discontinuity design, controlling for a flexible function of the underlying variable (poverty index) can be vital, depending on the (local) relationship between this variable and the outcome of interest.

It turns out that not all families that received the transfer were eligible, and vice versa. In the experiment some families that were assigned to control did receive the transfer and some families that were assigned to treatment did not receive it. Likewise, in the regression discontinuity design some families that should not have received the transfer did get it, while some other families that were eligible for the transfer did not receive it. There is thus not a deterministic relation between eligibility (assignment to treatment, poverty index) and actual receipt of treatment, but a probabilistic one. To address the potential biases caused by this contamination, we apply an instrumental variables approach where actual receipt

⁶ Clustering at the parish level instead of family level does not change our findings.

of the cash transfer is instrumented by eligibility. This means that we will estimate a first stage equation in which the endogenous variable T in equation (1) is instrumented by the dummy variable eligibility (Z), which takes value 1 if the respondent is eligible for treatment (assignment to treatment or poverty index below the cutoff) and 0 otherwise. The identifying assumption is then that $E(Z_{i,t} \cdot u_{i,t} | X_{i,t-1}, P_{i,t-1}) = 0$.

Since we have pre-intervention and post-intervention measures of outcomes at our disposal, we can also combine the experimental and regression discontinuity designs with a before after approach. To this end we estimate equations of the following form:

$$\Delta Y_{i,t} = \delta_{\Delta} T_{i,t} + X_{i,t-1} \beta_{\Delta} + f_{\Delta}(P_{i,t-1}) + \Delta u_{i,t} \quad (2)$$

Where ΔY is the change in school enrollment which takes a value of 1 if a child is enrolled at t and not enrolled at $t-1$, of 0 if the enrollment status is the same at t and $t-1$, and of -1 if a child is enrolled at $t-1$ but not at t . Specification (2) allows changes of Y to be affected by X and $f(P)$.

In addition to equations (1) and (2) we will also present results from reduced form estimations. These equations have a similar specification as equations (1) and (2), except that T is replaced by Z . The reduced form equations recover the effects of the intention to treat (ITT) for the two samples.⁷

Data

The experiment and the RD design were both implemented in four out of twenty-two provinces in the country.⁸ The sampling scheme used a two-stage procedure. Within the provinces, parishes were randomly drawn and, within these parishes, a random sample of households was taken. The sampling scheme for both designs selected only households

⁷ Note that the ITT for the two designs has an entirely different interpretation. We come back to that after presenting the empirical findings

⁸ These provinces are Carchi, Imbabura, Cotopaxi and Tungurahua, which are all located in the Sierra (highlands) region.

who had at least one child aged 6 to 15 at the time of the baseline survey. A baseline survey was conducted between June and August 2003 and a follow-up survey was carried out between January and March 2005.

The sample for the experiment consists of households with a poverty index between the 13th percentile and the 28th percentile. One-half of the households in this sample were randomly assigned to the treatment group that was eligible for the cash transfer, and the other half was assigned to the control group that was not eligible for the transfers during the period of the evaluation. These two groups are the lottery winners and the lottery losers respectively.

To exploit the discontinuity in eligibility around the program's eligibility threshold of the second quintile of the poverty index, families with a poverty index between the 33rd percentile and the 47th percentile were sampled. In that design families with their value of the poverty index between the 33rd percentile and the threshold (40th percentile) are just eligible for receipt of the cash transfer. Families with a value on the poverty index between the threshold and the 47th percentile are just ineligible for receipt of the transfer.

The survey includes one record for each household member including their gender, age and relation with the head of the household. The survey also contains information on parents' level of schooling, marital status, and language spoken by all household members. For children aged between 5 to 17 years, the survey includes information on enrollment during the current school year (level and grade). Finally, the survey includes a complete module of household expenditures, which replicates the structure of the 1999 Ecuador LSMS.

Attrition is low; 96 percent of the households interviewed at the baseline were interviewed again in the follow-up survey. No significant differences are found between households who were and were not interviewed. Attrition can introduce biases when correlated with treatment status (Angrist, 1997). A regression of an attrition indicator on treatment status has a coefficient of 0.0012 (s.e. 0.11), suggesting that attrition will not bias our results.

The sample is restricted to children aged 5 to 17 years when they live in households that responded to the follow-up survey. This results in a

sample of 3,004 children in 1,309 families in the experiment, and of 2,384 children in 1,221 households in the RDD study.⁹ Table 1 presents descriptive statistics for eligible and ineligible children/households in both groups. Columns 1-3 pertain to the RDD sample of children/households who have a poverty index just below or just above the program's threshold. Columns 4-6 are for the experimental sample around the first quintile of the poverty index.

Some of the variables listed in Table 1 serve as an input in the construction of the poverty index or are highly correlated with the poverty index. This is the case for head of household being indigenous, log of per capita expenditures and parents' education. It is therefore not surprising that we find significant differences for these variables between the groups just below and above the cutoff in the RDD. This suggests that treatment and control groups in this design may be too different to compare. Recall, however, that the identifying assumption of the RDD is that there are no systematic differences between treatment and control groups conditional on covariates (including a flexible function of the poverty index). Hence, differences in observed characteristics do not invalidate the RDD.

With the genuine random assignment in the experimental study, we expect no significant differences for any of the observables in Table 1. This is true for all variables in Table 1, with two exceptions. Somewhat surprisingly, we find a significant difference between the two groups on the poverty index. The absolute difference between the eligible and non-eligible groups is, however, rather small. We believe that controlling for a flexible function of the poverty index will undo any biases due the apparent deviations from the randomized assignment. (And as our results in the next section show, our impact estimates are very similar whether we control for the poverty index or not.) Furthermore the randomization favored a bit families living in rural areas, as they were more likely to win the lottery. Here too, we believe that controlling for the urban area dummy in combination with canton fixed effects will eliminate any biases related to this composition difference. And again this is supported by

9 Data on all key variables are available for all households in the sample, with the exception of parental education, which is missing in some cases.

the fact that the estimation results are not sensitive to the inclusion of these control variables.

The results in Table 1 also show substantial differences between the RDD sample and the EXP sample. For most variables these differences reflect the differences between families around the first and around the second quintile of the poverty index, and hence these differences are qualitatively similar to the differences between the eligible and non-eligible groups in the RDD. Noticeable is the substantial difference in enrollment rates at baseline. This is close to 0.75 around the first quintile and close to 0.85 around the second quintile. Our impact estimates should be regarded relative to these current enrollment rates, since there are obvious ceiling effects. Many countries in Latin America have very similar enrollment rates, including Brazil, Chile, Paraguay, Dominican Republic and Honduras.

Results

First stage

The first thing that we need to establish is the (first stage) effect of eligibility of the cash transfer on actual receipt (treatment) of it. Among the winners of the experiment's lottery, 529 of 677 households (78 percent) received cash transfers. Among the losers of the lottery, 264 out of 632 households (42 percent) erroneously received transfers. Likewise, out of a total of 537 families that were just above the second quintile of the poverty index in the RDD, 41 (8 percent) received the cash transfer. And out of 684 families that were eligible in the RDD because their poverty index was just below the second quintile, 178 (26 percent) did not receive the cash transfer. Hence for 31 percent of the families in the experiment and for 18 percent of the families in the RDD, eligibility-status and treatment-status do not coincide.

Figure 1 plots the relation between the poverty index and the probability of actual treatment for the treatment and control groups in both designs (EXP and RDD) separately. At the right hand side of the figure

the discontinuity in the probability of treatment around the cutoff in the RDD sample is evident. Closely around the second quintile of the poverty index, the probability of treatment drops by around 60 percentage points. Notice further that the relation between actual receipt and the poverty index is almost flat at both sides of the cutoff. This indicates that in this sample the probability of treatment is independent of the poverty index conditional on the eligibility status. The left hand part of the figure shows the same relations for the winners and losers in the experiment. Winners are clearly more likely to actually receive treatment than losers, but it is clear that a substantial fraction of the losers also receive treatment. Moreover, the two lines at the left hand part of the figure indicate that the difference in the probability of actual treatment between winners and losers increases with the poverty index. This shows that also in the EXP-sample the probability of actual treatment is higher for poorer families.

Table 2 shows these findings more formally for various specifications of the first stage relationship for the two samples. The top panel contains the results for the RDD sample. Column (1) contains no control variables, column (2) adds controls for background characteristics (see Table 1), and column (3) adds a third degree polynomial of the poverty index.¹⁰ Even in this latter specification, the coefficient of eligibility status is not lower than 0.64, and is always very significantly different from zero. The F-value for the instrument is never below 148. The flatness of the relation between treatment and poverty index at both sides of the cutoff is expressed by the low F-value for a joint test on the significance of the three poverty index terms. We cannot reject the hypothesis that conditional on other variables, the joint effect of these three terms equals zero.

The bottom panel of Table 2 reports results for the same first stage specifications for the EXP-sample. For this sample the point estimates are about half the size of those for the RDD-sample. Nevertheless the first stage results are still very significant, and while inclusion of the poverty index terms cannot be rejected, the effect of eligibility of treatment is hardly affected by it.

¹⁰ Results are the same when we include the poverty index in linear or quadratic form.

Administrative problems are seen as the main cause for the high non-compliance to the assigned treatment status in the experiment. The persons responsible for the actual payment of the cash transfer to winners (and not to losers) initially did not respect the lists of winners and losers that were sent to them. Only after some while they took it seriously. This indicates an important practical lesson for conducting randomized social experiments with the involvement of local civil servants/bureaucrats. The higher rate of compliance to eligibility status in the RDD suggests that in some circumstances, this might be a more effective evaluation scheme than a randomized experiment.

Reduced form

The first three columns in Table 3 show the reduced form results for the EXP-sample. We present results for different specifications corresponding to those in the previous table. The top panel reports results for the levels specification, while the bottom panel reports results from specification in which the dependent variable is measured in first differences. In the level specifications the point estimates are close to 0.03 and in the first difference specifications they are slightly above 0.04. With one exception these estimates are significantly different from zero.

Going from the first to the third column we observe that adding more control variables does not change the estimates, as it should not given randomized assignment. Not much precision is gained by including extensive sets of control variables. For the results in the third column we tested for the joint significance of the poverty index polynomial.¹¹ We reject that the joint effects of these three terms equal zero.

The last three columns of Table 3 report the reduced form results for the RDD-sample. In all specifications the estimates are small and never significantly different from zero. Going from the fourth to the sixth column we observe that adding more controls makes the point estimate less negative or more positive. Differences between the point estimates in the

11 Again results are the same when we include the poverty index in linear or quadratic form.

different columns are, however, insignificant. For the results in the final column we tested for the joint significance of the poverty index polynomial.¹² We cannot reject that the joint effects of these three terms equal zero. On the basis of efficiency considerations, we should therefore prefer the results in column (5). The standard error on the impact estimate in that column is substantially smaller than the standard error on the impact estimate in the final column. Based on our preferred first difference specification in the second column, we can exclude that the program had an impact on school enrollment exceeding 2.7 percentage points for children in families around the second quintile of the poverty index, with 95 percent likelihood.

Figure 2 illustrates the reduced form results for the specification without any controls using data for both samples. The right hand part clearly shows the absence of any impact in the RDD sample. In anything, it even seems that at the cutoff, eligibility for treatment has a slight negative impact. The left hand side shows the relation between the poverty index and school enrollment for winners and losers of the lottery. Evidently, children of families that won the lottery are more likely to be enrolled in school than children in families that lost the lottery.¹³

IV

Table 4 reports the IV results for the two samples. Point estimates are equal to the reduced form estimates (in Table 3) divided by the first stage coefficient in the corresponding column (in Table 2). The impact estimates for the EXP-sample are around 0.09 for the levels specification and around 0.12 for the first difference specification (columns 1-3). This implies that actual receipt of the cash transfer raises school enrollment by 9 to 12 percentage points for children in families around the first quintile of the poverty index. None of the impact estimates for the RDD-sam-

12 Again results are the same when we include the poverty index in linear or quadratic form.

13 From the figure it appears that the impact of winning in this group is larger for those with a high value of the poverty index. This is, however, a result of the lowest estimation being sensitive for outliers located at the ends of the graph.

ple are significantly different from zero, implying that we cannot reject the hypothesis that receipt of the cash transfer has no impact on school enrollment for children in families around the second quintile of the poverty index (columns 4-6).

These IV-estimates make very prominent the difference in impact the cash transfer has for families at different points of the poverty index. Average monthly expenditures amount to US\$104 for families around the first quintile and US\$125 for families around the second quintile. For the first group the extra US\$15 per month has an impact and school enrollment goes up from around 75 percent to around 85 percent. For the second group the extra US\$15 has no impact and school enrollment remains around 85 percent. Apparently, extra financial resources are helpful to increase school enrollment from 75 percent to 85 percent. To increase school enrollment beyond that level, extra cash appears not to matter.

Comparing the EXP and RDD results

Thus far we have presented and discussed the results from the experiment and the RDD as if they are entirely comparable. Assuming that the RDD indeed achieves randomized assignment, the results from the two designs would be comparable if there would be full compliance. That is: if intended treatment (eligibility) and actual treatment coincide. This is, however, not the case. In this subsection we discuss how this might affect the interpretation and comparability of the results from the two designs.

The ITT estimates are based on a comparison of the outcomes for children from eligible and ineligible families. In the RDD 82 percent of the sample received the treatment they were intended to receive, while this percentage is only 69 percent in the experiment. If the compliance rate in the EXP would be as high as in the RDD and if treatment has a non-negative effect on school enrollment, then the ITT estimates of the EXP would be higher than those reported in Table 3. Consequently, due to the different compliance rates the difference in ITT estimates of the two designs is underestimated.

Notice that the policy relevance of the ITT's of the two designs is different. In the RDD it is really the intention not to provide cash transfers to families above the second quintile. In the EXP it is not the intention of the policy makers to permanently withheld treatment from families that have been assigned to the control group.

Of greater policy relevance for the experimental design are the IV-estimates. The IV-estimates divide the ITT-estimates by the difference in the probabilities of actual receipt of the cash transfer between eligible and ineligible observations. This estimator is usually interpreted as the local average treatment effect (LATE): it is the treatment effect measured on the compliers. Compliers are those (unidentifiable) observations that receive the cash transfer because they won the lottery (in the EXP) or because they are just below the eligibility threshold (in the RDD). Due to the different compliance rates and the (probably) different reasons for compliance in the two designs, it is difficult to compare the LATE-estimates across designs.

Are the groups that deviated from their assigned eligibility status systematically different across the two samples? To gain some insight in this, Table 5 reports the results of regression of actual treatment status on background characteristics, separately for the EXP and RDD-samples and for the eligible and ineligible groups within these samples. The first column in this table pertains to observations in the EXP that lost the lottery. The probability that a person in that ineligible group receives treatment decreases with the poverty index (poorer people are more likely to receive treatment) and increases when the mother lives in the same house. The second column shows that the probability that lottery winners in the EXP actually receive treatment is higher when children were enrolled in school at baseline and is also higher in rural areas than in urban areas. A higher compliance rate in the EXP would relocate some families from the ($Z=0, T=1$) group to the ($Z=0, T=0$)-group thereby lowering the poverty level in the latter group. At the same time it would relocate some families from the ($Z=1, T=0$)-group to the ($Z=1, T=1$) group, thereby increasing the share of children with lower enrollment levels at baseline in the latter group. If poverty and low enrollment at baseline are both negatively correlated with lower enrollment rates, then the enrollment levels of both the

treated and the control groups are upward biased. But since the low compliance rate is mainly due to the high take-up rate of transfers among ineligible families, and higher compliance rate in the EXP-design would probably lead to a larger relocation in this group, and thereby to a larger impact estimate of the program.

Columns 3 and 4 repeat this for the eligible and ineligible groups in the RDD. Families just below the threshold are more likely to actually receive the cash when the mother lives in the house (this is expectable since the money is provided to the mother). Moreover, in both groups (eligible and ineligible) living in an urban area significantly reduces the chances of collecting the cash. It is not clear a priori whether, and if so in which direction, these composition effects would bias the RDD-estimates.

Summary and discussion

This paper evaluates the impact on school enrollment from a program in Ecuador that gives cash transfers to the 40 percent poorest families. Using data from a randomized experiment and from a regression discontinuity design, we find heterogeneous effects of the program on school enrollment. Around the first quintile of the poverty index the cash transfer of US\$15 per month increases school enrollment from 75 percent to 85 percent. Around the second quintile the cash transfer has no impact and school enrollment remains 85 percent. This suggests that for the poorest families in Ecuador the program lifts a credit constraint while this is not the case for families close to the eligibility threshold.

Increasing school enrollment is one of the main goals of the cash transfer program in Ecuador. Our findings suggest two different avenues to enhance the program's effectiveness. Because children in families close to the program's eligibility cutoff are not affected by the program, it might be considered to lower the threshold. Our results are however not more informative about the optimum threshold level other than that it should be somewhere between the first and second quintile of the poverty index. Alternatively, it might be considered to impose an explicit requirement for children to be enrolled in school to qualify for the transfer.

Recently the Ecuadorian government decided to double the amount of the cash transfers from US\$15 to US\$30. Given the findings reported in this paper, it is doubtful whether this increase will have an impact on school enrollment. It will not have an impact for children in families close to the program's threshold. These families are already unresponsive to receipt of the first US\$15, so the next US\$15 will only have a smaller impact. But also children in families around the first quintile are unlikely to respond to the increase in the transfer. The first US\$15 already made their enrollment levels catch-up with that of children from families around the second quintile of the poverty index. The results for the children from families around the second quintile suggest that something different than cash is needed to boost the enrollment rate above 0.85.

References

- Angrist J. (1997). "Conditional Independence in Sample Selection Models." *Economic Letters*. 54(2), pp. 103-112.
- Attanasio, O., E. Fitzsimons, A. Gomez, D. Lopez, C. Meghir and A. Mesnard (2006). "Child Education and Work Choices in the presence of a Conditional Cash Transfer Programme in Rural Colombia" *The Institute of Fiscal Studies*. WP 06/01.
- Caldés, N., D. Coady and J. Maluccio (2004). "The Cost of Poverty Alleviation Transfer Programs: A Comparative Analysis of Three Programs in Latin America." *IFPRI, Washington*.
- Duflo, E. and R. Hanna (2006). "Monitoring works: Getting teachers to come to school", Mimeo.
- Duryea, S. and A. Morrison (2004). "The Effect of Conditional Transfers on School Performance and Child Labor: Evidence from an Ex-Post Impact Evaluation in Costa Rica." *Inter-American Development Bank, Washington*. pp. 1-27.
- León, M. and S. Younger (2004). "Transfer Payments, Mother's Income, and Child Health in Ecuador". Mimeo.
- Maluccio, J. and R. Flores (2004). "Impact Evaluation of A Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección Social,"

FCND Discussion. No. 184, pp. 1 – 74.

Rawlings, L. and G. Rubio (2003). “Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lesson from Latin America.” *Policy Research Working Paper*. No. 3119, pp. 1 – 25.

Schady, N. and M. Araujo (2006). “Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador.” *Economía*. Forthcoming.

Schultz, P. (2004). “School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progress Poverty Program.” *Journal of Development Economics*. 74, pp. 199-250.

Vos R., M. León, and W. Brborich (2001). “Are Cash Transfer Programs Effective to Reduce Poverty?” Mimeo.

Figures

Figure 1. First stage relation
Relation between poverty index and actual treatment

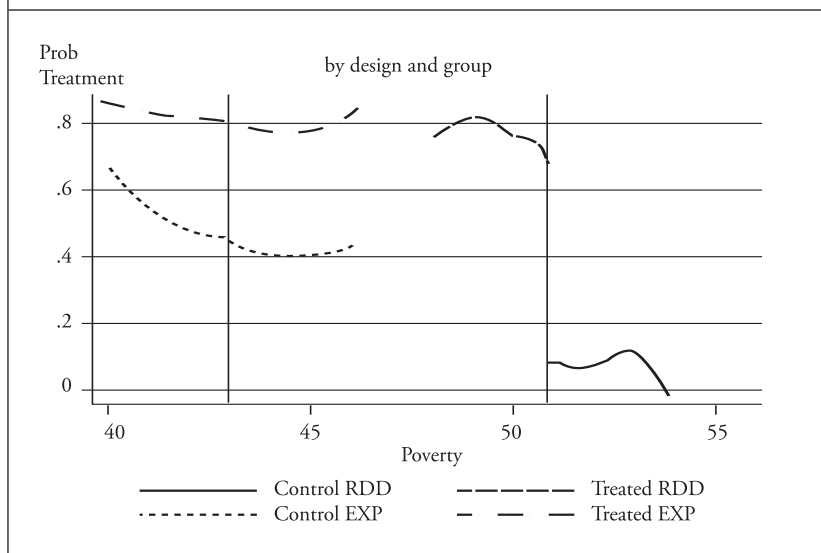
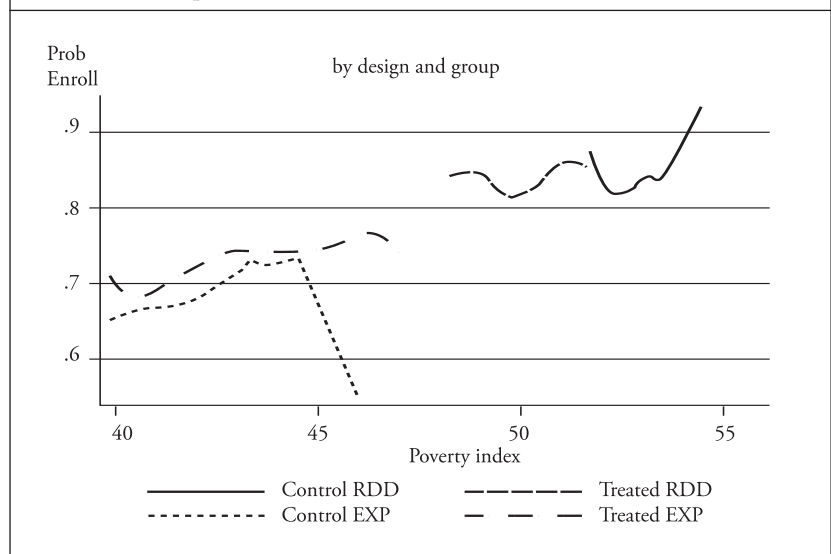


Figure 2. Reduced form relation
Relation between poverty index and school enrollment



Variable	RDD			EXP		
	Eligible (1)	Not eligible (2)	p-value (3)	Eligible (4)	Not eligible (5)	p-value (6)
School enrollment pre intervention	0.85	0.86	0.625	0.75	0.77	0.426
Child's age	11.9	12.0	0.498	11.4	11.4	0.592
Child is female	0.53	0.52	0.787	0.49	0.51	0.187
Log of per capita expenditures	2.92	3.07	0.000	2.69	2.72	0.259
Poverty index	49.4	51.9	0.000	43.0	42.8	0.001
Father's education	5.68	6.16	0.000	4.76	4.65	0.281
Mother's education	5.28	5.92	0.000	3.84	3.75	0.381
Father lives at home	0.79	0.77	0.209	0.83	0.82	0.864
Mother lives at home	0.90	0.85	0.000	0.93	0.94	0.251
Head of household is male	0.85	0.87	0.307	0.88	0.87	0.218
Head of household is indigenous	0.09	0.06	0.002	0.17	0.17	0.024
Head of household can read and write	0.94	0.96	0.161	0.84	0.88	0.006
Household size	5.63	5.58	0.422	6.36	6.28	0.255
Urban area	0.51	0.51	0.992	0.47	0.53	0.001
Number of children	1394	990		1567	1437	

Variable	(1)	(2)	(3)
	RDD		
Eligibility status	0.694*** (0.022)	0.681*** (0.022)	0.648*** (0.053)
F-value for instrument	1030***	956***	149***
F-value for poverty index terms			0.06
	EXP		
Eligibility status	0.347*** (0.028)	0.358*** (0.027)	0.362*** (0.027)
F-value for instrument	155***	175***	183***
F-value poverty index terms			2.42*
Controls	None	X	X, f(P)

Note: Standard errors in brackets are heteroscedasticity robust and clustered at family level. ***/* indicates significance at the 1%/10% level. Number of observations equals 2384/3004 for RDD/EXP sample. X includes: dummies for child's age, dummy for child's gender, dummies for (potential) grade levels, consumption, parents' education, dummies for parents being present, dummy for gender of head of household, dummy for ethnicity of head of household, dummy for head of household being illiterate, household, size, dummy for urban/rural area, canton dummies.

	EXP			RDD		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Levels						
Eligibility status	0.029	0.033**	0.031**	-0.009	0.002	0.013
	(0.019)	(0.015)	(0.015)	(0.017)	(0.015)	(0.035)
F-value poverty index terms			4.16**			0.06
First Differences						
Eligibility status	0.042***	0.044***	0.044***	-0.002	-0.003	0.026
	(0.016)	(0.015)	(0.015)	(0.015)	(0.015)	(0.034)
F-value poverty index terms			2.42*			1.12
Controls	None	X	X, f(P)	None	X	X, f(P)

Note: Standard errors in brackets are heteroscedasticity robust and clustered at family level. ***/**/* indicates significance at the 1%/5%/10% level. Number of observations equals 3004 in EXP and 2384 in RDD . See also the note of Table 2.

	EXP			RDD		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Levels						
Eligibility status	0.084	0.092**	0.086**	-0.013	0.003	0.019
	(0.054)	(0.043)	(0.042)	(0.025)	(0.022)	(0.056)
F-value poverty index terms		4.67***			0.06	
First Differences						
Eligibility status	0.120***	0.124***	0.120***	-0.003	-0.004	0.042
	(0.046)	(0.042)	(0.041)	(0.022)	(0.022)	(0.055)
F-value poverty index terms			2.63*			0.95
Controls	None	X	X, f(P)	None	X	X, f(P)

Note: Standard errors in brackets are heteroscedasticity robust and clustered at family level. ***/**/* indicates significance at the 1%/5%/10% level. Number of observations equals 3004 in EXP and 2384 in RDD . See also the note of Table 2.

Variable	EXP		RDD	
	Ineligible (1)	Eligible (2)	Ineligible (3)	Eligible (4)
School enrollment pre intervention	-0.036	0.075*	-0.051	-0.006
	0.046	0.040	0.037	0.046
Poverty index	-0.035**	-0.015	0.003	-0.021
	0.015	0.011	0.016	0.022
Child is female	0.011	0.002	-0.024	0.005
	0.024	0.019	0.015	0.023
Father's education	0.017	0.001	-0.001	-0.001
	0.010	0.009	0.005	0.007
Mother's education	0.007	0.004	-0.004	0.007
	0.009	0.007	0.005	0.006
Father lives at home	0.013	-0.056	-0.033	0.161
	0.097	0.070	0.043	0.094
Mother lives at home	0.172**	0.135	0.021	0.141**
	0.085	0.084	0.035	0.080
Head of household is male	0.056	-0.007	-0.011	-0.103
	0.104	0.073	0.050	0.093
Head of household is indigenous	0.071	-0.020	-0.062	-0.030
	0.072	0.062	0.041	0.078
Head of household can read and write	0.040	0.014	-0.029	0.130
	0.072	0.061	0.075	0.084
Household size	0.017	0.000	0.035***	0.012
	0.013	0.011	0.012	0.011
Urban area	-0.061	-0.120**	-0.068*	-0.128**
	0.061	0.048	0.040	0.051
N	1437	1567	990	1394
R squared	0.177	0.115	0.178	0.111

Note: Standard errors in brackets are heteroscedasticity robust and clustered at family level. ***/**/* indicates significance at the 1%/5%/10% level. Number of observations equals 3004 in EXP and 2384 in RDD . See also the note of Table 2.

Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador

Christina Paxson*

Norbert Schady**

We thank the Center for Economic and Policy Studies at Princeton University, the Government of Ecuador, and the World Bank for funding for this study; Hoyt Bleakley, Anne Case, Angus Deaton, John Ham, Edward Miguel, John Strauss, and participants at seminars at Columbia University, Princeton University, University of Southern California and the American Economic Association 2007 Annual Meetings for their comments; and Tom Vogl and Lisa Vura-Weis for excellent research assistance. We also acknowledge the collaboration at every stage of this project with our colleagues at the Secretaría Técnica del Frente Social in Ecuador, in particular Santiago Izquierdo, Mauricio León, Ruth Lucio, Juan Ponce, José Rosero and Yajaira Vázquez. This paper is a draft: Do not cite or quote without permission from the authors. Comments are welcome.

Introduction

In 2003, the government of Ecuador launched a new cash transfer program –the *Bono de Desarrollo Humano* (BDH)– targeted to poor families with children. The transfer is small –only \$15 per month per family– but

* Center for Health and Wellbeing, Princeton University. cpaxson@princeton.edu

** World Bank. Development Research Group. nschady@worldbank.org

it represents a non-trivial 10 percent increase in family expenditure for the average eligible family. Unlike transfers made by a variety of programs in Latin America, including the much-studied *Oportunidades* program in Mexico (formerly known as *PROGRESA*), in Ecuador women in eligible families have received what is referred to as “the Bono” with no strings attached.

Random assignment was built into the roll-out of the BDH. Two separate randomized experiments were conducted. One was designed to examine the effects of the *Bono* on poverty and educational attainment among school-aged children. The other experiment –which is the concern of this paper– was designed to examine how the *Bono* affected the health and development of pre-school aged children. Parishes were randomly assigned to “treatment” and “control” groups. In treatment parishes, poor families with pre-school aged children were eligible to receive the *Bono* early in the roll-out, in control parishes families were not offered the *Bono* until several years later. The families under study were interviewed prior to the introduction of the BDH, and again before the control parishes were included in the program.

The randomized introduction of the BDH provides an opportunity to answer a basic question: how do cash transfers affect the health and development of young children? This question is important because poor health and delayed development in early childhood may have long-lasting consequences for health and economic status. Studies from developed countries that have tracked children into adulthood show that healthier and taller children do better on tests of cognitive ability; these children grow into taller adults, and earn significantly higher wages (Case and Paxson 2006; see also Connolly, Micklewright, and Nickell, 1992; Currie and Thomas, 1999; Feinstein, 2003; Robertson and Symons, 2003). In poor countries, early childhood developmental outcomes also appear to be important for success in early adulthood. A recent review paper makes the case that early cognitive and socio-emotional development is a strong predictor of school attainment in Guatemala, South Africa, the Philippines, Jamaica and Brazil, even after controlling for wealth and maternal education (Grantham-McGregor et al., 2007). The authors conclude that at least 200 million children in the developing world fail to

reach their potential in cognitive development, with serious consequences for their health as adults and for their earnings capacity.

There is clear evidence that, within developing countries, children from lower income families are more likely to experience worse health and to do less well on assessments of cognitive and behavioral development. However, there is much less evidence on whether improvements in income levels result in healthier children with better developmental outcomes. The difficulty establishing causal effects of income on children’s outcomes is clear: while money may improve children’s health and development, it could be that families that are better equipped to earn higher incomes are also better able to produce and nurture healthier and more able children. If so, income transfers may not have sizeable effects on child outcomes. It is also possible that cross-sectional comparisons of children’s outcomes in families with more or less income may understate the likely impact of cash transfers. Even with no strings attached, recipients of cash from a social program may use it differently from other sources of income. Women may also have different preferences from men, and cash transfers made to women may have larger beneficial effects on children’s wellbeing than one would conclude from simple comparisons of outcomes in households with different income levels.

The existing literature provides some evidence that income transfers may improve children’s health and developmental outcomes, perhaps especially when these transfers are made to women. A number of papers use data from South Africa to test whether children in households that are eligible for large cash transfers have better outcomes (Duflo, 2003, Case, 2001; Agüero, Carter, and Woolard, 2006). All of these studies report positive program effects. For example, Duflo (2003) uses a quasi-experimental design to show that girls whose grandmothers receive transfers have large improvements in weight and height.

A number of recent studies have examined the impact of “conditional” cash transfer programs on children’s health and developmental outcomes in Latin America. In all of these programs, women in poor households receive cash transfers only if their pre-school children receive regular health checkups and their school-aged children are enrolled in school. Several papers indicate that, after about 18 months, children who received cash

transfers from the *Oportunidades* program in Mexico were about 1 centimeter taller than comparable children who did not receive the transfers, although the findings are somewhat sensitive to the choice of sample and estimation method (Gertler, 2004; Behrman and Hoddinott, 2005; Rivera et al., 2004). Conditional cash transfer programs have also been found to have positive effects on child nutritional status in Nicaragua (Maluccio and Flores, 2004) and, among younger children in rural areas, in Colombia (Attanasio et al., 2005), but not in Honduras (Hoddinott, 2004) or Brazil (Morris et al., 2004). More recently, information has been collected on the cognitive and behavioral outcomes of children from the *Oportunidades* study. Fernald, Gertler, and Neufeld (2006), exploiting plausibly exogenous variation in the size of the transfers received by beneficiaries, conclude that larger transfers resulted in better nutritional status, motor skills, and cognitive development, possibly due to improvements in the quantity and quality of food consumed.

This paper presents results on the effects of an unconditional cash transfer program on the health and development of children between the ages of 3 and 7 from rural Ecuador. Children in this age range were given a common, comprehensive battery of tests aimed at measuring their nutritional status and their cognitive and motor abilities. Their mothers were asked to report on their behavior problems. Taken together, these data permit a broad assessment of how cash transfers influence health and development. Unlike the previous Latin American studies discussed above, receipt of the cash transfers was not conditional on health center visits or enrollment in school. This design feature provides an opportunity for assessing whether or not conditionality is a prerequisite for cash transfers to benefit children.

The following section of the paper provides a brief overview of the associations between economic status and children's health and developmental outcomes, with a focus on the possible mechanisms through which cash transfers might benefit children. Section III describes the Ecuador experiment and our data. Section IV discusses the methods we use in our analysis. Results are presented in Section V. We conclude with a discussion of the implications of our results for the design of transfer programs.

Economic Status and Child Development in Poor Countries

An enormous literature on health in developing countries documents the fact that children from more disadvantaged families—those with lower incomes and less parental education—display higher rates of mortality and morbidity. Within many countries, infants and children from less well-off families are more likely to die, to be stunted or wasted, and to experience a variety of illness conditions such as diarrhea, respiratory infections and measles (see, for example, Desai and Alva, 1998 and Haddad et al., 2003, which provide evidence on a large number of countries.)

The literature on economic gradients in children's developmental outcomes in poor countries is less extensive. Results are often based on small samples that are not nationally representative. However, the evidence generally indicates that poverty is associated with developmental deficits across a variety of domains. For example, Gertler and Fernald (Gertler and Fernald, 2004) provide evidence that, among low-income Mexican children, those that are poorer have smaller vocabularies than other children of the same age, and also score worse on several tests of cognitive development. Halpern et al., (1996) document that there are clear income gradients in language, social and motor development among Brazilian children. Paxson and Schady (2007) show that age-adjusted vocabulary size in Ecuador is smaller among children from less-wealthy families, and the wealth gradient in vocabulary size for older children is larger than that for younger children. An association between low socioeconomic status and poor child development has been found among children 12 months and younger in Egypt, Brazil and India, and among toddlers in Bangladesh (see the review by Grantham-McGregor et al., 2007).¹

There are several mechanisms through which economic status could affect developmental outcomes. One is that families with lower incomes invest less in goods that promote children's development. Nutrition may be an important "investment good" that changes with income. Poorer children may be more likely to experience nutritional deficits—in calories,

¹ One exception is Fernald et al. (2006), who find that, although the nutritional status and mental development of low-income Mexican children falls farther behind US norms as children go from 13 to 24 months of age, these declines are not associated with socioeconomic status.

iron, and other micronutrients such as zinc and iodine— that adversely affect cognitive development, motor development, and social and behavioral outcomes. A large body of evidence indicates that nutrition and development are related, although distinguishing between the specific effects of different nutritional deficits is difficult due to their frequent co-occurrence (Grantham-McGregor and Baker-Henningham, 2005). Protein energy malnutrition is associated with impaired cognitive performance (Pollitt, 2000). Iron deficiency is associated with lower IQ, poorer memory, altered social and emotional behavior, and less developed motor skills (Grantham-McGregor and Ani, 2001). Animal studies have identified plausible biological mechanisms for these effects (Lozoff et al., 2006). The evidence on the role of other micronutrients is more mixed (Black, 2003). There is consensus that iodine deficiency, especially during the prenatal period, is related to cognitive impairment, but that the evidence for the importance of zinc and vitamins is quite weak. Choline, a nutrient found in beef liver, chicken liver and eggs, has been shown to be important for brain development in rat pups (Zeisel, 2006) but there is not yet conclusive evidence of its importance in humans.

Poorer families may also invest less in their children's health care, or live in areas with lower-quality health care facilities. This could affect developmental outcomes in several ways. One is that, in poor countries, primary health care is typically aimed at monitoring children's growth and nutritional status and taking remedial actions if children are thought to be inadequately nourished. Interventions could include the use of iron supplements, de-worming treatments, or the provision of supplements to pregnant and lactating women. If health care helps ensure that children are adequately nourished, it could improve developmental outcomes through the mechanisms discussed above. Health care may also treat diseases such as diarrhea, pneumonia, malaria, and vaccinate against others, such as measles. Some of these conditions have been shown to impair growth and hinder development. For example, malaria is associated with cognitive impairments and loss of fine motor control (see cites in Sachs and Malaney, 2002). Finally, health care services may provide mothers with health information that helps them to protect children's nutritional status and prevent illnesses.

Nutrition and health care are not the only routes through which economic status might affect developmental outcomes. In developed countries, research has focused on how the quality of parenting, the home environment, and child care (if relevant) influence early child development. A recent *Institute of Medicine* report on child development stresses children's needs for close and dependable relationships, and "cognitively and linguistically rich environments" (Shonkoff and Philips, 2000: 9) There is no reason to think that these factors are not equally important in poor countries. For example, a randomized-design study of malnourished Jamaican children indicates that psychosocial stimulation can have long-term benefits for child development in a developing country setting (Walker et al., 2005). Similar findings have been reported for South Africa, China, Turkey, Brazil, and Vietnam (see the review by Walker *et al.*, 2007). There are two routes through which increases in incomes could improve the quality of children's home environments. First, parents might spend more on materials or activities that stimulate children, or enroll them in early educational activities. Second, higher incomes could reduce stress or depression among parents, leading to more nurturing behaviors. For example, children of depressed mothers are found to have reduced levels of cognition and a higher incidence of behavioral problems in a variety of settings, including studies from a number of developed countries, as well as in South Africa, Barbados, and India (cited in Walker et al., 2007).

Although there are numerous reasons to think that increases in incomes may improve children's health and developmental outcomes, there are also reasons why this may not be the case. For example, the worse health and developmental outcomes of poorer children could be due to parents' lack of information about what should be done to promote health and development. Even in this case, cash transfers could improve children's outcomes if (for instance) they permit families to move to neighborhoods with healthier environments, better-quality services, or more well-informed neighbors. But, it could also be that children of less healthy and able parents (who are, as a consequence, less wealthy) are themselves less healthy and able. In this case, the association between income and children's developmental outcomes does not represent a

causal relationship, and cash transfers will not improve children's outcomes. The randomized intervention studied here makes it possible to examine whether this is the case.

Experimental Design and Data Collection

The BDH

In 2003, the Ecuadorian government began restructuring its social assistance programs in an effort to improve both child health and education. Between 1998 and 2003, the largest social assistance program in the country was the *Bono Solidario*, which provided unconditional cash transfers of US \$15 per month to participating families with children. (Ecuador adopted the US dollar as national currency in January 2000.) This program, which accounted for approximately 0.75 percent of GDP in 2002, has since been phased out. One source of dissatisfaction with the *Bono Solidario* was that it was never tightly means-tested. Although the incidence of the *Bono Solidario* was progressive, there was substantial "leakage" to non-poor families and undercoverage of poor families. In 1999, 49.8 percent of families in the poorest quintile received transfers, as did 27.4 percent of families in the top two wealthiest quintiles. (These statistics are based on our calculations from household survey data using the nationally representative Ecuador *Encuesta de Condiciones de Vida*.) The "leakage" was primarily due to the fact that, at the program's inception, enrollment was done on a voluntary basis: all women with children were free to enroll. Undercoverage of the poor was a consequence of the fact that registration was done on a first-come first-served basis. Many poor families, and especially newly formed families, were unable to register.

Beginning in mid-2003, the *Bono Solidario* was gradually replaced with a new program, the *Bono de Desarrollo Humano* (BDH). The BDH differs from the *Bono Solidario* in that it is means-tested. Starting in 2001, the government of Ecuador invested significant effort into developing a family means-test. Fully 85 percent of families in rural areas and poorer

urban areas of Ecuador were surveyed and assigned a poverty index (called the *Selben index*) that is used to assess eligibility for the BDH. Only families in the first two quintiles of the *Selben index* are eligible for BDH. Transfers are distributed through the banking system, and are given directly to mothers rather than fathers. When the program was originally designed, the cash transfer of \$15 per month was meant to be conditional on taking children younger than age six for bi-monthly visits to public health clinics and sending school-aged children to school. However, for a variety of logistical reasons, the conditionality was never implemented.

The experiment

The BDH was rolled out slowly across the country, providing us with an opportunity to randomize parishes into a treatment group and a control group. We selected six provinces—three coastal provinces and three provinces in the highlands—in which to conduct the study. Together, these provinces contain 378 parishes. (The parish is the smallest administrative unit in Ecuador, roughly equal to a village in rural areas.) These parishes were stratified into urban and rural groups. A total of 118 parishes were selected: 51 rural and 28 urban treatment parishes, and 26 rural and 13 urban control parishes.² If conditionality had been implemented, the treatment parishes would have been divided into a group that received conditional cash transfers and a group that received unconditional cash transfers.

The BDH is structured so that all families with children in the first two quintiles of the *Selben index* are eligible to receive transfers once the BDH is implemented in their parishes. We refer to these families as "BDH-eligible." Because the purpose of this study was to examine the effects of the program on the health of young children, we studied only a subset of BDH-eligible families. Specifically, to be eligible for inclusion

² The numbers of parishes selected was chosen to yield approximately 1200 treatment and 600 control families in rural and urban areas.

in our sample, families had to be in the first two quintiles of the Selben index, have at least one child under the age of 6, have no children ages 6 or above, and to have not been recipients of the *Bono Solidario*. We refer to these families as “sample eligible” families. We excluded BDH-eligible families with older children because, in the event that the program became conditional, the conditionality would work differently for families with school-aged children than for families with (only) younger children. This exclusion turned out, *ex post*, to be unnecessary. We excluded families who were recipients of the *Bono Solidario* because these families were not newly-eligible for transfers: instead, they were simply being converted from the old program to the new program.

The sample selection criteria that were used mean that the families in our sample are not representative of all BDH-eligible families in the six provinces chosen. A particular concern is that the families that managed to gain access to the *Bono Solidario* may have been systematically different from those who were newly eligible: they may have been better able to “work the system” to gain entrance to the *Bono* or, conversely, may have been more needy and given higher priority. We have information from government records for all BDH-eligible families in the parishes we sampled, including their Selben scores, and so can compare the scores of sample-eligible families with those who were excluded due to former *Bono* receipt, or because of the presence of older children.

Results of these tabulations are shown in Table 1. The table contains information on BDH-eligible families in our sampled parishes: all are poor, and all have at least one child. These families are divided into those who already received the *Bono* and those who were newly-eligible; and also into those who had only children under the age of 6 and those who had at least one child age 6 and older. Table 1 indicates that 17,987 families—shown in the bottom right quadrant of the table—were “sample-eligible.” The families in our survey were selected from this group.

The results in Table 1 indicate that, as expected, “young” families—those with only younger children—are more likely than others to be newly-eligible: 80.2 percent of these families are newly-eligible, in contrast to 26.7 percent of families with older children. The Selben scores—which range from 11 to 51, with higher values corresponding to greater

wealth—indicate that younger families are on average wealthier than older families. (We suspect this is because household size was a factor in assigning Selben scores.) This is true for both newly eligible families and those who were former recipients of the *Bono*. More important, however, is the finding that newly-eligible families are only slightly less wealthy (as measured by the Selben index) than families with only young children who are former *Bono* recipients. This difference in wealth is to be expected, given that the *Bono* recipients have been receiving transfers while the newly eligible families have not. Large wealth differences would raise concerns that the newly-eligible families were selectively different from the rest of the population.

Up to 50 eligible families were selected from each parish (some parishes had fewer than 50 sample-eligible families), resulting in a sample of 3,426 families containing 5,547 children. A baseline survey that collected information on household characteristics and health status was administered between October 2003 and September 2004. Rural families in the treatment parishes became eligible to receive transfers in June 2004, and urban treatment families became eligible to receive transfers in November 2004. A follow-up survey, which collected more detailed information on the health of mother and children and children’s developmental outcomes, was conducted between September 2005 and January 2006, with a response rate of 94.1 percent. On average, rural families in the treatment group (who we study in this paper) were eligible for the transfer for 17 months prior to the follow-up survey.

Figure 1 shows information from banking records on the receipt of transfers for all rural families in our sample, through November 2006. The top panel shows the fraction of families that received the transfer in the month indicated; the bottom shows the average transfer over all families. The figure indicates that take-up of the transfer among families in the control group was nearly non-existent: 41 families in the control group (3.7%) are reported to have received transfers in at least one month since June 2004, when the new program was implemented in the treatment parishes. Of these, 12 families (1.1%) are reported to have received transfers in the five months prior to the rollout of the new program. A similar fraction of families from treatment parishes was reported to have

received transfers prior to June. This could be due to mistakes in the banking records. Alternatively, it could be that some families that were not “newly eligible” were mistakenly included in the sample, because of errors in the government’s records of who was and was not receiving the *Bono Solidario*.

The fraction of treatment families who received transfers climbed relatively quickly once the program became available, reaching 56 percent by January 2005 and 60 percent by January 2006. Actual program take-up was higher. Eligible families were not required to withdraw their \$15 on a monthly basis, but could allow transfers to accumulate for up to 4 months, and the 60 percent figure measures the fraction who withdrew the money in any given month. Overall, 75 percent of sampled families in the treatment parishes received a transfer in at least one month since June 2004. The average monthly transfer across all treatment-group families, between January 2005 and November 2006, was \$10.51.

Outcome measures

The results presented in this paper are based on a sample of rural children who were 3 to 7 years old at the follow-up survey. We use this sample to examine the effects of the BDH on eight health and developmental outcomes, which we classify into three measures of physical outcomes and five measures of cognitive and behavioral outcomes.

Physical outcomes: We consider three measures of physical development: the child’s hemoglobin level, height-for-age, and fine motor control. Hemoglobin was measured using a finger-prick blood draw. We used information on the elevations of each of the parishes to convert these to elevation-adjusted measures, using procedures published by the Centers for Disease Control (Centers for Disease Control, 1989). Heights were measured using stadiometers. In some of the results that follow, we convert heights to age- and sex-adjusted z -scores using US norms.³ Fine

³ Height-for-age z -scores were computed using growth charts produced by the Centers for Disease Control. The CDC provides programs to compute z -scores: <http://www.cdc.gov/nccdphp/dnpa/growthcharts/sas.ht>.

motor control was assessed using a pegboard exercise. Children were asked to put pegs into a pegboard, twice using their dominant hand and twice using their non-dominant hand. These four times were averaged together. The final score is measured in seconds, so that lower values indicate faster times.

Cognitive and behavioral outcomes: We use five measures of cognitive and behavioral outcomes. The first is the *Test de Vocabulario en Imágenes Peabody* (TVIP), the Spanish version of the *Peabody Picture Vocabulary Test* (PPVT), a widely-used test of receptive vocabulary that was administered to children ages 36 months and older.⁴ Children’s cognitive abilities were assessed using three tests drawn from the Woodcock-Johnson-Muñoz battery. These scales have been used to assess the effects of interventions in early childhood on cognitive development in a variety of contexts (see, for example, Lozoff et al., 1991; Yeung et al., 2002; Lee et al., 2002; Fernald, Gertler, and Neufeld, 2006). The first is a test of long-term memory (which we denote WJ-1, since it is the first test in the battery). Children are gradually “introduced” to a series of space creatures with nonsensical names, and then are shown groups of space creatures which they are asked to identify. This test taps long-term memory because children must recall the names of creatures they were introduced to early in the test. The second (denoted WJ-2) measures short-term memory, or immediate recall. The interviewer reads the child increasingly complex sentences, which the child repeats back. The final cognitive test (WJ-5) measures visual integration, or visual-spatial processing. Children are shown a series of pictures of common objects that have been distorted in various ways—for example, a picture of a boat with several of the lines missing, or with a pattern superimposed on top of the picture—and are asked to identify the object. Finally, we assessed behavior problems with a commonly-used scale, which is based on mother’s reports of the frequency that a child displays each of 29 behaviors.

Maternal outcomes: Some of our analyses use information on four measures of mother’s physical and mental health. The first is a measure of

⁴ See, for example, Umbel et al., 1992; Baydar and Brooks-Gunn, 1991; Blau and Grossberg, 1992; Rosenzweig and Wolpin, 1994; Fernald, Gertler, and Neufeld, 2006; and Paxson and Schady, 2007.

the mother's hemoglobin level, which is adjusted for both elevation and pregnancy. The second is the Center for Epidemiological Studies Depression scale (CESD), a widely-used measure of depression (Radloff, 1977). The third is a measure of maternal punitiveness and lack of warmth. This consists of 8 interviewer-assessed items, and is based on the HOME scale (see Bradley, 1993; Paxson and Schady, 2007). The last measure is the mother's score on the 4-item version of the Perceived Stress Scale (PSS). This is a frequently-used measure of the extent to which life events are perceived to be stressful (Cohen et al., 1983). For all three measures of mental health (the CESD, HOME and PSS), lower scores are better. We also examined whether there were effects of the treatment on maternal labor supply, since reductions in labor supply due to the program could improve the quality of parenting children receive. We use two measures of labor supply: work hours per week on paid jobs, and work hours per week on all jobs, whether paid or as unpaid. Two final measures we use are based on the mother's report of her subjective social status, using the "MacArthur ladders".⁵ Mothers were shown a picture of a ladder with 10 rungs, and were told that higher rungs correspond to higher socioeconomic status. They were asked to place themselves on the ladder in relation to everyone in their communities, and in relation to everyone in Ecuador. We use the ladder scores as crude measures of economic status. The "community" and "Ecuador" ladders provide information on whether the subjective standing of those in the treatment group increases relative to those in the control group.

In the analyses that follow, we examine whether there is heterogeneity in treatment effects across more and less poor families. The baseline survey did not include an expenditure module, but did collect information on housing characteristics and ownership of a list of household durables. A companion study of the effects of the BDH on the educational attainment of older children (conducted in different parishes) collected the same information on housing and durables, and included an expenditure module. We used data from this study to estimate a regression of the log-

⁵ For a description and bibliography of papers that use MacArthur ladders, see the MacArthur Foundation's Network on SES and Health website: <http://www.macses.ucsf.edu/Research/Psychosocial/notebook/subjective.html>.

arithm of monthly expenditure on measures of housing characteristics, durable goods ownership and several household characteristics such as the household head's age and education level, and household size, and used the resulting coefficients to impute the logarithm of expenditure for our sample.

Analysis sample

The main results in this paper are based on analyses of a sample of 1,479 children in 1,124 families who were ages 3 to 7 at follow-up, whose families were interviewed in both the baseline and follow-up surveys, and for whom information on all eight outcomes and expenditure is available.⁶ The use of this sample raises two possible concerns. The first is sample attrition, and more specifically whether attrition differed across families in the treatment and control groups. Attrition in our sample is low—only 6 percent of the original families could not be found at follow-up—and is uncorrelated with whether a family lived in a parish assigned to the treatment group. Statistics presented in Appendix Table 1 indicate that baseline family and child characteristics are similar across those who were and were not found at follow-up.

The second concern is whether the children who have missing data on any of the outcomes are systematically different from those for whom complete information is available. Approximately one-third of children are missing data on one or more outcomes. The majority of missing values were due to the mother being unwilling to allow the finger-prick blood draw required for the hemoglobin measurement (441 cases). Other missing values were due to a variety of causes, such as an invalid height measurement or the failure to take a cognitive test. Again, the statistics shown in Appendix Table 1 indicate few differences in baseline characteristics between the full sample of families and children and those who had no missing child outcome measures. Children with non-missing values

⁶ We excluded 46 children whose mothers did not speak Spanish. The language-based developmental tests were not available in indigenous languages.

tended to be somewhat older than those with missing values: the average age of children with no missing outcome measures was 38.9 months old at baseline, versus 34.5 months for children with at least one missing outcome measure. (A similar age gap was observed at follow-up.) This pattern is consistent with mothers being more reluctant to subject younger children to a blood draw, or interviewers finding it more difficult for younger children to cooperate with cognitive tests. However, children in the treatment group were as likely as those in the control group to have missing outcomes.⁷

Sample means and socioeconomic gradients in child and mother outcomes

We begin by examining whether there are differences at baseline between families in the treatment and control groups. Since many of the results reported below focus on treatment effects for children in the lowest quartile of per capita expenditures, we also present means for those in the poorest quartile. Several features of the results, shown in Table 2, are notable. First, differences in baseline characteristics between the treatment and control groups are small in magnitude and never significant—as one would expect if assignment was in fact random. This is true for the sample as a whole, as well as for families and children in the poorest quartile. Second, the table shows that children in the sample are disadvantaged. The average value of per capita monthly expenditure is \$37.23, or about \$1.25 per capita per day. For households in the poorest quartile, the comparable value is \$21.75 per capita or \$0.73 per capita per day. Children have relatively young mothers (around 24 years old) with around 7 years of completed schooling on average. A large fraction of mothers completed exactly 6 years of schooling, indicating that they did not progress beyond primary school. Slightly more than 30 percent of mothers, and 47 percent of the poorest mothers, are not living with a hus-

⁷ We regressed an indicator for whether any child outcomes were missing on an indicator for whether the child was in the treatment group, clustering standard errors at the parish level. The coefficient on the treatment indicator is 0.02, with a standard error of 0.06.

band or partner. This is not the result of migration of male partners: of the 637 children with fathers who did not live in their homes, only 91 had fathers who had migrated elsewhere. Finally, many of these children had significant health problems at baseline. The average height-for-age z-score, computed using US norms, is around -1.1 , and fully 27.2 percent of the children are stunted (i.e. have a z-score less than -2). The average level of hemoglobin is 10.4, which is low given that values below 11.0 to 11.5 (depending on the child's age) indicate anemia, and 68.4 percent of children in our sample were anemic at baseline.⁸ The mean standardized TVIP (receptive language) score at baseline for children in the sample is 82.9, more than one standard deviation below the mean of 100 for the sample of children that were used to norm the test.

Even within this poor sample of children, there are striking differences in children's health and developmental outcomes across poorer and less poor families. To show this, we estimated non-parametric regressions of each outcome on the imputed logarithm of per capita expenditure for families in parishes randomly assigned to the control group—so that the patterns observed are not influenced by the BDH. To make it easier to draw comparisons across outcomes, we first converted each outcome into a within-sample z-score by subtracting the sample median and dividing by the standard deviation.⁹ Also, we reversed the signs on the measures of fine motor control and the behavioral problem index, so that higher values correspond to “better” outcomes (as with the other outcomes). The results, graphed in Figure 2, include dashed lines at the 25th and 75th percentiles of the expenditure measure. The figure shows that for most of the measures of physical, cognitive and behavioral development, children with higher per capita expenditure levels have noticeably better outcomes. In many cases there are clear non-linearities in this relationship: Fine motor control, vocabulary (TVIP), and the two tests of memory (WJ-1 and WJ-2) all appear to improve sharply for children in the low-

⁸ Using CDC guidelines, the cut-offs for anemia are 11.1 g/dl for children between the ages of 2 and 5, and 11.5 for children between 5 and 8 (Centers for Disease Control, 1989).

⁹ For the vocabulary test, cognitive tests and height, we did not use published norms, but converted to within-sample z-scores, without age adjustment, directly from the raw scores. All of our regression results include a set of indicators for the age of the child, in months, at the time of testing.

est quartile of the distribution of per capita expenditure; at higher expenditure levels, outcomes improve more slowly or do not improve at all.

Several of the measures of mother's outcomes also vary with expenditure. Figure 3 shows results of nonparametric regressions of the maternal physical and mental health measures on the logarithm of per capita expenditure for families in the control group. Here, too, all scores have been converted to within-sample z-scores, with signs reversed where necessary so that higher values correspond to better outcomes. The results for maternal hemoglobin are similar to those for children, in that increases in expenditure are associated with increases in hemoglobin. Poorer mothers are more likely to be rated by interviewers as being harsh and unresponsive to their children (HOME score), and somewhat more likely to report feeling stressed. There is, however, no clear relationship between depression and per capita expenditure. The relationships between the raw ladder scores and expenditure are shown in Figure 4. As might be expected, ladder rankings increase with expenditure, and mothers rank themselves higher on the community ladders than on the Ecuador ladders. The predicted value on the community ladder does not exceed 4 even for the wealthiest mothers in our sample, and the predicted ranking on the Ecuador ladder does not exceed 2.5. These low rankings are consistent with the fact that only those in the bottom two quintiles of Selben index are eligible for BDH transfers.

Methods

We present intent-to-treat estimates, using regressions of the following form:

$$(1) \quad Y_k = T\alpha_k + X\beta_k + \varepsilon_k, \quad k=1 \dots K,$$

where Y_k is the k th child outcome (out of 8), T is a treatment indicator which takes on the value of one for children in parishes randomly assigned to receive the BDH in the early roll-out phase, and X is a set of

controls (including an intercept). To make it easier to compare results across outcomes, we continue using outcome measures that have been converted to within-sample z-scores, with higher values corresponding to better outcomes. The coefficients on the treatment indicator therefore measure effect sizes in standard deviation units. In most specifications, X includes only indicators for the child's age, in single month indicators, and an indicator for the child's gender. As a robustness check, we also show results that include controls for a set of baseline family characteristics, including the log of imputed expenditure, an indicator for whether the mother lived with a husband at baseline, the mother's years of education and age, and indicators for the numbers of family members in 5 age ranges (0 to 5, 6 to 14, 15 to 44, 45 to 64 and 64 or older) crossed with gender, and the mother's TVIP score.¹⁰

We also estimate the average treatment effect, across all 8 outcome measures, and for the subsets of 3 physical outcomes and 5 cognitive and behavioral outcomes:

$$(2) \quad \bar{\alpha} = \frac{1}{K} \sum_{k=1}^K \hat{\alpha}_k$$

These averages provide useful summary measures of the effects of the program, and have the advantage that they may be more precisely estimated than the individual treatment effects. In practice, we estimate (1) by running seemingly unrelated regressions (SUR) for all 8 outcomes, and using the estimated variance-covariance matrix of the estimates to calculate the standard error of $\bar{\alpha}$. All standard errors are clustered at the parish level.

The non-parametric estimates in Figure 2 indicate that the relationship between outcomes and expenditures are nonlinear, implying that the effects of transfers may also differ across poorer and wealthier families in our sample. To see if this is the case, we estimate variants of (1) that per-

10 The mother's TVIP score is included because a child's cognitive test scores is likely to be highly correlated with his or her mother's vocabulary. The mother's TVIP was measured at follow-up rather than baseline: it is possible (although unlikely) that her vocabulary could be affected by BDH transfers, in which case it should not be included in the list of controls. However, excluding this measure has very little effect on the results.

mit the effects of the transfer to differ for families in the lowest quartile of per capita expenditure distribution, and the rest of the sample.¹¹ Specifically, we estimate:

$$(3) \quad Y_k = \alpha_k^1 Q_1 T + \alpha_k^2 Q_2 T + \lambda_k^1 Q_1 + X\beta_k + \varepsilon_k$$

where Q_j indicates which group the family belongs to. Finally, we perform a number of robustness checks, and estimate equation (3) by child age, sex and gender. The rationales for these extensions are described in more detail, below.

Results

Main results for children's outcomes

The main results for children's outcomes, presented in Table 3, show modest treatment effects. The estimated treatment effects for individual outcomes are statistically significant only for fine motor control, which is predicted to be 16 percent of a standard deviation higher among the treatment group than in the control group, and long-term memory, which is predicted to be 19.2 percent of a standard deviation higher among the treatment group. Note, however, that all the effects are positive, regardless of the controls that are included. The average effect size for the measures of physical outcomes (hemoglobin, height, and final motor control) is 10.6 percent of a standard deviation with a standard error of 4.9 percent, while the average program effect for the cognitive and behavioral measures (vocabulary recognition, long-term memory, short-term memory, visual integration, and the behavior problems scale) is 10.1 percent of a standard deviation, with a standard error of 7.1 percent.¹² Results are similar when the extended set of controls is included.

11 Alternatively, we divided the sample into households above and below the median of per capita expenditures, or into four separate quartiles. These results suggest that differences in program effects are particularly apparent between households in the lowest quartile and other households, rather than for households above and below the median, or for households in other expenditure quartiles.

We next turn to results that allow program effects to vary by expenditure group. These results, shown in Table 4, support the idea that treatment effects are larger for the poorest families. There is no evidence of significant treatment effects for children in the top three quartiles—either for any individual measure, or for the averages across groups of measures. By contrast, for households in the bottom quartile, there are significant effects on hemoglobin (39.0 percent of a standard deviation), fine motor control (28.8 percent of a standard deviation), long-term memory (22.8 percent of a standard deviation), and the behavior problems scale (38.9 percent of a standard deviation). In contrast to findings from the *Oportunidades* study, discussed above, the smallest treatment effect is for child height. Child height may be particularly difficult to change in the short run, especially among children past infancy, given that it is a “stock” variable that reflects a child's cumulative history of nutritional intake and disease. On average, children in the lowest expenditure quartile who are eligible for BDH transfers have physical outcomes that are 24.3 percent higher than those in the control group (with a standard error of 6.5 percent), and cognitive and behavioral outcomes that are 25.0 percent higher (with a standard error of 10.1 percent). Once again, results are similar with the extended set of controls for baseline family characteristics.¹³

In many instances, these treatment effects are large enough to eliminate differences between children in households in the lowest quartile and other children. For example, children in the control group in the lowest expenditure quartile have a hemoglobin level that is 27.1 percent lower than children in the other three quartiles. Among children in households eligible for BDH transfers, the estimates imply that the poor-

12 It is plausible that two of the outcomes—height and the TVIP score—cannot be expected to change substantially over short periods for children past infancy. Height is a “stock” which reflects the accumulated effects of nutrition and disease over the child's life. Similarly, the TVIP score measures language accumulation over childhood, and reflects both cognitive ability and language exposure. When these two variables are excluded from the estimates of average effects, the sizes rise to 0.138 (0.069) for physical outcomes, 0.124 (0.069) for cognitive and behavioral outcomes, and 0.129 (0.061) for all measures. These result simply that the short-run impact of the program may be larger than the more conservative estimates shown in the table.

13 As above, the average effect sizes are larger if height and the TVIP score are excluded from the calculations.

est children have a hemoglobin level that is 9.5 percent of a standard deviation higher than that of wealthier children. BDH transfers are also predicted to eliminate (or more than eliminate) differences in outcomes between households in the first quartile and the other three quartiles in fine motor control, short-term memory, and the behavior problems scale, and remove at least one-third of the differences in outcomes on the vocabulary test, long-term memory, and the test of visual integration.

To test the robustness of our main results, we present two variants of these estimates in Table 5. The left-hand panel shows results that are estimated using the largest sample possible for each outcome, so that the sample size varies across outcomes. These results also indicate substantial treatment effects among the poorest children. However, the effects are between 50 percent and 75 percent as large as those shown in Table 3, which are based on the sample of children with no missing values for any outcome. The differences in the treatment effects across samples are somewhat puzzling. As discussed above, children in the treatment group are not more or less likely than those in the control group to have missing outcomes and, except for being younger, children with and without missing outcomes have similar baseline characteristics. It is possible that children for whom some outcomes are missing are, for some unobserved reason, less amenable to treatment. Evidence consistent with this idea is presented in Appendix Table 2, which compares mean outcomes for children with no missing outcomes (who are included in the analyses in Table 3), with mean outcomes for children with at least one missing outcome (who are excluded from the analyses in Table 3). These results indicate that children with at least one missing outcome tend to score worse than others on their observed outcomes, even after adjusting for age. It may be that, when examining only children for whom all test results are available, we have excluded children with the worst health and developmental outcomes who may have benefited least from cash transfers.

The right-hand panel of Table 5 uses published norms to standardize the measures of child height, the TVIP, and the three tests from the Woodcock-Johnson battery.¹⁴ The normed scores are transformed into within-sample z-scores, as before. Using published norms rather than the raw scores has a negligible effect on our estimated treatment effects.

Differences in program effects by child age, child gender, and mother's education

One issue of particular importance for the design of interventions is whether there are “critical periods” in children’s development. There is broad consensus that adversity experienced earlier in life—from the prenatal period through infancy—is particularly damaging to children. There is less agreement on how the effects of poor health or nutritional deficits experienced later in early childhood compare to those experienced at earlier ages, or the extent to which developmental “catch up” is possible once children are past infancy. If catch up is impossible or difficult, then interventions that improve children’s circumstances may have their largest effects on younger children. A recent review of programs to improve child cognitive development makes the case that younger children generally benefit more from interventions than older children (Engle *et al.*, 2007). The literature on conditional cash transfer programs in Latin America also provides some hints of larger program effects on the nutritional status of younger children. Attanasio *et al.*, (2005) report that the *Familias en Acción* program in Colombia increased height among children younger than 24 months, but not among older children; Rivera *et al.*, (2004) conclude that *Oportunidades* transfers improved child height but only for children age 6 months or younger at the time they started receiving transfers, and only for children with below-median socioeconomic status.

To investigate this issue, we estimated variants of equation (3) which permit the treatment effects and the effect of being in the bottom quartile to differ across younger (ages 3 and 4) and older (ages 5 to 7) children. The results in the top panel in Table 6 indicate that the treatment effects are very similar across older and younger children. Young children have a somewhat larger mean treatment effect for physical outcomes than

¹⁴ Height is converted into age- and gender- specific z-scores using U.S. norms derived from the CDC growth charts. The test developers for the TVIP provide age-specific norms that can be used to turn the raw score on the test into an age-normed, standardized score; these standardized scores are constructed to have a mean (among the sample used for norming) of 100, and a standard deviation of 15. The Woodcock-Johnson tests are age-normed by converting them into percentiles provided by the test developer.

older children. However, in no case are coefficients for younger and older children significantly different from each other. It should be noted, however, that even the youngest children in the sample were typically more than 18 months old when the transfers became available. It is possible that children who were infants when the transfers began will (eventually) benefit more than those who were older.

There may also be different program effects for boys and girls, either because of pre-existing differences in outcomes between them, or because transfers are used in a way that favors offspring of one gender over the other. Plausibly, this could result from the fact that BDH transfers are made to women rather than men. If pooling of household resources is incomplete, as predicted by a variety of non-unitary models of household behavior (for example, Chiappori, 1988; 1992; Bourguignon et al., 1993) and if women and men have different preferences regarding investments in their male and female offspring, then the gender of the transfer recipient may affect the relative impact on the health and development of boys and girls. There is some evidence that transfers made to women have larger effects on the health of girls than boys. Thomas (1994) shows that in Brazil non-labor income of the mother has a significantly larger impact on the height of girls than boys. Duflo (2003) shows that large cash transfers made to elderly women in South Africa improve the nutritional status of young girls, but not of boys; transfers made to elderly men have no discernible effect on the nutritional status of either girls or boys. In research that is most closely related to the findings in this paper, Schady and Rosero (2007) show that the food Engel curve for households randomly assigned to receive BDH transfers is significantly above that of households assigned to receive no transfers; when they disaggregate the results to take account of differences in the number of boys and girls in a household, the effect of the BDH transfer on the food Engel curve rises monotonically with the fraction of children in the household who are girls.

The middle panel in Table 6 shows that BDH program effects are consistently larger among girls than boys –both for the poorest children, and for relatively better-off children. In some cases, these differences in program effects by the gender of the child are significant. For instance, for children in the poorest quartile, the mean effect for cognitive and behav-

ioral measures on girls is 39.0 percent of a standard deviations (with a standard error of 11.6 percent), while that for boys is only 11.3 percent of a standard deviation (with a standard error of 12.1 percent); this difference in program effects for boys and girls is significant at the 5 percent level. The results also indicate that, relative to children in the top three expenditure quartiles, girls in the first quartile tend to be more disadvantaged than boys in the absence of the BDH transfers: girls in the control group in the first quartile have cognitive and behavioral outcomes that are 28.7 percent of a standard deviation lower than those in the other three quartiles, while boys in the control group in the first quartile have outcomes that are only 14.2 percent of a standard deviation lower than those in the other three quartiles. The BDH appears to help equalize cognitive and behavioral outcomes between children of higher and lower socioeconomic status among girls (where the differences are large) as well as among boys (where the differences are smaller).

Finally, we compare treatment effects for children whose mothers have “low” levels of schooling (incomplete primary or less) with those whose mothers have “high” levels of schooling (complete primary or more). Education is often thought to be a key constraint for the adoption of health-seeking behaviors among the poor in developing countries. For instance, Jalan and Ravallion (2003) report that access to piped water reduces the incidence of diarrhea in India, but only for educated mothers. The inclusion of health education for mothers in conditional cash transfer programs such as *Oportunidades* is predicated on the idea that education and cash transfers are complements. The results in the bottom panel in Table 6 provide some support for this view. Children in the poorest quartile in our sample tend to have worse health and development outcomes if their mothers also have low education levels. There is also some evidence of larger treatment effects among children whose mothers have at least complete primary schooling, although these differences are only significant for children in the top three income quartiles.

Mechanisms

As noted above, there are several mechanisms through which cash transfers may influence children's health and development. These include improvements in nutrition; improvements in health care; and improvements in parenting. Although we cannot formally test the mechanisms through which the effects operate—doing so would require further randomized interventions—we can examine whether there is evidence that nutrition, health care and parenting in fact improved among families that were eligible for transfers.

We first examine several maternal outcomes that reflect wealth and nutritional status, as well as maternal mental health and parenting. The first two rows of Table 7 indicate that, as expected, the treated mothers perceive themselves to be better-off than those in the control group: they place themselves higher on the “Ecuador” and “community” ladders. We take this as evidence that transfers were spent in a way that made mothers better off.

The third row of Table 7 indicates that mothers in the treatment group experience improvements in their hemoglobin levels, and that the gains are largest for those in the poorest families. These results for mothers are remarkably similar to those for children, suggesting that improvements in the diets of all family members may have improved. These results are also consistent with those reported in Schady and Rosero (2007), who show that the food share of households in the BDH treatment group increased at all expenditure levels.¹⁵

Further evidence that increases in food consumption may have been important is found in Table 8. In the follow-up survey, respondents who reported receiving BDH transfers were asked what they did with the additional cash. Nearly half (49.2 percent) reported that they spent all or

15 The follow-up survey collected information on the number of times in the last week family members had consumed a number of foods, including liver, cow viscera, bread, chard or spinach, citrus fruits, other fruits, carrots or squash, soda or ice cream, cookies or pastry, fried foods, and candy. We find no clear evidence of higher reported consumption of these foods among households in the treatment group. However, measurement error in dietary recall of foods eaten by family members is high, even using a 24-hour rather than a 1-week recall period (Baranowski, Sprague, Baranowski and Harrison, 1991).

most of the transfer on food, with much smaller fractions reporting that they spent all or most of the transfer on clothing (11.4 percent), education (10.7 percent), and health care (7.9 percent). The vast majority reported that BDH transfers were not spent on goods for their husbands. The survey also asked the mothers who in the household (the mother, her partner or husband, or both) decided whether the transfers should be spent on food, clothing, etc. For each type of expenditure, fewer than 2 percent of women reported that her husband or partner alone made decisions on how to spend the BDH transfer, and the majority indicated that they made spending decisions alone.

Although the poorest mothers in the treatment group appear to have experienced improvements in their perceived wealth and physical health, the same is not true for mental health. The results in Table 7 indicate that the treatment effects for depression and the HOME score (which measures parenting quality) are positive for mothers in the bottom quartile. However, these effects are not statistically significant. The treatment effect for perceived stress is small, negative and insignificant. The final two rows indicate that mothers in the treatment group did not work fewer hours than those in the control group. (Similar conclusions are obtained if we look at employment indicators rather than measures of weekly work hours.) These results suggest that it is unlikely that improvements in children's outcomes are the result of more responsive or more intensive parenting.

We next examine whether treated children receive more health care than untreated children, focusing on two outcomes: whether or not a child had a “growth control” check-up in the past 6 months, and whether the child had a parasite treatment in the past 12 months. Growth control visits are for preventive care: during the visit, children's growth is monitored, supplements and intestinal parasite treatments are prescribed if necessary, and vaccines are administered. Although visits to public clinics are free, it may be that cash transfers defray transportation costs or make it possible to attend higher-quality private clinics. Intestinal parasites are widespread among children in Ecuador and are associated with stunting and anemia. (Sackey, Weigel, and Armijos, 2003). Regular treatments are necessary since re-infection is common.

The results in the lower panel of Table 7 do not show significant treatment effects on the use of growth control visits, either among the poorest or wealthier children. This result is particularly interesting because, if cash transfers had been perceived by mothers to be conditional on health center visits (as they were originally intended to be), we would expect to observe more health center visits among those in the treatment group. Although children in the treatment group were not more likely to have growth control visits, they were more likely to receive parasite treatments. Among children in the bottom quartile, those in the treatment group were 20.7 percentage points more likely than those in the control group to be treated. (The standard error is 5.9 percentage points.) The treatment effects are large enough for the poorest children to completely offset the main effects of being poor. Smaller, although still positive and significant, treatment effects are also found for children in the upper expenditure quartiles. Note that the positive treatment effects for parasite treatments are not necessarily in conflict with the lack of treatment effects for growth control visits. Parasite treatments can be obtained in places other than health centers. Mothers whose children received parasite treatments were asked where the medications were obtained: 40.5 percent said they “bought them,” in comparison to 32.2 percent who received them from health centers, 10.2 percent who said they received them from non-clinic-based public programs, and 10.1 who received them from schools (with the remaining 7 percent replying “other” or “don’t know”). It is therefore possible that the cash transfers were used to purchase treatments for intestinal parasites in the market. The results for parasite treatments are consistent with the positive treatment effects for hemoglobin, since parasite infections can reduce hemoglobin levels.

A final outcome we examined was school enrollment. It is possible that children in the treatment group were more likely to be sent to school, producing better cognitive outcomes. Conversely, improvements in cognitive performance or health could lead to earlier enrollment in school. However, as shown in the bottom row of Table 7, the treatment effects for school enrollment are positive but small and imprecisely estimated.

Assessing the magnitude of the treatment effects

The results presented above indicate that children who were eligible for cash transfers generally have better physical and cognitive outcomes than children in the control group. The treatment effects are largest for the poorest children. Furthermore, most of the outcomes we study are associated with per capita expenditure, especially at very low expenditure levels. One simple explanation for this pattern of results is that the BDH transfers move families along the Engel curves that relate outcomes to total expenditure. In this view, a dollar is a dollar: a treatment-group child whose family receives \$15 a month in BDH transfers will have outcomes that are, on average, identical to those of a control-group child whose family has the same expenditure level without the transfer.

There are, however, several reasons why this explanation may be incorrect. If the effects of cash transfers take time to change children’s health and developmental outcomes, the treatment effects could be small relative to changes suggested by estimates of expenditure elasticities. On the other hand, it is possible that the treatment effects could exceed those implied by cross-sectional expenditure elasticities. The fact that the BDH was advertised as a social program intended to benefit children could have produced a “flypaper” effect, so that families used these transfers differently from other sources of income. In the United States, for example, studies of food stamp “cash outs” suggest that families spend a disproportionate share of their food stamp income on food (Fraker, Martini, and Ohls, 1995; Currie, 1998).¹⁶ In addition, the fact that transfers were made to women may have increased women’s bargaining capacity within the household, and shifted expenditure towards goods that women prefer. Lundberg, Pollack, and Wales (Lundberg, Pollack, and Wales, 1997) use data from the United Kingdom to show that a reform which replaced a universal child benefit, which had primarily consisted of reductions in taxes withheld from the paycheck of a child’s father, with a direct cash payment made to the child’s mother resulted in substantial increases in expenditures on children’s clothing. Thomas

¹⁶ See Jacoby, 2002 for evidence of flypaper effects associated with a school feeding program in the Philippines.

(1990) shows that in urban Brazil non-earned maternal income has an effect on nutrient demand that is between four and seven times larger than the corresponding effect of non-earned paternal income.

We use two methods to examine whether the treatment effects we observe are consistent with movements along an Engel curve. The first is a simple nonparametric strategy: we estimate nonparametric regressions of child outcomes on crude estimates of the log of per capita expenditure at follow-up for those in the treatment and control groups. For those in the control group, we set per capita expenditure equal to its baseline value. For those in the treatment group, we add \$11 to the imputed baseline monthly family expenditure and divide by the number of household members at baseline (\$11 is the average BDH transfer across those in the treatment group who do and do not take up the program.) This has the effect of shifting the non-parametric Engel curve for those in the treatment group to the right. If the BDH program simply moves families along the Engel curve, the “shifted” Engel curve for the treatment group should lie on top of the Engel curve for the control group.¹⁷

Our second strategy is to estimate and compare parametric Engel curves for the treatment and control groups. Specifically, for a child in the control group, we specify the expected value of an outcome as:

$$(4) \quad E[Y_i] = \alpha_0 + \alpha_1 \ln\left(\frac{X_i}{n}\right)$$

where X_i is baseline expenditure and n is household size. If the child is in the treatment group, the expected value of the outcomes is specified as:

$$(5) \quad E[Y_i] = \alpha_0 + \alpha_1 \left[B_i \ln\left(\frac{X_i + 15}{n}\right) + (1 - B_i) \ln\left(\frac{X_i}{n}\right) \right]$$

In (5), B_i equals the probability that the BDH transfer of \$15 is received. Although program take-up is unlikely to be random, we assume here that all families in the treatment group have the same probability of receiving the

¹⁷ This strategy abstracts from possible treatment effects on labor supply or savings.

\$15 transfer. B_i is set to 0.83, the fraction of children in the analysis sample whose mothers report having received the *bono* since the program started.

We estimate a model that combines (4) and (5). Specifically, we estimate:

$$(6) \quad Y_i = \alpha_0 + \alpha_0' T_i + \alpha_1 \ln\left(\frac{X_i}{n}\right) (1 - T_i) + \alpha_1' \left[B_i \ln\left(\frac{X_i + 15}{n}\right) + (1 - B_i) \ln\left(\frac{X_i}{n}\right) \right] T_i + \varepsilon_i,$$

where T_i is an indicator that is in the treatment group. Under the null hypothesis that the treatment effects work through movements along the Engel curve, then $\alpha_1 = \alpha_1'$ (or, in words, the expenditure elasticities should be identical for the treatment and control groups) and $\alpha_0 = 0$ (the intercept for the Engel curve should be the same for treatment and control groups.)

The nonparametric results, shown in Figure 5, do not indicate that transfers work by moving families along Engel curves that relate child outcomes to per capita expenditure. For several of the outcomes – notably hemoglobin, the TVIP score, the tests of short-term memory (WJ-2) and visual integration (WJ-5), and behavior problems – the Engel curves for children in the treatment group have very different shapes from those of children in the control group. Most obviously, and consistent with the results shown in Table 4, they diverge the most for the poorest children. For two outcomes – fine motor control and long-term memory (WJ-1) – the Engel curves for children in the treatment group lie above those for children in the control group at all expenditure levels.

Estimates of the parametric versions of these regressions are shown in Table 9. In the top panels, estimated using children from all quartiles, the expenditure elasticities for children in the control group exceed those for children in the treatment group, and the treatment group intercept is large and positive. However, for this group, the test that the expenditure elasticities are equal, and the joint test of equal expenditure elasticities and a zero treatment group intercept, can be rejected only for physical outcomes. The differences between the treatment and control groups are more apparent in the bottom panel, which shows results for children in the lowest quartile. The hypothesis that the data from the two samples lie along the same Engel curve can be rejected for all groups of outcomes.

In sum, the treatment effects we find are large relative to the size of estimates of expenditure elasticities. We do not know whether this is because the transfers are given to mothers, who prefer to spend more on their children, or whether the “marketing” of the BDH as a program to benefit children influenced how transfers were used.

Conclusion

This paper uses the randomized introduction of a new social program in rural Ecuador to assess the impact of cash transfers on child health and development. We find that relatively modest unconditional cash transfers raised the hemoglobin levels of the poorest children, improved fine motor control, improved cognitive outcomes, and led to a reduction in reported behavioral problems. We also show that program effects on cognitive development were generally larger for girls than boys, and for children with more highly-educated mothers.

The implied program effects are much larger than would be expected from the cross-sectional elasticities of outcomes with respect to expenditures for households in the control group. The findings we present suggest that these gains may have been accomplished through better nutrition and the use of de-worming medication, although not through the use of growth monitoring check-ups and better parenting.

The results in this paper have important implications for the design of programs that aim to improve outcomes in early childhood. A recent review paper on strategies to promote child development in the developing world pays scant attention to cash transfers (Engle et al., 2007). Instead, the review stresses the importance of programs that “(integrate) health, nutrition, education, social, and economic development” (Engle et al., 2007: 234). In rural Ecuador, a much simpler program—one that made relatively modest cash transfers to poor women—led to substantial improvements in child outcomes, especially for the poorest children in the sample. This complements earlier results based on quasi-experimental methods for South Africa (Duflo, 2003; Case, 2001; Agüero, Carter, and Woolard, 2006), and Mexico (Fernald, Gertler, and Neufeld, 2006).

Conditional cash transfer programs have caught the attention of policy-makers in numerous countries, for good reason. Conditionality may serve to screen less needy families out of the program, reducing budgetary costs. The requirement that children be taken to health clinics makes sense if parents lack knowledge about the value of health care, or if mothers do not have the leverage within families to make sure that children receive appropriate medical care. Furthermore, the imposition of conditionality may increase the political demand for increases in the numbers and improvements in the quality of public health clinics. The abysmal quality of clinics in many poor countries is becoming increasingly well-documented (for example, Banerjee and Duflo, 2006; Banerjee, Duflo and Deaton, 2004; Das and Hammer 2005). Governments that require families to use clinics may be forced to confront problems of absenteeism and the lack of supplies and equipment.

However, conditionality also imposes costs. Requiring families to use health clinics may not be feasible in places where health centers are few and far between, or are of low quality. The families that self-select out of the program, because of the high costs of getting to clinics, may be those whose children are most at risk for poor outcomes. Unconditional transfers will improve the welfare of poor families regardless of how the money is spent and, as the results of this paper indicate, may also improve child health and development.

More research is required in several areas. First, we do not know whether adding conditionality to the BDH would have improved or weakened the beneficial effects—either result is possible in theory. If conditionality is imposed in the future, we plan to extend this study to examine its effects. Second, we do not know whether the BDH will have larger effects on the development of the younger children in our sample, including children who were *in utero* during the treatment. Existing evidence suggests that health and nutrition very early in life have larger effects on children’s outcomes than health and nutrition at later ages. We hope to examine this in the future, when these children are old enough to take the cognitive tests examined in this paper.

References

- Agüero, J., M. Carter, and I. Woolard (2006). "The Impact of Unconditional Cash Transfers on Nutrition: The South African Child Support Grant." Unpublished manuscript, University of California at Riverside.
- Attanasio, O., E. Battistin, E. Fitzsimons, A. Mesnard, and M. Vera-Hernández (2005). "How Effective are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia." Unpublished manuscript, The Institute for Fiscal Studies, London, UK.
- Banerjee, A. and E. Duflo (2006). "Addressing Absence." *Journal of Economic Perspectives* 20(1): 117-132.
- Banerjee, A, E. Duflo and A. Deaton (2004). "Wealth, Health and Health Services in Rural Rajasthan." *American Economic Review* 94(2): 944-949.
- Baranowski T, D. Sprague, JH Baranowski, and JA Harrison (1991). "Accuracy of Maternal Dietary Recall for Preschool Children," *Journal of the American Dietetic Association* 91(6): 669-74.
- Baydar, N. and J. Brooks-Gunn (1991). "Effects of Maternal Employment and Child-Care Arrangements on Preschoolers' Cognitive and Behavioral Outcomes: Evidence from the Children of the National Longitudinal Survey." *Development Psychology* 27(6): 932-45.
- Behrman, J., and J. Hoddinott (2005). "Programme Evaluation with Unobserved Heterogeneity and Selective Implementation: The Mexican PROGRESA Impact on Child Nutrition." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 67(4): 547-69.
- Black, M. M. (2003). "Micronutrient Deficiencies and Cognitive Functioning." *Journal of Nutrition* 133(11 Suppl. 2): 3927S-3931S.
- Bourguignon, F., M. Browning, P. A. Chiappori, and V. Lechene (1993). "Intrahousehold Allocation of Consumption: A Model and Some Evidence from French Data." *Annales d'Economie et de Statistique* 29: 137-56
- Bradley, R. H. (1993). "Children's Home Environments, Health, Behavior, and Intervention Efforts: A Review Using the HOME Inventory as a Marker Measure." *Genetic, Social, and General Psychology Monographs*, 119: 437-490.
- Case, A. (2001). "Does Money Protect Health Status? Evidence from South African Pensions." NBER Working Paper No. 8495. Cambridge, MA.
- Case, A., and C. Paxson (2006). "Stature and Status: Height, Ability, and Labor Market Outcomes." Working Paper 12466. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Center for Disease Control (1989). "Criteria for Anemia for Children and Child-Bearing-Aged Women." *MMWR Morbidity and Mortality Weekly Report* 38: 400-404.
- Cohen, S., T. Kamarck, and R. Mermelstein (1983). "A Global Measure of Perceived Stress." *Journal of Health and Social Behavior* 24: 385-396.
- Connolly, S., J. Micklewright, and S. Nickell (1992). "The Occupational Success of Young Men Who Left School at Sixteen." *Oxford Economic Papers* 44(3): 460-79.
- Chiappori, P. A. (1988). "Rational Household Labor Supply." *Econometrica* 56(1): 63-89.
- Currie, J. (1998). "The Effect of Welfare on Child Outcomes: What We Know and What We Need to Know", in *Welfare, the Family, and Reproductive Behavior: Research Perspectives*, Robert Moffitt (ed.) Washington D.C.: National Academy Press, 177-204.
- Currie, J., and D. Thomas (1999). "Early Test Scores, Socioeconomic Status and Future Outcomes." Working Paper 6943. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Das, J. and J. Hammer (2005). "Money for Nothing: The Dire Straits of Medical Practice in Delhi, India." World Bank Policy Research Paper 3669, Washington: World Bank.
- Desai S. and S. Alva (1998). "Maternal Education and Child Health: Is There a Strong Causal Relationship?" *Demography* 35(1): 71-81.
- Duflo, E. (2003). "Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa." *World Bank Economic Review* 17(1): 1-25.
- Engle, P., M. Black, J. Behrman, M. Cabral de Mello, P. Gertler, L. Kapiriri, R. Martorell, M. E. Young, and the International Child Development Steering Group (2007). "Strategies to Avoid the Loss of

- Developmental Potential in More than 200 Million Children in the Developing World." *Lancet* 369: 229-42.
- Feinstein, L. (2003). "Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort." *Economica* 70(277): 73-97.
- Fernald, L., P. Gertler, and L. Neufeld (2006). "How Important is the Amount of Cash in Conditional Cash Transfer Programs for Child Development?" Unpublished manuscript, University of California at Berkeley.
- Fraker, T. M., A. P. Martini, J. C. Ohls (1995). "The Effect of Food Stamp Cashout on Food Expenditures: An Assessment of the Findings from Four Demonstrations." *Journal of Human Resources* 30(4): 633-49.
- Gertler, P. (2004). "Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Controlled Randomized Experiment." *American Economic Review* 94(2): 331-336.
- Gertler, P. and L. Fernald (2004). "The Medium Term Impact of *Oportunidades* on Child Development in Rural Areas." Unpublished manuscript, University of California at Berkeley.
- Grantham-McGregor, S. M. and C. Ani (2001). "A Review of Studies on the Effect of Iron Deficiency on Cognitive Development in Children." *Journal of Nutrition* 131: 649-668.
- Grantham-McGregor, S. M. and H. Baker-Henningham (2005). "Review of the Evidence Linking Protein and Energy to Mental Development." *Public Health Nutrition* 8(Special Issue 1): 1191-1201.
- Grantham-McGregor, S. M., Y. B. Cheung, S. Cueto, P. Glewwe, L. Richter, B. Strupp, and the International Child Development Steering Group (2007). "Developmental Potential in the First 5 Years for Children in Developing Countries." *Lancet* 369: 60-70.
- Haddad L., H. Alderman, S. Appleton, L. Song and Y. Yohannes (2003). "Reducing Child Malnutrition: How Far Does Income Growth Take Us?" *World Bank Economic Review* 17(1): 107-131.
- Halpern, R. *et al.*, (1996). "Desenvolvimento neuropsicomotor aos 12 meses de idade em uma coorte de base populacional no Sul do Brasil: Diferenciais conforme peso ao nascer e renda familiar." *Cad. Saúde Pùb* 12(suppl, 1): 73-78.

- Hoddinott, J. (2004). "Nutrition." Unpublished manuscript, Food and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Jacoby, H. G. (2002). "Is there an Intrahousehold 'Flypaper Effect'? Evidence from a School Feeding Programme." *Economic Journal* 112(1): 196-221.
- Jalan, J., and M. Ravallion (2003). "Does Piped Water Reduce Diarrhea for Children in Rural India?" *Journal of Econometrics* 112: 153-173.
- Lee, E. J., V. M. Murry, G. Brody and V. Parker (2002). Maternal Resources, Parenting, and Dietary Patterns Among Rural African American Children in Single-Parent Families. *Public Health Nursing* 19: 104-111.
- Lozoff, B., E. Jimenez and A. W. Wolf (1991). Long-term developmental outcome of infants with iron deficiency. *New England Journal of Medicine* 325: 687-94.
- Lozoff, B. *et al.*, (2006). "Long-Lasting Neural and Behavioral Effects of Iron Deficiency in Infancy." *Nutrition Review* 64(5 Pt. 2): S34-S91.
- Lundberg, S., R. A. Pollack, T. J. Wales (1997). "Do Husbands and Wives Pool their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit." *Journal of Human Resources* 32(3): 463-80.
- Maluccio, J., and R. Flores (2004). "Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección Social." Unpublished manuscript, Food and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Morris, S., P. Olinto, R. Flores, E. Nilson, and A. Figueiró (2004). "Conditional Cash Transfers Are Associated with a Small Reduction in the Rate of Weight Gain of Preschool Children in Northeast Brazil." *Journal of Nutrition* 134(9): 2336-42.
- Paxson, C. and N. Schady (2007). "Cognitive Development Among Young Children in Ecuador: The Role of Health, Wealth and Parenting." *Journal of Human Resources* 42(1): 49-84.
- Pollitt, E. (2000). "Development Sequel from Early Nutritional Deficiencies: Conclusive and Probability Judgements." *Journal of Nutrition* 130(2): 350S-353S.

- Radloff, L.S. (1977). "The CES-D scale: A Self-Report Depression Scale for Research in the General Population." *Applied Psychological Measurement*, 1: 385-401.
- Rivera, J. A., D. Sotres-Alvarez, J. P. Habicht, T. Shamah and S. Villalpando (2004). "Impact of the Mexican Program for Education, Health, and Nutrition (Progresa) on Rates of Growth and Anemia in Infants and Young Children: a Randomized Effectiveness study." *Journal of the American Medical Association* 291(21): 2563-70.
- Robertson, D., and J. Symons (2003). "Do Peer Groups Matter? Peer Group versus Schooling Effects on Academic Attainment." *Economica* 70(277): 31-53.
- Rosenzweig, M. and K. I. Wolpin (1994). "Are there Increasing Returns to the Intergenerational Production of Human Capital? Maternal Schooling and Child Intellectual Achievement." *Journal of Human Resources* 29(2): 670-93.
- Sachs J. and P. Malaney (2002). "The Economic and Social Burden of Malaria." *Nature* 415: 680-685.
- Sackey, M., M. M. Weigel, and R. X. Armijos (2003). "Predictors and Nutritional Consequences of Intestinal Parasitic Infections in Rural Ecuadorean Children." *Journal of Tropical Pediatrics* 49: 17-23.
- Schady, N., and J. Rosero (2007). "Do Cash Transfers to Women Affect the Composition of Expenditures? Evidence on Food Engel Curves in Rural Ecuador." Unpublished manuscript, The World Bank.
- Shonkoff, J. P. and D. Phillips, eds. (2000). *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Washington D.C.: National Academy Press.
- Thomas, D. (1990). "Intra-household Resource Allocation: An Inferential Approach." *Journal of Human Resources* 25(4): 635-64.
- _____ (1994). "Like Father, Like Son, Like Mother, Like Daughter: Parental Resources and Child Height." *Journal of Human Resources* 29(4): 950-88.
- Umbel, V. M., B. Z. Pearson, M. C. Fernandez and D. K. Oller (1992). "Measuring Bilingual Children's Receptive Vocabularies." *Child Development*. 63: 1012-20.

- Walker, S., S. Chang, C. Powell, and S. Grantham-McGregor (2005). "Effects of Early Childhood Psychosocial Simulation and Nutritional Supplementation on Cognition and Education in Growth-Stunted Jamaican Children: Prospective Cohort Study." *Lancet* 366: 1804-07.
- Walker, S.P., T. Wachs, J.M. Gardner, B. Lozoff, G.A. Wasserman, J.A. Carter, and the International Child Development Steering Group (2007). "Child Development: Risk Factors for Adverse Outcomes in Developing Countries." *Lancet* 369: 145-57.
- Yeung, W. J., M. R. Linver and J. Brooks-Gunn (2002). How Money Matters for Young Children's Development: Parental Investment and Family Processes. *Child Development* 73: 1861-1879
- Zeisel, S. H. (2006). "Choline: Critical Role During Fetal Development and Dietary Requirements in Adults." *Annual Review of Nutrition* 26: 229-250.

Figure 1:
Transfers to rural families during roll-out, from bank records

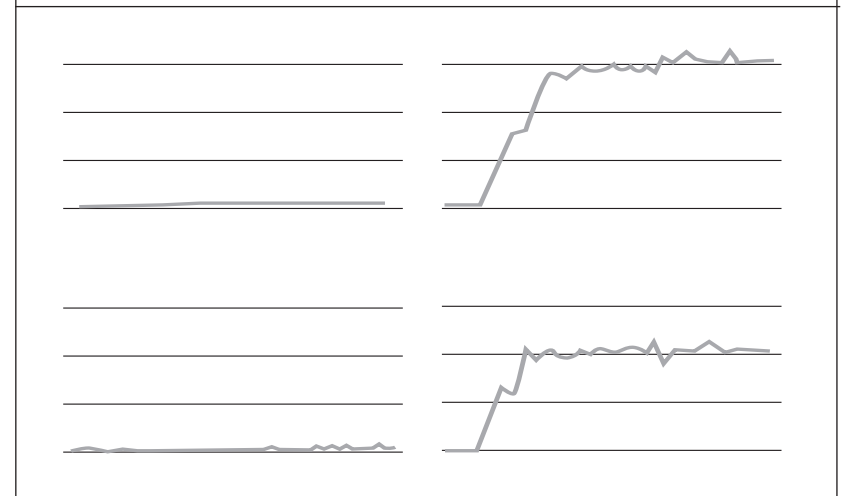


Figure 2: Nonparametric regression of children's outcomes on ln (per capita expenditure), control group

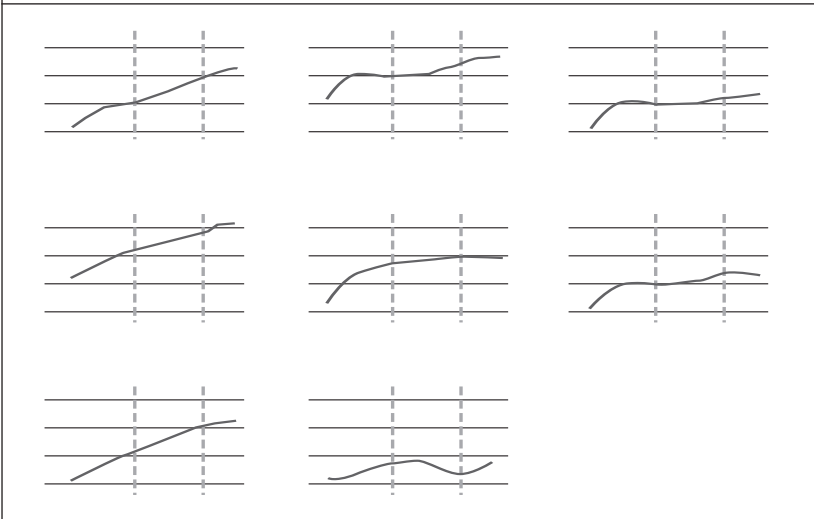


Figure 3: Nonparametric regression of mother's outcomes on ln (per capita expenditure), control group

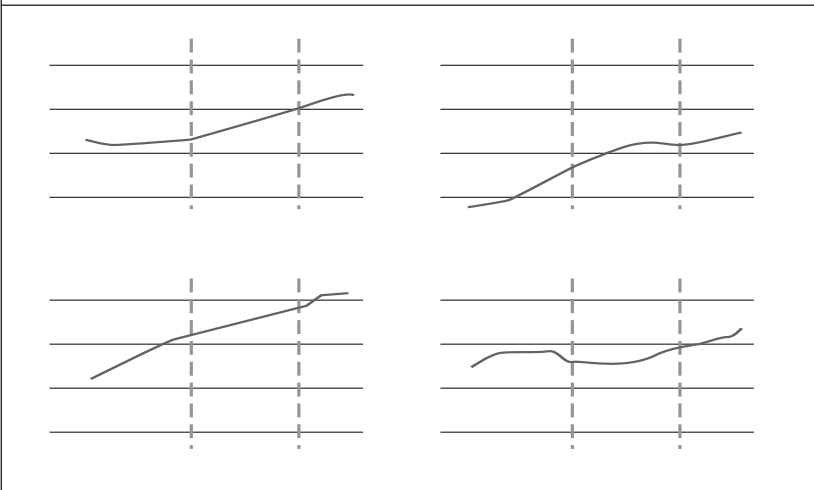


Figure 4: Nonparametric regressions of mother's "ladder" scores on ln (per capita expenditure), control group

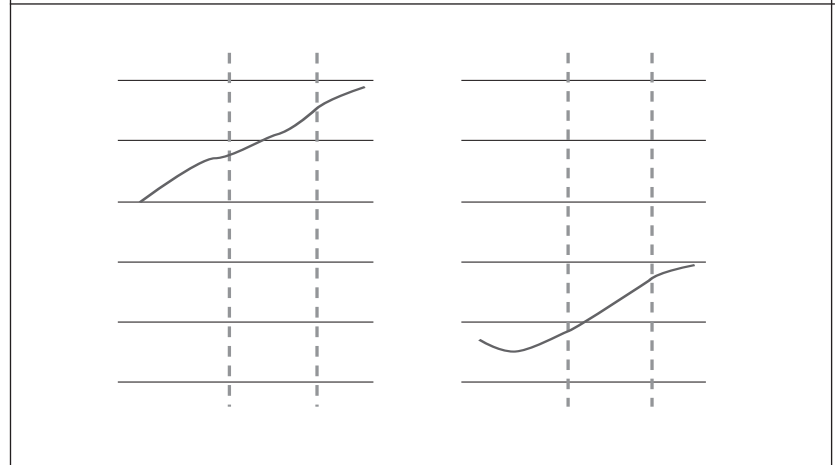
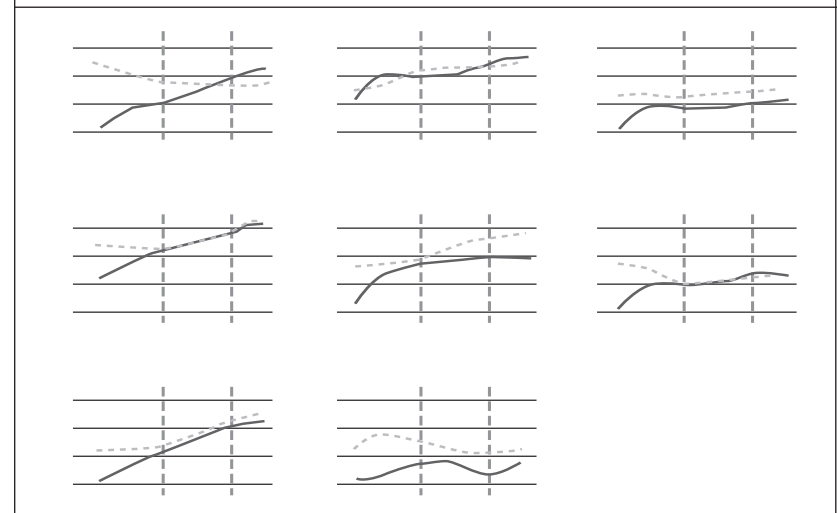


Figure 5: Nonparametric regressions of children's outcomes on ln(per capita expenditure)



Note: The dashed line is for the treatment group; expenditure is measured as baseline expenditure plus the average BDH transfer. The solid line is for the control group; expenditure is measured baseline expenditure.

		Former <i>Bono Solidario</i> recipients	Newly eligible
At least one child age 6 or older	Observations	26,231	9,573
	% of row	73.3%	26.7%
	Average Selben score (standard deviation)	37.75 (6.28)	36.97 (7.35)
No children age 6 or older	Observations	4,456	17,987
	% of row	19.9%	80.2%
	Average Selben score (standard deviation)	43.37 (4.85)	42.49 (5.05)

Note: These computations are for the group of 58,247 urban and rural families who were in Selben quintiles 1 & 2 and had at least one child in the household of any age, making them BDH-eligible. This group is classified into those who are former *Bono* recipients and those who are newly eligible for the BDH (across the columns), and those who had at least 1 child age 6 and older and those who had no children age 6 or older (down the rows). Our sample was drawn from the 17,987 families in the bottom right portion of the table: newly eligible families with no children age 6 or older.

	Full sample			Families in lowest quartile		
	Treatment	Control	P-value, diff	Treatment	Control	P-value, diff
Family-level variables (observations=1,124 in full sample, 268 in lowest quartile)						
Imputed per capita expenditure	36.68 (0.79)	38.39 (1.10)	1.58	21.57 (0.34)	22.13 (0.54)	0.78
ln(imputed per capita expenditure)	3.54 (0.02)	3.57 (0.03)	0.35	3.05 (0.02)	3.08 (0.03)	0.40
Mother's age in years	23.74 (0.13)	23.81 (0.27)	0.82	23.2 (0.26)	23.28 (0.44)	0.89
Mother's education in years	7.01 (0.16)	6.79 (0.29)	0.51	6.28 (0.20)	6.16 (0.39)	0.79
Mother living with husband	0.70 (0.02)	0.67 (0.03)	0.50	0.48 (0.04)	0.49 (0.07)	0.95
# Family members	4.79 (0.11)	4.73 (0.18)	0.77	7.19 (0.24)	7.25 (0.37)	0.90
Months between interviews	22.61 (0.29)	22.47 (0.35)	0.75	22.72 (0.36)	23.15 (0.34)	0.38
Child-level variables (observations=1,479 in full sample, 365 in lowest quartile)						
Indicator:	0.49	0.53	0.17	0.48	0.53	0.25
Child is male	(0.01)	(0.02)		(0.03)	(0.04)	
Child's age in months	39.10 (0.65)	38.40 (0.74)	0.48	38.68 (1.02)	38.96 (1.20)	0.86
Child's height-for-age z-score (US norms)	-1.12 (0.08)	-1.11 (0.14)	0.97	-1.28 (0.15)	-1.39 (0.17)	0.64
Child's hemoglobin (g/dl)	10.43 (0.08)	10.36 (0.10)	0.58	10.34 (0.12)	10.43 (0.19)	0.69
Child's TVIP score (standardized)	81.25 (0.74)	82.91 (1.70)	0.37	78.60 (1.27)	77.05 (1.81)	0.49

Notes: The sample consists of the group of children ages 3 to 7 (and their families) for whom all 8 child outcomes studied in this paper are non-missing. Standard errors, in parentheses, are clustered at the parish level. The child's baseline hemoglobin is elevation adjusted. The child's baseline TVIP score has been normed according to instructions from the test developer (M=100, SD=15). Note that the baseline TVIP is available only for the subsample of children who were at least 36 months of age at baseline.

	Controls for age and gender	Controls for age, gender and baseline family characteristics
Elevation-adjusted hemoglobin	0.116 (0.111)	0.117 (0.102)
Height	0.043 (0.058)	0.034 (0.050)
Fine motor control	0.160 (0.076)	0.171 (0.074)
TVIP score (receptive vocabulary)	0.011 (0.108)	0.021 (0.099)
WJ-1 score (long-term memory)	0.192 (0.105)	0.230 (0.106)
WJ-2 score (short-term memory)	0.034 (0.102)	0.029 (0.098)
WJ-5 (visual integration)	0.119 (0.100)	0.145 (0.072)
Behavior problems scale	0.150 (0.103)	0.146 (0.099)
Mean effect sizes		
Physical measures	0.106 (0.049)	0.107 (0.040)
Cognitive and behavioral measures	0.101 (0.071)	0.114 (0.060)
All measures	0.103 (0.056)	0.112 (0.045)
Observations	1,479	1,389

Note: All dependent variables have been converted to z-scores by subtracting the sample median and dividing by the standard deviation. The measures of fine motor control and behavior problems have had their signs reversed so that higher values correspond to better outcomes (i.e. better fine motor control and fewer behavior problems). The sample is restricted to all children ages 3 to 7 years at follow-up, for whom all eight outcomes are measured. The controls for baseline family characteristics include the natural logarithm of imputed family expenditure, an indicator for whether the mother lived with a husband at baseline, the mother's years of education and age, indicators for the numbers of family members in 5 age ranges (0 to 5, 6 to 14, 15 to 44, 45 to 64 and 64 or older) crossed with gender, and the mother's TVIP score. Standard errors are clustered at the parish level.

	Controls for age and gender			Controls for age, gender and baseline family characteristics		
	Treated x bottom quartile	Treated x Top 3 quartiles	Bottom Quartile	Treated x bottom quartile	Treated x Top 3 quartiles	Bottom Quartile
Elevation-adjusted hemoglobin	0.390 (0.123)	0.024 (0.128)	-0.271 (0.137)	0.379 (0.130)	0.027 (0.120)	-0.232 (0.148)
Height	0.051 (0.092)	0.038 (0.060)	-0.110 (0.073)	0.041 (0.084)	0.035 (0.053)	0.027 (0.072)
Fine motor control	0.288 (0.117)	0.118 (0.072)	-0.107 (0.080)	0.270 (0.118)	0.134 (0.071)	-0.045 (0.093)
TVIP score (receptive vocabulary)	0.177 (0.148)	-0.049 (0.099)	-0.330 (0.090)	0.108 (0.142)	0.024 (-0.091)	-0.292 (0.088)
WJ-1 score (long-term memory)	0.228 (0.109)	0.179 (0.122)	0.102 (-0.109)	0.219 (0.096)	0.237 (0.127)	0.066 (0.120)
WJ-2 score (short-term memory)	0.157 (0.148)	-0.008 (0.107)	-0.145 (0.116)	0.092 (0.133)	0.006 (0.104)	-0.065 (0.109)
WJ-5 (visual integration)	0.297 (0.160)	0.053 (0.095)	-0.414 (0.141)	0.252 (0.133)	0.090 (0.076)	-0.335 (0.129)
Behavior problems scale	0.389 (0.159)	0.075 (0.113)	-0.065 (0.147)	0.389 (0.166)	0.072 (0.104)	0.002 (0.164)
Mean effect sizes						
Physical measures	0.243 (0.065)	0.060 (0.049)	-0.163 (0.058)	0.230 (0.065)	0.066 (0.041)	-0.083 (0.061)
Cognitive and behavioral measures	0.250 (0.101)	0.050 (0.072)	-0.211 (0.088)	0.212 (0.093)	0.076 (0.063)	-0.125 (0.087)
All measures	0.247 (0.080)	0.054 (0.055)	-0.193 (0.072)	0.219 (0.074)	0.072 (0.045)	-0.109 (0.070)

Note: 1,479 observations without extended controls, and 1,389 observations with extended controls. The sample is restricted to all children ages 3 to 7 years at follow-up for whom all eight outcomes are measured. All dependent variables are measured as z-scores by subtracting the sample median and dividing by the standard deviation. The measures of fine motor control and behavior problems have had their signs reversed, so that higher values correspond to better outcomes (i.e. better fine motor control and fewer behavior problems). The baseline family characteristics are listed in the note to Table 3. Standard errors are clustered at the parish level.

	Largest sample possible for each outcome			Published norms with analysis sample (obs: 1,448)	
	Obs.	Treated x 1 st quartile	Treated x Top 3 quartiles	Treated x 1 st quartile	Treated x Top 3 quartiles
Hemoglobin	1,763	0.270 (0.111)	0.047 (0.126)	0.391 (0.130)	0.032 (0.128)
Height / Height-for-age Z score (for US norms)	2,157	0.015 (0.082)	-0.012 (0.051)	0.063 (0.158)	0.106 (0.105)
Fine motor control	2,116	0.148 (0.096)	0.074 (0.061)	0.275 (0.112)	0.124 (0.073)
TVIP score (receptive vocabulary)	2,020	0.113 (0.124)	-0.046 (0.089)	0.233 (0.208)	-0.070 (0.138)
WJ-1 score (long-term memory)	2,096	0.136 (0.097)	0.124 (0.103)	0.242 (0.103)	0.146 (0.143)
WJ-2 score (short-term memory)	2,067	0.091 (0.136)	-0.047 (0.098)	0.146 (0.157)	-0.037 (0.129)
WJ-5 (visual integration)	1,948	0.229 (0.149)	-0.012 (0.083)	0.084 (0.094)	0.102 (0.098)
Behavior problems	2,160	0.246 (0.142)	0.018 (0.100)	0.378 (0.161)	0.060 (0.112)
		Mean effect sizes			
Physical measures		0.144 (0.058)	0.022 (0.047)	0.243 (0.072)	0.087 (0.054)
Cognitive & behavioral measures		0.163 (0.088)	0.008 (0.063)	0.217 (0.095)	0.040 (0.081)
All measures		0.156 (0.070)	0.013 (0.049)	0.227 (0.075)	0.058 (0.060)

Note: Dependent variables are measured as z-scores by subtracting the sample median and dividing by the standard deviation. The measures of fine motor control and behavior problems have had their signs reversed, so that higher values correspond to better outcomes (i.e. better fine motor control and fewer behavior problems). Standard errors are clustered at the parish level. The sample using published norms has 31 fewer observations than the sample used in Table 4 because, in these cases, one or more outcomes took on values that could not be normed using the published tables.

	Treated x 1 st quartile	Treated x Top 3 quartiles	1 st quartile	Treated x 1 st quartile	Treated x Top 3 quartiles	1 st quartile
By age:	3 and 4 year olds			5, 6, and 7 year olds		
Physical measures	0.310 (0.095)	0.028 (0.054)	-0.233 (0.073)	0.181 (0.081)	0.092 (0.057)	-0.093 (0.083)
Cognitive & behavioral measures	0.249 (0.086)	0.027 (0.073)	-0.202 (0.084)	0.251 (0.137)	0.072 (0.085)	-0.219 (0.115)
All measures	0.272 (0.078)	0.027 (0.055)	-0.214 (0.070)	0.225 (0.100)	0.080 (0.064)	-0.172 (0.090)
By sex:	Girls			Boys		
Physical measures	0.252 (0.083)	0.130 (0.056)	-0.180 (0.064)	0.242 (0.075)	-0.008* (0.056)	-0.147 (0.072)
Cognitive & behavioral measures	0.390 (0.116)	0.063 (0.081)	-0.287 (0.093)	0.113* (0.121)	0.039 (0.079)	-0.142 (0.109)
All measures	0.338 (0.094)	0.088 (0.063)	-0.247 (0.076)	0.162 (0.095)	0.021 (0.057)	-0.144 (0.087)
By mother's education:	Incomplete primary or less			Complete primary or more		
Physical measures	0.319 (0.110)	-0.012 (0.057)	-0.294 (0.108)	0.217 (0.077)	0.072* (0.049)	-0.121 (0.067)
Cognitive & behavioral measures	0.140 (0.115)	-0.163 (0.080)	-0.213 (0.089)	0.292 (0.110)	0.091** (0.073)	-0.219 (0.098)
All measures	0.207 (0.097)	-0.106 (0.059)	-0.243 (0.081)	0.264 (0.090)	0.084** (0.056)	-0.182 (0.081)

Notes: Asterisks indicate that the hypothesis of equality of the coefficient for boys (older children) and girls (younger children) can be rejected at the 5% level (*) or the 1% level (**). The results are based on regressions that pool boys and girls (older and younger children) but permit the coefficients on the treatment-expenditure interactions and the indicator of being in the 1st quartile to differ across boys and girls (older and younger children). Four observations were dropped in the regressions by mother's education due to missing values for education at baseline. All regressions include an indicator for the child's sex and a complete set of month-of-age indicators. Standard errors are clustered at the parish level.

	obs.	Treated x 1 st quartile	Treated x top 3 quartiles	1 st quartile
Outcomes for mothers				
Ecuador ladder	1,094	0.743 (0.201)	0.163 (0.175)	-0.564 (0.139)
Community ladder	1,089	1.081 (0.434)	0.336 (0.297)	-0.764 (0.269)
Hemoglobin- z-score	1,098	0.331 (0.154)	0.141 (0.132)	-0.189 (0.121)
Depressive symptoms- z-score	915	0.212 (0.163)	-0.002 (0.085)	-0.046 (0.140)
Perceived stress- z-score	1,046	-0.034 (0.114)	-0.074 (0.082)	-0.201 (0.105)
HOME score- z-score	1,117	0.323 (0.238)	-0.042 (0.135)	-0.399 (0.178)
Work hours per week, paid jobs (mean=11.91)	1,092	-1.247 (3.957)	-0.284 (2.117)	1.330 (3.087)
Work hours per week, all jobs (mean=17.72)	1,092	-0.124 (4.028)	-1.458 (2.216)	2.215 (3.097)
Health care and schooling outcome				
Child had growth control in last 6 months (mean=0.368)	1,479	0.042 (0.062)	0.059 (0.044)	-0.079 (0.049)
Child had parasite treatment in last 12 months (mean=0.592)	1,476	0.207 (0.059)	0.103 (0.044)	-0.139 (0.047)
Child in a preschool or grade school (mean=0.447)	1,479	0.062 (0.061)	0.035 (0.045)	-0.109 (0.042)

Notes: Regressions for mother's outcomes control for the age of the mother (in 10-year age bands). Regressions for children control for the child's age and gender. Standard errors are clustered at the parish level. The measures of depressive symptoms, perceived stress, and the HOME score are coded so that higher values correspond with better outcomes.

	All	Most	A little	None
Food	19.21	30.02	30.19	20.58
Health	3.04	4.83	24.51	67.62
Housing	0.90	1.26	4.33	93.50
Education	4.29	6.44	23.79	65.47
Transportation	—	0.72	38.81	60.47
Clothes	4.51	6.86	22.74	65.88
Goods for husband	—	—	1.65	98.35

Note: Mothers were asked "How much of the bono was spent on [item listed I first column]?" Each row of the table shows the distribution of mothers' responses to these questions. The sample consists of all mothers of children in the analysis sample who reported receiving BDH transfers

	Indicator: Treated	Expected ln(per capita expenditure) x Treated	Expected ln(per capita expenditure) x Control	Test 1: (2)=(3), p-value	Test 2: (2)=(3) and (1)=0. p-value
	(1)	(2)	(3)		
All quartiles					
Physical outcomes	0.627 (0.261)	0.053 (0.044)	0.201 (0.061)	0.042	0.008
Cognitive and behavioral outcomes	0.424 (0.426)	0.106 (0.063)	0.199 (0.097)	0.420	0.323
All outcomes	0.500 (0.335)	0.087 (0.047)	0.199 (0.078)	0.211	0.113
Poorest expenditure quartile					
Physical outcomes	2.484 (0.812)	-0.051 (0.155)	0.664 (0.187)	0.006	0.000
Cognitive and behavioral outcomes	2.850 (0.789)	-0.278 (0.110)	0.555 (0.196)	0.001	0.000
All outcomes	2.713 (0.663)	-0.193 (0.102)	0.596 (0.162)	0.000	0.000

Notes: The estimates shown are based on estimates of equation (6). A complete set of indicators for the age in months of the child were included, as was an indicator for the child's sex. Standard errors are clustered at the parish level.

Appendix Table 1. Baseline characteristics of all children at baseline, children in both baseline and follow-up surveys, and children in the analysis sample

	Baseline		Follow-up		Analysis sample	
	Mean	Obs	Mean	Obs	Mean	Obs
Household and mother's characteristics						
Imputed log expenditure	3.48	1,561	3.48	1,553	3.50	1,124
Mother's age in years	23.62	1,656	23.63	1,551	23.77	1,122
Mother's education in years	6.80	1,654	6.83	1,549	6.94	1,120
Mother living with husband	0.692	1,658	0.690	1,553	0.688	1,124
# family members	4.74	1,658	4.75	1,553	4.77	1,124
In treatment group	0.665	1,658	0.672	1,553	0.680	1,124
Months between interviews			22.58	1,553	22.57	1,124
Received bono (bank records)			0.568	1,513	0.574	1,100
Received bono (reported)			0.567	1,553	0.573	1,124
Children's characteristics						
Indicator: child is male	0.501	2,359	0.505	2,204	0.502	1,479
Child's age in months	37.49	2,359	37.43	2,204	38.88	1,479
Child's height-for-age z-score (US norms)	-1.225	2,255	-1.219	2,111	-1.12	1,419
Child's hemoglobin	10.39	2,098	10.38	1,968	10.41	1,323
Child's standardized TVIP score	81.45	1,169	81.66	1,087	799	81.78

Notes: Only children at baseline who would have been between ages 36 and 95 months at follow-up are included in this analysis. Ages for children lost at follow-up were imputed based on mean number of months between baseline and follow-up in each parish. The child's TVIP is measured only for children who were at least 36 months old at baseline.

Appendix Table 2. Means (standard deviations) of outcome variables by whether any child outcome is missing

	No missing outcomes (obs=1,479)	At least one missing outcome		Test of equality; t-stat (obs=1,479)
	Mean (Std.Dev)	Mean (Std.Dev)	Obs	
Age in months	61.41 (14.19)	56.96 (14.44)	718	5.74 (0.00)
Hemoglobin	-0.024 (1.000)	-0.183 (0.988)	284	0.77 (0.44)
Height	0.149 (0.990)	-0.152 (0.992)	678	1.52 (0.13)
Fine motor control	-0.080 (0.922)	-0.445 (1.120)	637	4.35 (0.00)
TVIP score (receptive vocabulary)	0.381 (0.999)	0.072 (0.968)	541	2.76 (0.01)
WJ-1 score (long-term memory)	0.268 (0.994)	-0.028 (0.986)	617	3.65 (0.00)
WJ-2 score (short-term memory)	-0.037 (0.929)	-0.497 (1.093)	588	5.77 (0.00)
WJ-5 (visual integration)	-0.020 (0.988)	-0.098 (1.037)	469	0.70 (0.49)
Behavior problems	-0.041 (0.993)	-0.003 (1.015)	681	0.43 (0.67)

Note: All child outcomes except age have been converted to z-scores, and the signs of fine motor control and behavior problems have been reversed so that higher values correspond to better outcomes. The last column shows t-tests for whether the mean for the sample with no missing outcomes is equal to that for the sample with missing outcomes. For all variables except age, variables are age- and sex- adjusted, i.e. the test is based on a regression of each variable on an indicator for whether the child has at least one missing outcome, a complete set of age indicators, and an indicator of the child is male. These regressions have standard errors that are clustered at the parish level.

Unexpected Effects of the Washington Consensus: Trade Liberalization and Migration Flows in Latin America

David Khoudour-Castéras*

Elizabeth Bolaños**

Introduction

If economic reforms adopted in Latin America after the debt crisis of the 1980s had many goals, one of them was definitely not to give an impulse to migration flows. On the contrary, trade and financial openness, coupled with labor market flexibility measures, aimed at fostering foreign investment and strengthening international competitiveness. Therefore, the Latin American labor force was supposed to benefit from new job opportunities, deterring it to migrate to industrialized nations. Nevertheless, two decades and a half of reforms have not brought the expected results. In particular, there has been a strong increase in emigration in most of Latin American countries since the beginning of the 1980s. But is this process the result of the economic reforms implemented in the region during the 1980s and 1990s? In other words, has the called Washington Consensus originated the mass emigration phenomenon faced by Latin America in the last few decades?

The Washington Consensus is a concept introduced by Williamson in 1990 (Williamson, 1990). It refers to the *neoliberal* policies applied in

* Universidad Externado de Colombia. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. david.khoudour@uexternado.edu.co

** Investigadora de temas de Economía. Participó en el panel "Migración, remesas y capital humano" del Congreso FLACSO 50 Años.

emerging markets under the pressure of the U.S. authorities and the international financial organizations located in Washington, D.C., namely the International Monetary Fund, the World Bank and, in the Latin American case, the Inter-American Development Bank. Such policies have consisted, first, of macroeconomic measures aiming at the stabilization of the domestic environment. In particular, restrictive fiscal and monetary policies have been adopted, in order to reduce the debt burden through the generation of fiscal surpluses on the one hand, and to fight inflation caused by the monetary financing of the public sector on the other hand. The Washington Consensus has also resulted in structural reforms, with the goal of making developing countries more competitive. The three main thrusts of these reforms have been the deregulation of domestic markets, the privatization of public firms, and the liberalization of trade and financial flows.

The implementation of the Washington Consensus had as a purpose to help developing countries to face their debt problem by creating the conditions for the accumulation of capital, but also to integrate them into the world economy. But such integration does not include free labor movements. Actually, one of the main inconsistencies of the current process of globalization is that trade and financial openness is not accompanied by border liberalization measures. On the contrary, the more open are goods and capital markets, the more restrictive tend to be migration policies. Another inconsistency is that while developing countries have been compelled to open their economy to international competition, industrialized countries have strengthened protection in several sensitive sectors, such as agriculture, textiles or the iron and steel industry. The problem is that these sectors are precisely the ones where Third World countries have comparative advantages. Therefore, protectionist measures in the North have contributed to slowing down the catch-up process in developing countries, hence maintaining a significant wage gap between Northern and Southern workers. As a result, incentives to migrate remain high for the labor force in developing countries, despite the adoption of more and more restrictive migration policies in industrialized countries.

But precisely, the symmetric use of trade protectionist measures and closed immigration policies represents a nonsense strategy since they both hinder the convergence process between developing and industrialized countries, as underlined by the classical theory of international trade. The Heckscher-Ohlin model, in particular, shows that when the equalization of factor prices is not possible through free trade, factor movements can lead to the same result: international trade and migration flows are considered to be substitutes. In this perspective, trade openness in Latin America should have resulted in a decrease in emigration. But, as seen previously, the inverse process happened: trade liberalization has been followed by a rise in migration outflows, in accordance with the defenders of the hypothesis that trade and migration are complements. The purpose of this paper is therefore to explain how the trade liberalization process in Latin America has led to a strong increase in emigration in most of the countries involved.

Trade openness in Latin America and its consequences

Trade openness has been part of a series of reforms that Latin American countries were compelled to adopt after the 1980s' debt crisis. Actually, due to an erroneous model of development, based on an import-substitution strategy, Latin American countries were unable to pay back the foreign debts contracted during the 1970s to finance, among others, infrastructure projects and military spending. Several decades of protectionist policies had made the local industry inefficient and non-competitive, which resulted in growing current account deficits, and therefore a lack of foreign currencies. Consequently, different countries, beginning with Mexico in 1982, declared a debt moratorium that ended up in the most severe crisis endured by Latin America since the 1930s' Great Depression. The solution to this crisis seemed, at the time, pretty obvious: it was necessary to open local economies to international competition. Furthermore, the emphasis was made on structural reforms in labor and capital markets, and on a disengagement of public authorities in the economic activity.

The liberalization process has been characterized by a lowering of tariffs in all Latin American countries (-73 percent, on average, between 1985 and 1991-1992). The change was particularly drastic in such cases as Colombia (-92 percent), Costa Rica (-83 percent), and Mexico (-88 percent), although the situation was quite different between these countries. While the two former countries presented average tariffs close to 100 percent in 1985, the latter was already engaged in an advanced process of trade liberalization at the time. The lowest variation in tariff protection was in Argentina (-46 percent) and Venezuela (-43 percent), but these two countries were among the more open countries in the mid-1980s. As a result of the trade opening process, and with the exception of Brazil (21.1 percent), all countries had an average level of tariff protection below 20 percent in 1991-1992, and three of them (Bolivia, Colombia, and Mexico) below 10%. Trade openness in Latin America has also seen the almost complete elimination of nontariff barriers, such as quotas, licenses, technical barriers and outright prohibitions, which usually represented a significant share of import protection. In most cases, nontariff barriers were first replaced by import tariffs and then gradually lowered. In other cases, such as Chile, Peru, and Uruguay, they were removed without compensation (Edwards, 1995).

As a consequence of the liberalization process and in order to become more competitive at the international level, Latin American firms had to increase their productivity, that is, take the decision to invest. Such decision rested with the level of credibility of the liberalization process. Indeed, when trade openness was gradual, private agents tended to consider that the process was temporary and did not adopt the appropriate measures. Besides, improvements in productivity strongly depended on labor market characteristics: the more rigid and distorted labor markets were, the lower the impact of reforms in terms of labor productivity (Michaely, Papageorgiou and Chosky, 1991). But in most cases, trade reforms were followed by a strong increase in total factor productivity, in particular in the countries that began their liberalization process before the rest of the countries, like Chile and Costa Rica (Martin, 1992).

The improvement in productivity fostered the increase in export volumes and Latin American countries began to diversify their economies in

favor of non-traditional products. Thus, the volume of exports for the region as a whole grew at an annual rate of 5 percent between 1981 and 1990. It is noteworthy that several countries had to face a decrease in exports between 1981 and 1990, some of them (Dominican Republic, El Salvador, and Nicaragua). It is likely that the evolution of exports corresponds to the fact that it took some time for firms to adapt to the new international context, namely trade openness. Besides, the significant differences between countries suggest that the level of openness of the economy, as well as the extent of the depreciation of the real exchange rate, have affected the performance of exports (Nogués and Gulati, 1994).

Notwithstanding the positive effects of trade openness in terms of productivity and exports, structural reforms have not equally benefited to the entire population. As a matter of fact, after several decades of protectionism, production facilities had become obsolete and most of the firms were not competitive. It was therefore necessary to restructure the industry, so that domestic firms could both face the competition with imported goods and integrate into international markets through an increase in exports. However, such restructuration implied that many inefficient companies went bankrupt, and hence that lots of workers lost their job. The rise in unemployment that came with trade openness was aggravated by labor market reforms aiming at increasing price and wage flexibility, as well as by the privatization of numerous public enterprises that resulted in mass redundancies.

In a general way, there was an increase in unemployment rate in Latin America: 6.7 percent on average in 1981-1990; 9.2 percent in 1991-2000. But not all Latin American countries present the same features. While most of them recorded a rise in unemployment, in particular Argentina and Nicaragua, where the unemployment rate increased more than 100 percent, other countries saw a decrease in unemployment. Several factors might explain such behavior. First, a country like Chile began its liberalization process roughly a decade before the rest of the region, which is probably the reason why it presented one of the highest unemployment rates in the 1980s. Then, various countries, such as Bolivia or Honduras, faced serious economic troubles, as a consequence of the 1980s' debt crisis. Therefore, the improvement in the unemploy-

ment situation corresponds more to the end of the crisis than to the creation of new jobs. Besides, most Central American countries were dealing with civil wars during the 1980s, which contributed to the rise in unemployment. Finally, the low levels of unemployment in Mexico are essentially due to the proximity of the US border, which allows the Mexican unemployed to migrate in search of better opportunities.

Another impact of trade liberalization is in terms of income distribution. Several studies point out that the openness of Latin American economies has resulted in an increase in wage inequality. Robbins (1996) for instance, explains that trade liberalization, contrary to Heckscher-Ohlin's predictions, has a negative impact on low-skilled workers. In that sense, Wood (1997) shows that while trade liberalization in East Asia contributed to reducing the wage differential between skilled and unskilled labor, the same process in Latin America brought about a rise in wage inequality. According to Wood, the main difference between both regions is not geographic or cultural, but rather a question of timing. Latin American nations began their trade openness process two decades after East Asia and have had to face high levels of competition with other labor-abundant countries, in particular China. Besides, unskilled workers have been affected by the technological progress that occurred between the 1960s and the 1980s. Bulmer-Thomas (1996) and Morley (2000) give empirical evidence that trade reforms in Latin America have had a negative impact on the income distribution.

In total, economic reforms in Latin America have had ambivalent effects. On the one hand, trade openness and labor market reforms have contributed to improving labor productivity and exports; on the other hand, industry restructuring has resulted in countless bankruptcies and mass redundancies that ended in an increase in unemployment. At the same time, structural reforms and international competition have had a regressive impact in terms of income distribution.

While, during the 1970s, the growth rate was positive in the entire region (with the exception of Nicaragua) and relatively high (5.5 percent in total), the following decade was characterized by a significant slowdown in the GDP growth. Thus, during the 1980s, the average annual growth rate for the entire region was 1.4 percent. Several countries

(Argentina, Nicaragua, and Peru) registered negative growth rates, and lots of them (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Panama, Uruguay, and Venezuela) presented growth rates below or equal to 1 percent. Above all, the only country with an average growth rate above 3 percent was Colombia (whereas 13 countries presented such characteristic during the previous decade). But after the "lost decade", as the ECLAC called the 1980s decade (ECLAC, 2007), and despite the financial crisis that hit many emerging markets in the second half of the 1990s, growth rates in Latin America rose again (3.1 percent in total between 1991 and 2000). Most countries had higher growth rates than in the previous period, and some of them (Argentina, Chile, El Salvador, and Nicaragua) grew faster than during the 1970s.

Such result seems to confirm that after a period of adjustment, structural reforms have had a positive impact in terms of economic growth. But then, why unemployment rates remained high during the 1990s? One possible explanation is that the increase in total factor productivity was first and foremost a consequence of the improvement in capital productivity. Thus, Bandeira and Garcia (2002) show that the reforms adopted in Latin America in the 1980s fostered capital accumulation, which brought about a rise in productivity. But, at the same time, the increase in capital productivity has gone against the labor factor, which can explain both the negative impact in terms of unemployment and income distribution. As a consequence, emigration has come to represent a safety valve that helps the countries facing unemployment problems to alleviate labor market pressures. It is therefore not surprising that labor outflows increased considerably during the 1980s and 1990s.

The mass emigration process

From the mid-1980s on, most Latin American countries have become net labor exporters. Thus, the United States, the most important receiving country of Latin American labor force, received around 7.5 million legal immigrants from Latin America during the 1980s and 1990s. Table 1 contains data on Latin American legal permanent residents in the United

States. The rise in immigration for the whole region was 47.2 percent between the 1970s and the 1980s, and 94.7 percent between the 1980s and the 1990s. The increase was even more striking for Central America (181.9 and 79.8 percent, respectively) and for Mexico (62.5 and 173.1 percent, respectively), than for South America (46.1 and 42.7 percent, respectively). At the country level, El Salvador (366.9 percent), Nicaragua (185.1 percent), and Honduras (149.7 percent) presented the highest growth rates during the 1970s, as a consequence of the civil wars in the region, and Mexico (173.1 percent), Nicaragua (158.7 percent), and Brazil (121.2 percent) during the 1980s. Not surprisingly, the country that most migrants has sent to the United States since the beginning of the 1980s is Mexico (5 million immigrants between 1980 and 2006), followed by the Dominican Republic (764 thousands), El Salvador (603 thousands), and Jamaica (485 thousands). In South America, the three countries that have send more people to the United States since 1980 are Colombia (391 thousand immigrants), Peru (249 thousands), and Guyana (213 thousands).

While the income differential between Latin America and industrial countries has played a significant role in the emigration process, it does not explain by itself the differences between countries. Actually, Khoudour-Castéras (2007) shows that the correlation coefficient between the emigration rate to the United States and the GDP per capita for 31 countries of Latin America and the Caribbean between 1980 and 2001 is not significant: 0.08. When Caribbean countries are excluded, the coefficient is equal to -0.37, that is, negative but slightly significant. Therefore, other factors than the level of income are at stake. As underlined by Clark, Hatton and Williamson (2004), determinants such as geography and language help to explain the differences in U.S. immigration rates across Latin America. Actually, the main difference between Mexico and Central America, on the one hand, and the Southern Cone countries, on the other hand, is the distance to the United States. Similarly, English speaking countries, like Belize, Guyana or Jamaica, benefit from a comparative advantage at the time of migrating to the United States (while spanish speaking migrants are choosing more and more to move to Spain).

<i>Region and country of last residence</i>	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2006
Mexico	273,847	441,824	621,218	1,009,586	2,757,418	1,208,908
Caribbean	115,661	427,235	708,850	790,109	1,004,687	660,020
Cuba	73,221	202,030	256,497	132,552	159,037	160,133
Dominican Republic	10,219	83,552	139,249	221,552	359,818	182,436
Haiti	3,787	28,992	55,166	121,406	177,446	124,341
Jamaica	7,397	62,218	130,226	193,874	177,143	114,080
Other Caribbean	21,037	50,443	127,712	120,725	131,243	79,030
Central America	40,201	98,560	120,374	339,376	610,189	440,563
Belize	1,133	4,185	6,747	14,964	12,600	6,407
Costa Rica	4,044	17,975	12,405	25,017	17,054	14,010
El Salvador	5,094	14,405	29,428	137,418	273,017	192,950
Guatemala	4,197	14,357	23,837	58,847	126,043	112,142
Honduras	5,320	15,078	15,651	39,071	72,880	43,534
Nicaragua	7,812	10,383	10,911	31,102	80,446	58,913
Panama	12,601	22,177	21,395	32,957	28,149	12,607
South America	78,418	250,754	273,608	399,862	570,624	556,463
Argentina	16,346	49,384	30,303	23,442	30,065	31,738
Bolivia	2,759	6,205	5,635	9,798	18,111	14,456
Brazil	11,547	29,238	18,600	22,944	50,744	75,626
Chile	4,669	12,384	15,032	19,749	18,200	13,362
Colombia	15,567	68,371	71,265	105,494	137,985	147,957
Ecuador	8,574	34,107	47,464	48,015	81,358	72,343
Guyana	1,131	4,546	38,278	85,886	74,407	52,458
Paraguay	576	1,249	1,486	3,518	6,082	3,065
Peru	5,980	19,783	25,311	49,958	110,117	88,979
Suriname	299	612	714	1,357	2,285	1,731
Uruguay	1,026	4,089	8,416	7,235	6,062	5,380
Venezuela	9,927	20,758	11,007	22,405	35,180	49,310
Other South America	17	28	97	61	28	58
Non specified	60,314	22,671	1,038	83	37	17
Latin America	568,441	1,241,044	1,725,088	2,539,016	4,942,955	2,865,971

Notes: Legal permanent residents are persons who have been granted lawful permanent residence in the United States. They are also known as "green card" recipients. Refugees, asylees, students, and temporary workers are not included in this category.
Source: U.S. Department of Homeland Security (2007).

Another explanation for the differences across countries is related to the “migration hump”: the poorest countries are not necessarily the ones with the highest levels of emigration. Such countries as Bolivia in South America, Haiti in the Caribbean and Honduras in Central America present lower levels of emigration than their respective neighbors. Income distribution within each country also matters: the higher the Gini coefficient, the lower the level of emigration. The negative relationship between inequalities and emigration is probably due to the fact that the very poor do not have the financial resources to move abroad, while the very rich do not need to migrate to improve their economic situation (Clark, Hatton and Williamson, 2004; Chiquiar and Hanson, 2005). However, chain migration can help to alleviate the “poverty trap”, thanks to the presence of a growing and successful national community abroad.

The question now is to know to what extent the liberalization process that took place in Latin America in the 1980s and 1990s have resulted in a higher level of emigration in the region. Above all, it is important to clarify whether the countries that opened more widely their economy to international competition recorded highest outflows of population than other countries. In other words, it is time to check our hypothesis according to which international trade and emigration are complement.

Empirical model

In order to identify the impact of trade liberalization on migration flows in Latin America, we now focus on the determinants of migration outflows. In particular, we augment models on emigration to trade liberalization. The estimation method is pooled OLS for the period 1981-2002. Twenty Latin American and Caribbean countries make up the list: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Trinidad-and-Tobago, Uruguay, and Venezuela. The dependent variable is the annual emigration rate of Latin Americans to the

United States, that is, the annual number of official immigrants into the United States in relation to the origin country’s population, multiplied by 1,000. It therefore does not take into account emigration to the rest of the world (nor to the countries within the region), or illegal migration. However, as the United States is the main receiving country (some 90 percent of Latin American emigration), it provides a relatively good approximation of the actual emigration rate by country. Immigration figures come from the U.S. Department of Homeland Security (U.S. Department of Homeland Security, 2007), and population from Maddison (Maddison, 2003). Due to the lack of information on return migration and immigration into Latin America, the figures refer to gross migration.

Among the covariates of the model, we include four groups of variables. The first group contains structural determinants of emigration: the income differential between the United States and the origin country, the level of education, and the share of agriculture in GDP. The income differential is measured as the ratio of U.S. GDP per capita to each country’s GDP per capita. GDP calculations are based on Maddison (2003). The level of education is proxied by the literacy rate, which is taken, as well as the share of agriculture in GDP, from ECLAC (2007). The second group is composed of cyclical variables, both in source countries and in the United States. The evolution of the economic activity is measured by the deviation of the logarithm of real GDP from a linear trend, while the employment situation is measured by the unemployment rate. In line with the Harris-Todaro model, these variables aim at taking into account the cyclical causes of migration flows. They are lagged one year, which is generally the time that people need to take the decision to move following economic disturbances. The third group corresponds to social expenditures as a share of GDP. Data are from ECLAC (2007), and are only available from 1991 on. The last group consists of the index of trade openness, which is measured as the sum of imports and exports in relation to GDP. The calculation of the index is derived from ECLAC (2007), which provides information on imports, exports and GDP for all countries in the dataset. Since trade liberalization tends to rise over time, there is a risk that the index of trade openness might pick up other time-related effects. We have added a time trend to the model to see if this is the case.

Results are reported in Table 2. The first equation is for the period 1981-2002, and does not include social expenditures. All coefficients are significant at least at the five percent level and have the expected sign. Not surprisingly, the coefficient of the income differential is positive: the higher the gap between the GDP per capita in the United States and the one in the source country, the higher the rate of emigration to the United States. More interestingly, emigration is negatively correlated with the level of education. One possible explanation is that, contrary to the conventional wisdom, there is a growing demand for unskilled workers in industrialized countries, which is due to the fact that people from these countries do not want to occupy what are considered as devalued jobs. It is also noteworthy that the coefficient of rural population is negative (and significant at the one percent level). This result is in keeping with other studies on the determinants of migration flows, such as Hatton and Williamson (Hatton and Williamson, 1998). As a matter of fact, migration is in the first place a movement from the country to the city before to turn into an international process. (*)

As expected, migration flows from Latin America to the United States also respond to economic conditions both in sending and receiving countries. Thus, the coefficients of the economic activity and unemployment are significant. Yet, it is striking that the level of confidence of the coefficients associated with domestic conditions (one percent) is higher than for U.S. conditions (five percent). It is likely that would-be migrants are primarily concerned by the situation at home before to inquire about circumstances abroad. In total, an improvement in the domestic economic activity comes with a decreased in labor outflows, while a rise in the U.S. GDP means more migration. By contrast, an increase in the domestic unemployment rate brings about a rise in the emigration rate, while a fall in the U.S. unemployment rate results in an increase in immigration.

Finally, the coefficient associated with the index of trade openness is positive and significant at the one percent level. The coefficient implies that a ten percent rise in the index of trade openness leads to a seven percent rise in the emigration rate to the United States. Such result confirms our hypothesis that trade liberalization and international migration are complements. But, since there is a negative relationship between the

Table 2		
Regression results		
	(1)	(2)
	1981-2002	1991-2002
Intercept	207.79 (2.60)**	440.51 (2.00)*
Income differential	0.23 (4.37)**	0.05 (1.06)
Education	-4.18 (-4.55)**	-3.73 (-2.94)**
Agriculture	-0.12 (-6.90)**	-0.10 (-4.77)**
Domestic economic activity (lagged one year)	-2.01 (-2.69)**	-0.77 (-0.74)
U.S. economic activity (lagged one year)	1.09E-09 (2.54)*	9.14E-10 (2.55)*
Domestic unemployment rate (lagged one year)	0.16 (5.86)**	0.14 (4.93)**
U.S. unemployment rate (lagged one year)	-0.27 (-2.18)*	-0.39 (-1.25)
Social expenditures		-15.67 (-6.79)**
Index of trade openness	0.70 (2.36)*	1.46 (3.63)**
Time	-0.10 (-2.61)**	-0.22 (-1.98)*
Number of cross-sections	20	20
Total observations	412	203
Adjusted R ²	0.764	0.827
Durbin-Watson statistic	1.794	2.281
F-statistic	225.914	111.465
* = Significant at the 5 percent level. ** = Significant at the 1 percent level Note: The <i>t</i> -statistics (in parentheses) are corrected for heteroskedasticity using the White procedure. Sources: see the text.		

income differential and the emigration rate, the explanation is probably not related to the improvement in the economic conditions, which would help migrants to finance their travel. On the contrary, the increase in the emigration rate during the 1980s and 1990s is more probably the result of the adjustment costs of the economic reforms adopted in Latin

America. In particular, the fact that unskilled workers have been more frequently affected by industry restructuring and labor market reforms explains why trade openness has resulted in an increase in emigration from the region, and also why the coefficient of the level of education is negative. It is lastly important to note that the time variable does not affect the results.

The second equation is for the period 1991-2002, and includes social expenditures as a share of GDP. The reason to incorporate this variable in the model is that social insurances are considered to be “indirect wages” that migrants take into account when making the decision to move (Khoudour-Castéras, 2007). Actually, the coefficient of social expenditures is negative and strongly significant, which means that when there is a high level of social investment in such sectors as health and education, people have less incentive to migrate. This factor is particularly important in the current Latin American context, since social safety nets help to offset the costs induced by structural reforms.

It is to be noted that some coefficients are not significant anymore in equation 2, which is probably due to the influence of the variable on social expenditures. This is the case of the domestic economic activity and the U.S. unemployment. One explanation is that the social intervention of the state helps to reduce the sensitivity of the population to economic disturbances. It is also interesting that the coefficient of the index of trade openness is higher and more significant than in equation 1. The probable reason is that during the 1990s, the trade liberalization process was much more advanced than during the 1980s (which was a period of transition), and that the impact in terms of adjustment was higher than previously. This result is in line with what we developed at the beginning of this section, that is, the 1990s were characterized by highest levels of unemployment and inequalities than the 1980s.

Conclusion

This paper makes a contribution to the discussion on the impact of trade liberalization on migration flows by showing that there has been a com-

plementary relationship between trade and emigration in Latin America during the period 1981-2002. In that sense, the Washington consensus has had a counterproductive effect, since the purpose of the *neoliberal* reforms adopted in Latin America in the last 20 years or so was precisely to improve the living conditions in the region, and hence avoid immigration pressures in industrialized countries, in particular the United States. But, macroeconomic stabilization measures and structural reforms have resulted in high adjustment costs that have given rise to massive bankruptcies and growing unemployment. The upshot of this process has been an increase in emigration in most countries. The lack of social insurance, in particular, has contributed to the intensification of the phenomenon, since the needy do not benefit from social insurances that could offset the effects of the reforms.

It is likely that the improvement of the economic situation in the last few years in Latin America might help to reduce migration pressures, and that economic reforms eventually reach their objectives, that is, the development of the region. But, the problems of poverty and inequalities in Latin America are far from being solved and migration flows from the region to industrialized countries will probably last for a while. It is therefore up to these countries to maintain current restrictive migration policies, against the human rights of the thousands of migrants who try annually to cross the borders, or to loosen the controls, and admit that the only reason why so many people try to enter rich countries is because they know that there are opportunities for them there. Drastic border controls will never change this reality: people do not leave their country by pleasure but by need. Therefore, the best – and probably only – way to reduce immigration in industrialized countries is not by closing the gates, but rather by reducing trade protectionism in such sectors as agriculture and textiles, where precisely developing countries have comparative advantages. It is only in this condition that trade and migration could really become substitutes.

References

- Bandeira, Andrea and Fernando García (2002). "Reforms and growth in Latin America." *CEPAL Review* 77: 79-95.
- Bulmer-Thomas, Victor (1996). *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. London: Macmillan.
- Chiquiar, Daniel and Gordon Hanson (2005). "International Migration, Self-Selection, and the Distribution of Wages: Evidence from Mexico and the United States." *Journal of Political Economy* 113(2): 239-81.
- Clark, Ximena; Timothy Hatton and Jeffrey Williamson (2004). "What Explains Emigration Out of Latin America?" *World Development* 32(11): 1871-90.
- ECLAC (2007). *CEPALSTAT: Latin America and the Caribbean Statistics*. Santiago de Chile: United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>
- Edwards, Sebastian (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. New York: Oxford University Press for the World Bank.
- Hatton, Timothy and Jeffrey Williamson (1998). *The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact*. New York: Oxford University Press.
- Khoudour-Castéras, David (2007). "Welfare State and Labor Mobility: The Impact of Bismarck's Social Legislation on German Emigration before World War I", *Journal of Economic History*, 68.1 (forthcoming)
- Maddison, Angus (2003). *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OECD, Development Centre Studies.
- Martin, Ricardo (1992). *Sources of Growth in Latin America*. Washington D.C.: World Bank
- Michael, Michael, Demetris Papageorgiou and Armeane Chosky (1991). *Liberalizing Foreign Trade. Vol. 7: Lessons of Experience in the Developing World*. New York: Basil Blackwell.
- Morley, Samuel (2000). "The Effects of Growth and Economic Reform on Income Distribution in Latin America." *CEPAL Review* 71: 23-40.
- Nogués, Julio and Sunil Gulati (1994). "Economic Policy and Performance under Alternative Trade Regimes: Latin America during the 1980s." *World Economy* 17(4): 467-96.
- Robbins, Donald (1996). "HOS Hits Facts: Facts Win; Evidence on Trade and Wages in the Developing World." *Development Discussion Paper* 557, Harvard Institute for International Development.
- U.S. Department of Homeland Security (2007). *Yearbook of immigration Statistics: 2006*. Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics.
- Williamson, John (1990). "What Washington Means by Policy Reform." *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Williamson, John, ed. Washington, D.C.: Institute for International economics.
- Wood, Adrian (1997). "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom." *World Bank Economic Review* 11(1): 33-57.

Rompiendo mitos: un estudio sobre remesas en el Ecuador

Viviana Muñoz*

Introducción

Las remesas “comprenden las transferencias corrientes realizadas por los emigrantes que trabajan en otra economía de las que se les considera residentes” (IMF, 1993).

Dentro del marco nacional se sabe que el tema de las remesas no es algo ajeno, por lo que se ha querido realizar un estudio en torno al tema. Se han planteado tres preguntas para el estudio, las mismas que en muchos casos se asume como evidentes basándose en publicaciones previas de otros países, por lo que se quiere establecer si se aplican al Ecuador. ¿Son los individuos del quintil más pobre los que reciben mayor cantidad de remesas?, ¿es el destino de las remesas el mismo de origen de los remesadores?, y finalmente ¿se produce en Ecuador el ciclo de la remesas?, son las interrogantes que hicieron posible el presente análisis.

La primera pregunta se refiere al perfil del individuo que recibe las remesas y muchos estudios a nivel mundial afirman el postulado, y estas argumentaciones siempre van acompañadas de la creencia en que son los individuos del quintil más pobre, los que deciden emigrar, y por ende, envían remesas, para de esta forma, lograr que sus familias surjan de esa penosa situación en la que se desenvuelven; pero es necesario saber si ocurre esto en el Ecuador o no.

En este contexto, los autores Pablo Acosta y Pablo Fajnzylber (2007), comienzan el capítulo 4 de su libro “Remesas y comportamiento del ho-

* Maestría en Economía con mención en Economía del Desarrollo, FLACSO Ecuador.

gar” afirmando que “las remesas pueden permitir previamente que familias pobres satisfagan sus necesidades básicas alimenticias y subsecuentemente incrementen su gasto en hogar, educación o salud”. Esto se debería al efecto de distribución de los ingresos y las transferencias de los mismos, ya que favorecen a las personas pobres para salir de su estado y mejoraran los ingresos del emigrante debido a su trabajo en países ricos.

Andrés Solimano en su informe para la CEPAL (2003) sostiene la misma premisa, ya que argumenta que las familias pobres o con nivel de ingresos económicos medios son beneficiadas por las remesas.

Existen afirmaciones más contundentes como las de la ONU que aseveran que las remesas constituyen una de las “armas más eficaces para combatir la pobreza en América Latina” (ONU, 2004).

El estudio realizado por Adams y Page (2005) demuestra que la migración internacional y las remesas disminuyen la pobreza. Para lo cual se tomó en cuenta a 71 países con ingresos medios y bajos, los mismos que procedían de: América Latina y El Caribe, Este Medio y Norte de África, Europa y Asia Central, Sur de Asia y África Sub-Saharian. Después de utilizar el método de los mínimos cuadrados ordinarios y corregir problemas de endogeneidad relacionada a remesas internacionales se llegó a la conclusión de que un incremento del 10 por ciento en las remesas per capita puede disminuir la pobreza en un 3.5 por ciento.

Por otra parte, Pablo Acosta (Acosta *et al.*, 2007a) hace un análisis de 10 países de América Latina (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú), en donde encuentra que efectivamente existe una disminución de los niveles de pobreza y extrema pobreza, los mismos que varían de acuerdo al país, pero entre los casos más representativos están los de México y El Salvador, ya que se evidencia una reducción de la pobreza extrema en más del 35 por ciento y de la pobreza en valores mayores al 15 por ciento y 21 por ciento respectivamente.

Pero en este estudio se encuentra un dato diferente, el que se refiere a la brecha y severidad de la pobreza, en donde se demuestra que en Perú las remesas se asocian con un pequeño incremento en la gravedad de la pobreza.

Pero otros estudios ya han demostrado que las afirmaciones sobre remesas y reducción de la pobreza, no son completamente aplicables a nivel mundial; Ernesto López Córdova (2006), en su estudio realizado en

México señala que, si es verdad que las remesas ayudan a disminuir problemas como la mortalidad infantil, analfabetismo y algún problema de pobreza, no eliminan la extrema pobreza de manera estadísticamente significativa, ya que el hecho de migrar trae consigo elevados costos, los mismos que estas personas no pueden cubrir, y es así que solo personas que tiene ingresos sobre cierto nivel pueden viajar.

Para el caso del Ecuador existen datos que contradicen un poco las afirmaciones precedentes; ya que se ha constatado que la mayor parte de individuos que emigran corresponden al segmento de no pobres, es decir a personas de hogares vulnerables o solventes, que debido a la crisis económica que vivió el país sintió la necesidad de emigrar, pero que no pertenecen a los quintiles más pobres. Aunque es necesario mencionar que de los sectores de pobreza y extrema pobreza también existe migración (FLACSO, 2006 y Hall, 2005).

La segunda pregunta de estudio se relaciona al retorno de las remesas al lugar de origen de las personas que las envían, lo que se considera lógico, ya que generalmente lo hacen para satisfacer las necesidades de las personas que dejaron en su país, en lo que se refiere en su mayoría a alimentación, educación, salud y gastos del hogar (Acosta *et al.*, 2007b).

Pero esto no es muy definitivo en el Ecuador; datos del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS, 2002), demuestran que la mayor parte de emigrantes pertenecen a ciudades de Azuay y Cañar, mientras que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC, por medio del Censo de Población y Vivienda realizado en el año 2001 (INEC, 2001), afirma que son las provincias de Cañar, Loja, Azuay, Zamora Chinchipe; Morona Santiago y Pichincha, las que demuestran mayor número de emigrantes. Pero los datos manifiestan que no necesariamente las remesas regresan al lugar de origen, hecho que puede ser asociado con diferentes factores, entre ellos se podría pensar en la migración interna.

Finalmente, la tercera pregunta de estudio se centra en el ciclo de las remesas. Este ciclo tiene que ver con factores de carácter sentimental, y es por esto que Andrés Solimano (CEPAL, 2003) afirma que los individuos envían las remesas a su país de origen como un acto altruista, con el objetivo de mejorar la economía de sus familiares que se quedaron y no viven en buenas condiciones debido a la realidad del país.

Pero este tipo de comportamiento tiende a decrecer con el tiempo, ya que la realidad del emigrante y su familia suele cambiar. Por ejemplo, el tamaño de la familia que dejó atrás puede ir disminuyendo, sea por el mismo fenómeno de la migración, o porque los individuos se tornan adultos.

También, muchos de los sujetos que han dejado el país, se resisten a regresar en un tiempo considerable y en algunos casos planean no regresar, y es así que tratan de lograr que el mayor número de miembros de su familia se reúnan nuevamente con ellos. Si estos casos se convierten en una realidad, el nivel de remesas que llegan a los países comienza a descender con el pasar de los años, y con esto se efectuaría el “ciclo de las remesas” como se establece en la teoría.

Esta investigación contribuye a la literatura en el hecho de eliminar aquellos mitos que aseguran que el comportamiento de las remesas en Ecuador es igual a la de la mayoría de las naciones. Se podrá evidenciar que en el país no es el quintil más pobre el que recibe la mayor cantidad de remesas, sino el más rico, del mismo modo que el retorno de las remesas no es al lugar de origen del remesante; así como también que el ciclo de las remesas no se cumple a pesar de los problemas internos y externos que representa la migración. Para sustentar estas afirmaciones se usó la información de la Encuesta de Condiciones de Vida de los años 1999 y 2006.

Realidad nacional sobre las remesas en el Ecuador

La historia del país ha contemplado diversos cambios pero los más actuales no han sido alentadores para el desarrollo del mismo.

Entre los años 1998 y 2000 la moneda nacional de esa época, el Sucre, se devaluó impresionantemente con respecto al dólar, la tasa de cambio pasó de 5 mil a 25 mil sucres, en relación a un dólar americano en menos de dos años. Era innegable la inestabilidad económica, las tasas de interés crecieron, se congelaron los depósitos, la inflación y devaluación era evidente y no se lograron encontrar medios adecuados para estabilizar al país. Es por esta razón que el presidente de turno, Jamil Mahuad, adoptó la dolarización

como medida para salir de la crisis. La misma que no trajo soluciones inmediatas, fue necesario que pase el tiempo para ver los resultados.

Pero a pesar de esta medida, la credibilidad del presidente era casi nula, por lo que el 21 de enero del 2000 fue destituido de su cargo, hecho que no favorecía en nada al problema presente.

No sólo la economía afectaba al país, la naturaleza también ayudó. En 1999 se dio la erupción de los volcanes Pichincha y Tungurahua, mientras que en el año 2002 el volcán Reventador erupcionó.

Tanto la crisis económica como natural que vivía el Ecuador, ocasionó un auge en la migración. Las personas decidieron salir del país en busca de la estabilidad que la tierra que los vio nacer ya no les podía proporcionar. A finales de los años 1990, las personas comenzaron a viajar a España, y de un “reducido grupo de ecuatorianos existen en ese país en 1998, para el año 2002 se estimaba un valor cercano a 200.000 ecuatorianos”¹ (Gratton, 2005).

Este apogeo de la migración se vio opacado en diciembre el año 2003 cuando el presidente de España, José María Aznar, reformó por tercera vez la Ley de extranjería, para de esa manera incentivar la migración legal. Era evidente que un buen porcentaje de emigrantes llegaba a España de manera legal en calidad de turistas, pero se quedaba para trabajar ilegalmente (Hoy Online, 2003). Con este hecho, el número de ecuatorianos que residían en este país disminuyó ya que muchos se vieron obligados a regresar al país para legalizar su situación, y por otro lado, la existencia de una visa dificultaba una nueva migración.

En este contexto, es necesario mencionar los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en donde se señala que en el año 2000 se reportaron la salida formal de 519.974 ecuatorianos, mientras que para el año 2005 esta cantidad ascendió a 663.601 personas. Indudablemente no todas las personas regresan y a pesar de los inconvenientes existentes en España y en otros países europeos, buscan la manera de quedarse, en espera de un futuro mejor.

1 El último período migratorio comenzó a finales de los años 1990, pero en el Ecuador la migración empezó en la década de los años 1960 cuando el mercado del sombrero de Panamá cayó y por esta razón la población del Austro, en donde se producía en su mayoría este sombrero, decidió desplazarse a otras ciudades del país, así como también viajar a Estado Unidos.

Pero para la economía nacional, la existencia de la migración y por ende de las remesas debido a la crisis existente fue un tanto favorable; las estadísticas presentadas por el Banco Central del Ecuador, afirman que en la actualidad, la balanza de pagos se ha diferenciado por dos rubros importantes, los precios del barril de petróleo, así como por las remesas. En el año 2006, la economía nacional se benefició con 2916 millones de dólares, provenientes de las remesas enviadas principalmente desde Estados Unidos y España. Para generar esta información, el Banco Central tiene una metodología establecida, la misma que se basa en encuestas trimestrales a empresas couriers e instituciones financieras, de tal manera que la información que se reporta es lo más actual posible (BCE, 2006 y 2007).

A manera de indicadores, para el año 2006, estos ingresos representaron el 7.1 por ciento del producto interno bruto, el 32,7 por ciento de la formación bruta del capital fijo, el 21,4 por ciento de la exportaciones de bienes y servicios, y 11 por ciento del consumo final de los hogares (BCE, 2007).

Encuesta de condiciones de vida

Para tener datos de primera fuente, el INEC realiza cada cierto tiempo en el país una encuesta que recopila datos de la persona y del hogar en temas como: educación, salud, gasto, ingresos, migración, etc., la misma que lleva el nombre de “Encuesta de Condiciones de Vida - ECV”.

La última vez que se aplicó la encuesta fue en el año 2006, con una distancia de más de 6 años, con respecto a la anterior.

En un contexto general, para fines del estudio, la encuesta permite ver como ha evolucionado el comportamiento del país después de la crisis, y específicamente, cómo han cambiado la migración y por ende la recepción de remesas hasta la actualidad.

Más adelante se encuentra la sección, referente a actividades económicas, ésta posee un segmento destinado para remesas y ayudas de dinero, la que nos permite tener información sobre remesas en los siguientes aspectos:

- Recepción de remesas desde el extranjero.
- País de envío.
- Usos principales de las remesas.

Partiendo de esta información, la encuesta nos permite hacer un estudio más profundo sobre el destino de las mismas, cantidades y frecuencias; datos que tratan de ser lo más reales posibles, debido a que es una encuesta directa. Pero no por eso deja de tener sus complicaciones, ya que muchas veces las personas no proporcionan una información completamente verídica.

Se debe mencionar que para este estudio se utilizó las encuestas de los años 1999 y 2006.

La ECV del año 1999 tiene un tamaño muestral de 25 980 observaciones, la misma que posee representatividad a nivel nacional, así como para costa y sierra, y las ciudades de Guayaquil y Quito.

Por otra parte, la ECV del año 2006 tiene un tamaño muestral de 55 666 observaciones; tiene representatividad a nivel nacional, así como regional, provincial, y las ciudades de Guayaquil, Quito, Cuenca y Machala. Es importante señalar que las provincias de la amazonía son tomadas en cuenta como un bloque, ya que no tienen representatividad de manera individual.

Estadística descriptiva y modelo econométrico

De acuerdo a las preguntas de investigación, se hicieron los cálculos siguientes con el afán de responder a las mismas.

Distribución de las remesas

De acuerdo a datos obtenidos de las encuestas de condiciones de vida de los años 1999 y 2006, se conoce que el quintil de consumo 1², es decir el más pobre, es el que menos remesas recibe en relación a los demás (SIISE 4.5, 2007), y tiende a la baja entre los años; mientras que el porcentaje de

2 El quintil de consumo se refiere a “la participación de la población en el consumo del país, expresada como porcentaje del total del consumo de los hogares en un determinado año. Los quintiles provienen del ordenamiento de la población de la que menos consume hasta a la que más consume según el consumo por personas”. Siendo el quintil 1 el más pobre, mientras que el quintil 5 el más rico.

personas que reciben estos ingresos y que pertenecen a los quintiles 2, 3 y 4 ha aumentado de manera considerable. Pero los datos van más allá, ya que se ha comprobado que el quintil 5, es el segmento que mayor cantidad de remesas recibe. Lo que concuerda con las vivencias de los ecuatorianos, ya que es necesario tener algún tipo de respaldo económico para poder salir del país, sea de manera formal o informal, respaldo que las personas del quintil más pobre no poseen. La tabla 1 muestra los datos para los dos años por quintil de consumo.

Quintil	1999	2006
1	7.58%	4.52%
2	8.65%	10.90%
3	14.18%	19.42%
4	21.91%	30.60%
5	47.68%	34.55%

Fuente: ECV (1999 – 2006)
Elaboración: Viviana Muñoz

De acuerdo a estos datos, se puede objetar la información generalizada, que promueve la creencia de que son los quintiles más pobres los que reciben las remesas, las mismas que los ayuda a salir de su estado. Y es así que esto no se aplica en Ecuador, ya que en lugar de aumentar el porcentaje de individuos que reciben remesas en estos años, ha disminuido en este quintil.

Estudios previos sostienen que el destino de la migración ecuatoriana era principalmente Estados Unidos; pero esta tendencia ha cambiado en los últimos años, y así lo señala Anthony Hall en el texto “Globalized Livelihood. International Migration and Challenges for social Policy: The Case of Ecuador”, en donde ya se ve que el destino principal es España (Hall, 2005).

Por medio de la ECV podemos afirmar que los destinos principales reportados hasta el año 2006 son España y Estados Unidos, con un 48 por ciento y 35 por ciento respectivamente; el porcentaje restante se refiere a otros países como Italia y de aquellos que pertenecen a la comunidad Andina.

Pero las remesas no llegan al país de manera uniforme, varía de acuerdo al lugar de origen del remesador y al destino. Esto se debe a que el comportamiento del ecuatoriano siempre ha variado entre regiones, y es así que la región costa recibe mayor cantidad de remesas de España, mientras que la sierra y amazonía reciben en superior proporción de Estados Unidos, datos que se pueden apreciar en la tabla 2.

País	Costa	Sierra	Amazonía
España	51.11%	45.19%	47.85%
Estados Unidos	28.08%	41.89%	43.22%
Otros	20.81%	12.92%	8.93%

Fuente: ECV (2006)
Elaboración: Viviana Muñoz

Retorno de las remesas

Como ya se estableció, los lugares de origen de los remesadores no necesariamente representan los destinos actuales de las remesas. La ECV procura datos que no reflejan en su totalidad el supuesto, si bien es cierto, la recaudación mayor de remesas se da en Guayas, Pichincha, Azuay y El Oro; las provincias de Cañar, Loja y las dos pertenecientes a la amazonía se alejan de esta percepción. La tabla 3, evidencia con datos la realidad del país de acuerdo a la información de los familiares de emigrantes.

Provincia	1999	2006
Guayas	31.00%	31.20%
Pichincha	23.16%	19.41%
Azuay	16.07%	9.11%
El Oro	1.75%	6.83%
Manabí	4.89%	6.16%

Carchi	3.29%	4.78%
Loja	9.79%	4.39%
Tungurahua	2.57%	3.92%
Los Ríos	3.07%	3.27%
Chimborazo	0.00%	2.09%
Imbabura	2.63%	1.80%
Esmeraldas	0.84%	1.74%
Cotopaxi	0.79%	1.56%
Bolívar	0.15%	0.60%
Cañar	0.00%	0.25%
Amazonía	N.D	2.89%

Ciclo de las remesas

No se puede generalizar el comportamiento de los países, es por eso que se quiere comprobar que el ciclo de las remesas no se realiza en el Ecuador.

Análisis de datos

Para examinar qué ha sucedido en el Ecuador desde el año 1999 hasta el año 2006, con respecto al ciclo de las remesas, se ha establecido un modelo econométrico con el que se quiere encontrar y comprobar que en Ecuador la probabilidad de recibir remesas en el año 2006 es mayor que en el año 1999; y de acuerdo a esto se utilizó un modelo Probit.

Como ya se mencionó, la base de datos de las Encuestas de Condiciones de Vida de los años 1999 y 2006 fueron utilizadas para este análisis.

La ecuación del modelo se estableció de la siguiente manera:

$$P_i = P_r (Y = 1) = P_r (I^*_i \leq I_i) = F(I_i) = (1/\sqrt{2\pi}) \int_{-\infty}^{T_i} e^{-t^2/2} dt$$

En donde Y es la variable dependiente que se refiere a recibir o no recibir remesas, I* es el nivel crítico o umbral del índice, el mismo que si es excedido por I_i, indica que se recibirá remesas; t es la variables normalizada estándar, es decir que sigue una distribución normal entre cero y uno (Gujarati, 2003)

Resultados

Las variables utilizadas para realizar el modelo Probit fueron: dummy de año, sexo del jefe del hogar, edad del jefe del hogar, edad del jefe del hogar al cuadrado, escolaridad del jefe de hogar, si el jefe del hogar es indígena o no, índice de vivienda, bono de desarrollo humano, y dummies por provincia (fueron tomadas en cuenta solamente las provincias de la costa y sierra ecuatoriana).

El índice de la vivienda se construyó en base a 5 dummies, en donde 1 representaba condiciones positivas y 0 condiciones negativas; las mismas que estaban relacionadas con: vivienda propia, sistema de alcantarillado e inodoro, tipo de vivienda, agua potable y recolección de basura.

De acuerdo a los datos se puede ver que la probabilidad de recibir remesas en el año 2006 aumenta en un 9.8 por ciento con respecto al año 1999.

En las variables de jefe de hogar, como sexo, la probabilidad de recibir remesas aumenta pero en valores menores al 1 por ciento.

Por otro lado, la variable de escolaridad del jefe del hogar revela que por cada año adicional de escolaridad, aumenta la probabilidad de recibir remesas en un 0.28 por ciento.

La edad del jefe del hogar no es significativa; mientras que la edad al cuadrado³ nos indica que la probabilidad de recibir remesas experimenta un máximo hasta los 23 años, luego tiende a disminuir.

El hecho de que el jefe del hogar sea indígena disminuye en un 2 por ciento la probabilidad de recibir remesas.

3 Variable relacionada con la experiencia que denota la concavidad de la función logística de probabilidad; la edad máxima se calcula aplicando: edad = b1 / (b2), en donde b1 es el coeficiente de la edad del jefe del hogar, y b2 es la edad del jefe del hogar al cuadrado.

Con respecto a recibir el bono de desarrollo humano, la probabilidad de recibir remesas disminuye en un 2.45 por ciento.

Finalmente, la variable llamada Índice de vivienda nos indica que un punto de incremento en el valor del índice, representa un aumento de 2.04 por ciento en la probabilidad de recibir remesas.

Variabes	dF/dx	P> z
Dummy de año (2006)	0.0977	(0.002)***
Sexo del jefe del hogar	0.0065	(0.002)***
Edad del Jefe del hogar	0.0005	0.187
Edad al cuadrado (jefe)	0.000012	(0.000)***
Escolaridad jefe del hogar	0.0028	(0.000)***
Jefe del hogar indígena	-0.0238	(0.005)***
Índice de vivienda	0.0204	(0.001)***
BDH	-0.0245	(0.002)***

* Significante al 10%, ** significativo al 5%, *** significativo al 1%,
Fuente: ECV (2006)
Elaboración: Viviana Muñoz

Conclusiones

De acuerdo a los resultados, se puede ver que las personas siguen migrando y para el año 2006 la probabilidad de recibir remesas era mayor que en el año 1999; lo que da una señal que el ecuatoriano no ve aun alguna salida positiva para su problema económico. Y es así que dentro de este período, han sido elegidos cinco presidentes, y no han logrado disminuir el problema; lo que haría reflexionar que no se cree ya en el país; y esto lo señalo ya que no sólo se van las personas para mejorar su economía, sino porque se ve la necesidad de buscar otras opciones que definitivamente el país no se las proporciona.

Por otra parte, el hecho de que el destino de las remesas varíe un poco, en relación al lugar de donde emigró el individuo, puede ser causado por varios factores, pero uno de ellos creería que se debe a la migración inter-

na o también a la reagrupación familiar. En cualquier caso, el dinero enviado sigue siendo en su mayoría para gasto en capital humano, debido que los ecuatorianos aún conservan el lazo familiar, sin importar el lugar donde se encuentren.

Finalmente se ha comprobado que el ciclo de las remesas hasta el año 2006 no se ha dado en el Ecuador, es decir, que en lugar de que el ingreso de dinero proveniente de personas que han emigrado del país para entrar en otra economía en la que ahora residen comience a disminuir en el tiempo, para este año, la probabilidad aumenta en relación al año base; lo que daría a suponer que los años siguientes podrían tener un comportamiento algo similar.

Bibliografía

- Acosta, Pablo, Cesar Calderón, Pablo Fajnzylber y Humberto López (2007a). "What is the Impact of International Remittances on Poverty and Inequality in Latin America?" World Bank Policy Research. Working Paper No. 4249 (Junio), p. 1-36.
- _____ (2007b). "The Impact of Remittances on Poverty and Human Capital: Evidence from Latin American Household Surveys". World Bank Policy Research. Working Paper No. WPS 4247 (Junio), p. 1-36.
- Acosta, Pablo y Pablo Fajnzylber (2007). "Remittances and Household Behavior", Próxima publicación en Close to Home, World Bank, Cap. 4, (Octubre), p. 90-119.
- Adams, Richard y John Page (2005). "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?" *World Development*, Vol 33, No. 10 (Mayo), p. 1645-1669.
- Banco Central del Ecuador (2006). "Las remesas de trabajadores - 2006". _____ (2007). "Evolución de las Remesas", primer trimestre, 2007.
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2003). "Re-mittances by emigrants: Issues and Evidences" (Andrés Solimano). Chile

- Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales (FLACSO) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (2006). “Ecuador: Las cifras de la migración internacional”. Quito-Ecuador.
- Gratton, Brian (2005). “Ecuador en la historia de la migración internacional” en Gioconda Herrera, María Cristina Carrillo y Alicia Torres, eds.; *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: Imprefepp.
- Gujarati, Damodar (2003). *Econometría*. México. McGraw-Hill Interamericana Editores.
- Hall, Anthony (2005). “Globalized Livelihood. International Migration and Challenges for Social Policy: The Case of Ecuador”. World Bank, conferencia *New Frontiers of Social Policy* (Diciembre), p. 1 – 32.
- Hoy OnLine. (2003). “Europa cierra sus puertas a los migrantes”. <http://www.hoy.com.ec/especial/2003/emigrantes.htm>, 6 de septiembre 2007.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) (2002). “Las remesas de los emigrantes y sus efectos en la economía ecuatoriana”. Cartillas sobre Migración: Plan Migración, Comunicación y Desarrollo. Quito.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (1998-1999) “Encuesta de Condiciones de Vida – Cuarta Ronda”. Quito-Ecuador.
- _____ (2001). “Censo de Población y Vivienda 2001”. Quito-Ecuador.
- _____ (2005 - 2006). “Encuesta de Condiciones de Vida - Quinta Ronda”. Quito- Ecuador.
- International Monetary Fund (IMF) (1993). “Balance of Payments Manual”. Estados Unidos.
- López, Ernesto (2006). “Globalization, Migration and Development: The Role of Mexican Migrant Remittances”. IDB – INTAL Working Paper 20 (Agosto), p. 1-52.
- ONU El mundo en Línea (2004). “Latinoamérica y las remesas” 2 de septiembre 2007 http://guiactual.guiadelmundo.org.uy/informes/informe_85.htm
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Versión 4.5. (2007). Quito.

Influencia de la migración en el rendimiento escolar de niños en hogares rurales ecuatorianos

Ángel Pacheco Latorre*

Introducción

Definición del problema. Preguntas de la investigación

La emigración es un fenómeno de gran incidencia en el Ecuador: se estima que más del 10 por ciento de la población ecuatoriana reside en el extranjero. Uno de los aspectos ligados a la migración es el de la separación familiar: el cabeza de familia (u otro de sus miembros) emigra y queda alterada la unidad familiar. Por otra parte, son conocidos los bajos niveles de los indicadores de educación en el Ecuador. Cabe preguntarse ¿cómo influye este fenómeno en la escolaridad de los niños de las familias afectadas por la migración? O más concretamente, ¿los niños de los hogares que reciben remesas de familiares migrantes tienen un rendimiento escolar mayor o menor que los niños de los hogares sin migrantes?

A priori, se encuentran razones para que la migración dentro de un hogar tenga un efecto en los logros escolares de los niños, aunque no es claro el sentido de este efecto. Por un lado, la migración está asociada con un deseo de mejorar la forma en que se cubren las necesidades básicas de la familia, siendo la educación parte importante de estas necesidades (SELA/CAF, 2004).

* Maestría en Economía del Desarrollo, FLACSO Ecuador. Responsable de programas de desarrollo en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Guatemala.

Pero, por otra parte, un hogar donde el padre o la madre esté ausente, puede tener unos condicionantes psico-afectivos y de falta de seguimiento que incidan en un menor rendimiento y una menor escolaridad (Gertler, Levine y Martínez, 2003; Mizala, Romaguera y Reinaga, 2003), además de las nuevas responsabilidades que puedan recaer en los niños, bien sea en el hogar o en el trabajo fuera de él.

Es, por tanto, legítimo sospechar la existencia de una influencia de la migración en un hogar en el rendimiento escolar de los niños de dicho hogar, aunque no es inmediato qué sentido (positivo o negativo) tendrá dicha influencia.

Esta investigación pretende responder a las siguientes preguntas:

- ¿Es la existencia del fenómeno migratorio en el hogar un factor determinante para el rendimiento escolar de los niños en las áreas rurales del Ecuador?
- En caso afirmativo, ¿en qué sentido y qué medida?

A pesar de que se puede escuchar a diario en los medios de comunicación afirmaciones sobre las consecuencias de la migración en los niños y adolescentes de hogares ecuatorianos afectados por dicho fenómeno, y a pesar de la alta incidencia del mismo, sólo se ha encontrado un estudio sobre las consecuencias del fenómeno en la escolaridad o logros escolares de los niños ecuatorianos, realizada en Guayaquil, y con una metodología cuestionable. La mayor parte de las investigaciones al respecto encontradas han sido realizadas en otros países, por lo que esta investigación, centrada en la realidad ecuatoriana rural, es oportuna y conveniente. Además, los estudios disponibles se centran en las consecuencias de la migración en la escolaridad y abandono escolar de los niños; no se ha encontrado ninguno que se refiera al rendimiento escolar.

Marco teórico

En la literatura científica relacionada hay amplio consenso en que la escolarización de los hijos y el rendimiento escolar es función de variables del

hogar, del profesor y de la escuela, además de las características individuales del niño (Calero y Escardíbul, 1990; Hanushek, 1979). Dentro del primer grupo de variables, la escolarización y rendimiento escolar es función del ingreso, de la escolaridad del padre, de la escolaridad de la madre, del sexo del cabeza de familia y del sexo del hijo/a. A priori, parece razonable incluir en este grupo de variables la presencia del fenómeno de la migración en el hogar.

Por otra parte, las remesas se destinan en gran medida a sufragar las necesidades básicas del hogar del cual es procedente el migrante (SELA/CAF, 2004), siendo la educación una de esas necesidades básicas. Por ello, es razonable inferir una relación entre migración (o al menos, presencia de remesas) y educación de los niños y adolescentes de esos hogares, aunque la cuantificación de la porción de las remesas dedicadas específicamente a la educación resulta relativamente baja, 2 por ciento, frente a un 61 por ciento dedicado a gastos del hogar y un 17 por ciento a artículos de lujo (Cartillas sobre Migración, 2006). Se encuentran, entonces, razones para que la migración dentro de un hogar tenga un efecto en los logros escolares de los niños, aunque no es claro el sentido de este efecto.

Nos invitaría a pensar que este efecto es positivo el hecho de que los padres migrantes quieren mejorar las condiciones del hogar y de sus hijos, dado que la importancia que dan los padres a la educación de los hijos tiene un efecto claro en el rendimiento escolar de éstos (SELA/CAF, 2004; Mizala, Romaguera y Reinaga, 2003). Cuatro son los canales a través de los cuales la migración podría impactar en la inversión de los hogares en la educación de los niños: un incremento en los ingresos del hogar vía remesas (está ampliamente documentada la correlación entre ingresos del hogar y escolaridad), incremento en la capacidad de hacer frente a tragedias familiares, reducción en la necesidad de trabajo infantil y mayor preferencia hacia el estudio de los hijos por parte de las madres a cargo del hogar migrante (Mansura, 2006).

Pero, en el otro sentido, un hogar donde el padre o la madre estén ausentes puede acarrear consecuencias psico-afectivas y de falta de supervisión de los hijos que incidan en un menor rendimiento y una menor escolaridad (Gertler, Levine y Martínez, 2003; Mizala, Romaguera y Reinaga, 2003). También se ha relacionado la presencia de un migrante en el hogar con la

expectativa de migración de los hijos. Si esta expectativa de migración tiene un modelo de baja cualificación (como la mexicana hacia EEUU), e incluso de situación de ilegalidad, el niño o adolescente puede percibir la continuación en la escuela como una pérdida de tiempo o un retraso a su esperada migración. Dicho de otra manera, el coste de oportunidad de la continuación de su estudio le invitaría a desechar ésta (McKenzie y Rapoport, 2006). Otra causa de un posible incremento del coste de oportunidad de estudiar sería una mayor necesidad de trabajo infantil, como sustitución del trabajo del padre o madre migrante, o la obligación del cuidado de los hermanos pequeños en casa (Mansura, 2006). También se ha sugerido que las remesas pueden ser utilizadas en los sectores rurales para la compra de activos agrícolas, lo que incrementaría la necesidad de trabajo infantil y afectaría negativamente a la escolaridad (Bertoli, 2006).

Es, por tanto, legítimo sospechar la posible influencia de la migración en un hogar en el rendimiento escolar de los niños de dicho hogar, aunque no es inmediato qué sentido (positivo o negativo) tendrá dicha influencia. Los estudios más recientes arrojan resultados contradictorios. Mientras que en México se encontró que el efecto de la migración en la escolaridad y en los logros escolares de los niños en los hogares de origen es negativo (McKenzie y Rapoport, 2006), en Pakistán se encontró el efecto contrario: en zonas rurales afectadas por la migración temporal, el efecto de ésta en la escolaridad de los niños es positiva, y especialmente relevante en el caso de las niñas (Mansura, 2006).

El resto de los pocos estudios disponibles sobre migración e inversión en capital humano en las comunidades de origen encuentran un impacto positivo, aunque pequeño, de la migración en la escolaridad (Cox y Ureta, 2003; Hanson y Woodruff, 2003; McKenzie y Rapoport, 2006). El único estudio disponible sobre Ecuador, realizado en el sur de Guayaquil, encuentra un efecto positivo en la escolaridad y negativo, aunque limitado, en el rendimiento escolar (Cartillas sobre migración, 2006).

Un punto que merece la pena resaltar es el efecto de la migración en la escolaridad de los niños en función de su sexo. Los roles que se adjudican a las labores de los niños en el hogar o en el trabajo infantil fuera del hogar hace que se haya encontrado diferencias significativas que reducen la brecha de género en las niñas, bien sea mejorando su escolaridad (Man-

sura, 2006) o reduciendo la de los niños (McKenzie y Rapoport, 2006; Mansura, 2006).

Metodología

En el apartado del estudio econométrico se ha utilizado la base de datos de Redes Amigas, que cuenta con pruebas de rendimiento escolar para cada alumno en matemáticas y lenguaje, en segundo y cuarto grados. Esta misma base de datos contiene datos del hogar, que incluyen información sobre migración de sus miembros. Con el fin de comprobar la robustez y consistencia de los resultados obtenidos, se han utilizado tres métodos diferentes: regresiones simples –OLS, variables instrumentales– 2SLS, y matching con OLS promediado con el propensity score.

OLS

Se utiliza una regresión que relaciona los logros escolares con las características del hogar, de la parroquia, de la escuela y del niño/a, además de la identificación de los hogares migrantes como variable dicotómica, basada en la presencia de remesas en el hogar o la existencia de padres migrantes. La regresión OLS es una primera aproximación que nos da correlaciones pero no explicación causal, debido a la endogeneidad de la variable migración sobre la educación de los niños. Además, los estimadores pueden ser sesgados e ineficientes.

La ecuación base es, por tanto:

$$Y_i = aM_i + bX_i + dP_i + u_i$$

donde Y_i es el resultado de los test de rendimiento escolar para el niño i , X es un vector de características del estudiante y el hogar, P es un vector de características de la escuela, director y profesor, y M es la variable dicotómica que muestra la existencia de migración en el hogar. Nuestro parámetro de interés es a .

El vector X contiene las variables edad, sexo, índice SELBEN del hogar –índice construido en base a los activos y características del hogar, escolaridad del cabeza de familia, número de miembros de la familia por grupos de edad y dummies que identifican si el cabeza de familia es indígena y si es mujer.

Es importante resaltar que el nivel salarial de la familia, si bien influye fuertemente en la escolaridad de los hijos, es una variable claramente endógena. La manera de solventar este problema es utilizar un índice de activos del hogar como el SELBEN. El nivel de activos es mucho más estable que el nivel salarial, y al venir de ingresos previos, la endogeneidad no es tan crítica.

El vector P contiene variables sobre la infraestructura de la escuela, número de guías pedagógicas por alumno, número de libros por alumno, número de cursos de capacitación por docente, y las variables dicotómicas que identifican si la escuela tiene director y si ha sido parte de Redes Amigas, programa que descentralizó la gestión y encauzó recursos en forma de capacitación docente, infraestructura y material escolar en escuelas rurales.

Se han utilizado dos criterios para la identificación de los hogares migrantes. Por un lado, los datos de la encuesta permiten construir una variable dicotómica que identifique a los niños cuyo padre o madre han migrado. Por otra parte, se ha identificado a los niños de hogares que reciben remesas. El primer criterio permite explorar un efecto general del hecho migratorio en los niños, el segundo permite aislar el efecto de las remesas.

Variable instrumental – 2SLS

Debido a la endogeneidad de presencia de la migración en el hogar, es necesario encontrar una variable instrumental que la sustituya. Se ha encontrado un instrumento que se construye a partir de variables a nivel parroquial y de hogar. Por un lado, la existencia de redes de migración a nivel parroquial tiene una alta correlación con la decisión de migrar, ya que facilita el conocimiento de los canales de acceso al país elegido, que suele

ser mayoritariamente el mismo a nivel parroquial, facilita los primeros pasos en el país de destino y abarata el proceso. Vemos, por tanto, una alta correlación entre esta variable y la que queremos instrumentar. Respecto a la otra condición que debe tener un buen instrumento, la restricción de exclusión o independencia respecto al efecto estudiado, la existencia de las redes en la parroquia se consideran una relación exógena, esto es, no relacionada con los logros escolares (Hanson y Woodruff, 2003; McKenzie y Rapoport, 2006; Mansura, 2006). El historial de migración ha sido tomado del censo del año 2001, como porcentaje de hogares con migrantes en cada parroquia.

Pero nos hace falta también un instrumento que nos proporcione variaciones a nivel de hogar. Hemos acudido a ciertas características del hogar que están altamente correlacionadas con el fenómeno migratorio: familias ampliadas y familias con un solo cónyuge. Este tipo de características, si bien no son tan aleatorias como en el caso del estudio de Mansura en Pakistán, que construyó su instrumento en base al número de varones en el hogar por los condicionantes culturales de aquel país, están considerados como exógenos en estudios similares (Hanson y Woodruff, 2003; McKenzie y Rapoport, 2006).

La correlación de estos instrumentos a nivel de hogar con la migración de las familias, así como la restricción de exclusión ha sido verificada estadísticamente con éxito.

Matching: OLS ponderado con el propensity score

Las últimas investigaciones sobre *matching* (Hirano, Imbens y Ridder, 2003; Hirano y Imbens, 2001) ponen de manifiesto que una manera de lograr coeficientes más eficientes es adjudicar pesos al término de tratamiento en la ecuación de OLS, basados en el estimador del *propensity score*, esto es, la probabilidad estimada de que el individuo sea seleccionado en el grupo de tratamiento, según la ecuación de selección:

$$P(X) = \text{prob}(M=1|X) = mX_i + u_i$$

Así, la ecuación de OLS quedaría como sigue

$$Y_i = p_0X_i + p_1P_i + p_2M_i + e_i$$

donde “Y”, “M”, “X” y “P” son los ya explicados, y “t” es el peso asignado, que se define como 1 para los hogares migrantes y $\hat{P}(X)/(1 - \hat{P}(X))$ para los hogares no migrantes. p_2 nos da el efecto de la migración en los hogares migrantes (*average treatment on the treated*).

Datos y estadística descriptiva

La base de datos fue levantada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) entre noviembre de 2004 y febrero de 2005 con el objetivo de evaluar el impacto del programa “Redes Amigas”. Este programa, que fue llevado a cabo entre 1990 y 2005, tenía como objetivo mejorar los logros académicos de los niños en zonas rurales mediante la descentralización de la gestión y la participación comunitaria, en torno a las “redes” de escuelas. Las escuelas que participaron en el programa recibieron recursos en forma de capacitación docente, infraestructura y material escolar. El programa llegó a cubrir 140 000 alumnos, 2 000 escuelas y 6 000 profesores, lo que supone el 58 por ciento de los estudiantes del sistema público en el área rural. El presupuesto total del programa fue de cincuenta millones de dólares, de los que cuarenta millones fueron financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (Ponce, 2007).

Para evaluar este programa, se realizó una toma de pruebas estandarizadas de matemáticas y lenguaje a estudiantes de tercer y quinto año de Educación General Básica. Estas pruebas fueron diseñadas por un equipo pedagógico y evaluaban el nivel de logros básicos alcanzados en las dos materias citadas. Los logros evaluados fueron los mismos a los utilizados por el Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos, SNMLA. Además, se realizaron entrevistas a nivel de escuela, profesor y hogar.

El muestreo siguió un diseño aleatorio tipo “cluster multi-etapa”. En la primera etapa, las redes fueron seleccionadas de una forma aleatoria. En

la segunda etapa, se entrevistó a todas las escuelas pertenecientes a la red seleccionada. En la tercera etapa, los estudiantes de tercer y quinto grado tomaron los tests y fueron entrevistados. La muestra se diseñó para que tuviera representatividad estadística tanto para las redes de educación hispana como para las del sistema indígena. Para este propósito, las redes indígenas fueron sobre-muestreadas. Las escuelas bilingües de la costa, así como las escuelas de la Amazonía no se pudieron incluir en la muestra porque allí el programa alcanzaba cobertura universal y no había disponibilidad de población control. Por esta razón, la muestra es representativa en el sistema hispano de la Sierra y Costa, mientras que sólo lo es para el sistema bilingüe de la Sierra. El tamaño de la muestra es de 1 464 niños de tercer año y 1 317 niños de quinto año.

El cuestionario a nivel de escuela incluía información sobre el director, la infraestructura, el número de profesores y su nivel académico y experiencia, el número de estudiantes, de aulas, libros, computadoras, laboratorios y otros implementos escolares, localización e información sobre el año de las últimas mejoras en infraestructura.

El cuestionario para los profesores fue aplicado a los que tenían a su cargo la enseñanza de matemáticas y lenguaje. En este caso, se obtuvo información sobre el nivel académico, experiencia, tipo de contrato (del Ministerio de Educación o contratado por la escuela) y número de cursos de capacitación a los que asistió en los últimos cuatro años.

El cuestionario para el hogar registró a todos los miembros del hogar y su relación con el cabeza de familia. A continuación, se incluye un módulo sobre los activos e infraestructura del hogar. A nivel individual, la encuesta recoge información del nivel escolar, nivel académico de los padres, estado civil y lengua materna.

Adicionalmente se recogen datos laborales e ingresos de los miembros de cinco años o más. Para los niños entre cuatro y diecisiete años, se recaba información sobre escolarización, tipo de escuela a la que asistían, gasto escolar y asistencia. Finalmente, el cuestionario incluye algunas preguntas sobre el tiempo empleado por el niño en trabajo, en ayuda en el hogar, tiempo frente al televisor y grado de ayuda recibida para hacer los deberes (Ponce, 2007).

La estadística descriptiva muestra que el hogar migrante medio tiene un índice SELBEN superior al de los hogares no migrantes (48,28 por ciento vs. 38,59 por ciento), aunque ambos dentro de la línea de pobreza que justifica la recepción del bono de desarrollo humano. También vemos diferencia en el porcentaje de hogares cuyo jefe de familia es mujer (49 por ciento vs. 13 por ciento) y en la distribución etárea de los miembros familiares (mayor número de miembros de más de 64 años, menos número de miembros entre 18 y 44 años).

También se encuentran diferencias en las características medias de las escuelas: las de los niños con padres migrantes tienen peores índices, como menos libros por alumno (1,44 vs. 2.69) y menos cursos de capacitación por docente (6,18 vs. 8,45).

Todas estas diferencias podrían producir un sesgo si no se tuvieran en cuenta. Para evitar tal sesgo, estas variables han sido introducidas como control en las diferentes estrategias metodológicas.

El Anexo 2 expone las mismas estadísticas para los niños de hogares que reciben remesas, y que muestran diferencias parecidas a las descritas para los hogares migrantes, por lo que las listas de variables de control en las diferentes especificaciones serán las mismas.

Resultados

Como primer paso, se ha utilizado una regresión OLS con dos especificaciones o grupos de variable (a nivel de individuo y escuela). Ninguno de los resultados muestra significancia estadística de la variable “niño de hogar migrante”, una vez introducidas las primeras variables de control, como se muestra en los anexos 1 y 2.

La segunda estrategia fue utilizar variables instrumentales para la variable “niño de hogar migrante”, por el problema de endogeneidad de la variable de interés, tal como se explica en la sección III. Los resultados, de nuevo, carecen de significancia estadística para la variable de interés, en todas las especificaciones utilizadas (anexos 1 y 2).

La tercera estrategia fue el *matching* utilizando la regresión OLS ponderada con el *propensity score* de manera diferenciada para los grupos de

niños migrantes y no migrantes. Una vez más, vemos que ninguna de las especificaciones nos da resultados significativos (anexos 1 y 2).

Todas estas estrategias se han repetido para la variable “niño de hogar que recibe remesas”, quizás más específica que la anterior (“niño de hogar migrante”) por sus posibles efectos, más claros, pero los resultados han sido similares: no se observan efectos significativos de la migración en los logros escolares de los niños (anexos 3 y 4).

Por último, se han repetido las estrategias anteriores en la sub-población de hogares pobres. Sólo aquí aparecen indicios de un efecto positivo en el análisis 2SLS, tanto en hogares migrantes como en hogares que reciben remesas, al encontrarse un coeficiente significativo positivo, en la especificación con las variables de niño y hogar. Pero este efecto resulta no significativo al introducir en la ecuación las variables de escuela, por lo que ese efecto positivo podía estar debido a diferencias en las escuelas de ambos grupos (anexo 5.1-5.2). El mismo indicio de resultado positivo se observa en la sub-población de hogares indígenas, pero, al igual que en el caso de hogares pobres, este resultado no es robusto y puede deberse a diferencias en las escuelas (anexo 5.3- 5.4).

En todos estos resultados hay que mencionar una limitación: habitualmente se requieren dos tomas para evaluar el efecto en logros (*value added approach*), ello debido a que el conocimiento es un proceso acumulativo. En este estudio se dispone sólo de una toma, lo que limita la robustez de los resultados.

Conclusiones

La migración es un fenómeno de amplia repercusión en el país. Hay dos posibles efectos en cuanto al rendimiento escolar de los niños cuyos padres han emigrado. Por una parte, la migración podría impactar en la inversión de los hogares en la educación de los niños: al incrementar los ingresos del hogar vía remesas, podría mejorar la capacidad de hacer frente a tragedias familiares, reduciría la necesidad de trabajo infantil y daría mayor preferencia hacia el estudio de los hijos por parte de las madres a cargo del hogar migrante.

Pero, en el otro sentido, un hogar donde el padre o la madre estén ausentes, puede acarrear consecuencias psico-afectivas y de falta de supervisión de los hijos e hijas que incidan en un menor rendimiento y una menor escolaridad. También se ha relacionado la presencia de un migrante en el hogar con la expectativa de migración de los hijos. Si esta expectativa de migración tiene un modelo de baja cualificación o de ilegalidad, el niño o adolescente puede percibir la continuación en la escuela como una pérdida de tiempo o un retraso a su esperada migración. Otra causa de un posible incremento del coste de oportunidad de estudiar sería una mayor necesidad de trabajo infantil, como sustitución del trabajo del padre o madre migrante, o la obligación del cuidado de los hermanos pequeños en casa. También se ha sugerido que las remesas pueden ser utilizadas en los sectores rurales para la compra de activos agrícolas, lo que incrementaría la necesidad de trabajo infantil y afectaría negativamente a la escolaridad.

Esta segunda teoría es la que ha adoptado la opinión más extendida en la población. Pero, en contra de lo habitualmente expresado en el imaginario colectivo, los resultados de este estudio no muestran un efecto significativo de la migración en los resultados escolares de los niños de hogares migrantes en las zonas rurales del Ecuador. Al contrario, se encuentran algunos indicios de efecto positivo en los hogares migrantes, aunque las conclusiones no son robustas debido a restricciones en los datos utilizados. Este resultado sugiere que algunas de las bases del imaginario colectivo son erróneas. Por un lado, es posible que se esté sobredimensionando los efectos de la migración, un hecho programado y que por tanto permite preparar medidas que atenúen sus efectos en las familias. Por otro lado, también es posible que la capacidad de supervisión de las personas que se quedan al cargo de los niños y niñas sea superior a lo habitualmente considerado, al menos para los niños de las edades estudiadas en este trabajo.

Para finalizar, se sugieren futuras líneas de investigación que pueden aportar más luz al problema. Este estudio se centra en los efectos de la migración en niños de tercer y quinto año de educación general básica, por tanto en niños de 8 y 10 años. Sin embargo, es la adolescencia la etapa donde el imaginario colectivo asigna a la migración un papel más pernicioso debido a los cambios fundamentales asociados a esta etapa. Sería

más que interesante un estudio que se centrara en este grupo etéreo. Por otra parte, ya se ha comentado que para una más exacta evaluación de los logros de aprendizaje se requerirían dos tomas de datos que posibilitaran una mejor comprensión del efecto acumulativo del aprendizaje.

Bibliografía

- Bertoli, S. (2006). *Great Expectations - An Assessment of the Development Promises of Workers' Remittances*. Tesis de doctorado. Italia: Universidad de Florencia.
- Calero, Jorge y J. Oriol Escardíbul (1990). *Educación y desigualdad económica en América Latina durante la década de 1990*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Cartillas sobre migración No. 20 (Ecuador, 2006). *Remesas y escolaridad: investigación en el sur de Guayaquil*. Quito: Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Cox, Alejandra y Manuelita Ureta (2003). *International migration, remittances and schooling: evidence from El Salvador*. NBER working paper series. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA, EE.UU.
- Gertler, Paul; David Levine; Sebastian Martínez (2003). *The presence and presents of parents: do parents matter for more than their money?* LASA.
- Hanson, Gordon H. y Christopher Woodruff (2003). *Emigration and Educational Attainment in Mexico*. University of California and National Bureau of Economic Research.
- Hanushek, Eric (1979). "Conceptual and empirical signs in the estimation of educational production functions". *The Journal of Human Resources*, Volume 14, Issue 3. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Hirano, Keisuke; Guido W. Imbens; Geert Ridder (2003). "Efficient estimation of average treatment effects using the estimated propensity score". *Econometrica*, vol. 71, no. 4.
- Hirano, Keisuke y Guido W. Imbens (2001). "Estimation of causal effects using propensity score weighting: an application to data on right heart

catheterization”. *Health Services & Outcomes Research Methodology*. Holanda.

Mansura, Ghazala (2006). *Migration, school attainment and child labor: evidence from rural Pakistan*. World Bank Policy Research Working Paper 3945. Washington, DC: The World Bank.

McKenzie, David y Hillel Rapoport (2006). *Can migration reduce educational attainment?. Evidence from Mexico*. World Bank Policy Research Working Paper 3952. Washington DC: The World Bank.

Mizala, Alejandro, Pilar Romaguera y Teresa Reinaga (2003). *Factores que influyen en el rendimiento escolar en Bolivia XXX*

Ponce, Juan (2007). *The Impact off a School-Based Management Program on Students Cognitive Achievement: A Case Study of Redes Amigas in Rural Ecuador*. Quito: FLACSO.

SELA/CAF (2004). *Tendencias actuales de las remesas de migrantes en América Latina y el Caribe: una evaluación de su importancia económica y social*. Seminario Regional “Remesas de Migrantes: ¿Una alternativa para América Latina y el Caribe?”. SPISRRM-UAALC/i No. 3/Rev. 1, Caracas.

Anexo 1
Resultados de matemáticas en niños hijos de migrantes

	OLS			2 SLS			Matching - OLS (PS)		
	Espefic. 0	Espefic. 1	Espefic. 2	Espefic. 1	Espefic. 2	Espefic. 0	Espefic. 1	Espefic. 2	
dmigrante	0.910** (0.397)	0.219 (0.421)	0.236 (0.420)	0.710 (1.337)	-0.456 (1.425)	0.938*** (0.318)	0.242 (0.351)	0.221 (0.358)	
edad	-0.159* (0.090)	-0.156* (0.091)	-0.156* (0.091)	-0.157* (0.090)	-0.158* (0.091)		-0.159* (0.110)	-0.157 (0.110)	
age2	0.007*** (0.002)	0.007*** (0.003)	0.007*** (0.003)	0.007*** (0.002)	0.007*** (0.003)		0.007* (0.004)	0.007* (0.168)	
sexo_niño	0.018 (0.188)	0.030 (0.168)	0.030 (0.168)	0.023 (0.169)	0.024 (0.168)		0.021 (0.168)	0.032 (0.168)	
selben	0.068*** (0.009)	0.069*** (0.009)	0.069*** (0.009)	0.066*** (0.011)	0.072*** (0.011)		0.067*** (0.010)	0.069*** (0.010)	
esco_jefe_hh	-0.034 (0.024)	-0.040 (0.025)	-0.040 (0.025)	-0.033 (0.025)	-0.041* (0.025)		-0.033 (0.026)	-0.039 (0.026)	
jefe_l_hh	-1.346*** (0.192)	-1.269*** (0.202)	-1.269*** (0.202)	-1.373*** (0.203)	-1.244*** (0.207)		-1.355*** (0.195)	-1.272*** (0.204)	
jefe_muj_hh	0.620** (0.266)	0.602** (0.263)	0.602** (0.263)	0.569* (0.296)	0.672** (0.296)		0.597** (0.259)	0.584** (0.258)	
edad5_hh	0.134 (0.099)	0.146 (0.099)	0.146 (0.099)	0.129 (0.100)	0.154 (0.100)		0.131 (0.101)	0.144 (0.101)	
edad6_17_hh	0.028 (0.064)	0.013 (0.064)	0.013 (0.064)	0.022 (0.066)	0.022 (0.066)		0.026 (0.066)	0.012 (0.066)	
edad18_44_hh	0.123 (0.092)	0.103 (0.091)	0.103 (0.091)	0.135 (0.097)	0.086 (0.098)		0.128 (0.095)	0.107 (0.094)	
edad45_64_hh	0.032 (0.124)	0.024 (0.124)	0.024 (0.124)	0.030 (0.125)	0.027 (0.124)		0.031 (0.128)	0.023 (0.127)	
edad65_hh	0.088 (0.222)	0.042 (0.222)	0.042 (0.222)	0.064 (0.228)	0.074 (0.231)		0.077 (0.219)	0.035 (0.219)	
infra		0.294*** (0.097)	0.294*** (0.097)		0.294*** (0.097)			0.294*** (0.098)	
guia_al		0.923*** (0.353)	0.923*** (0.353)		0.924*** (0.352)			0.921*** (0.353)	
libro_al		0.042** (0.018)	0.042** (0.018)		0.041** (0.018)			0.042** (0.019)	
ddirect		-1.175*** (0.434)	-1.175*** (0.434)		-1.166*** (0.436)			-1.1710*** (0.422)	
curso_d		0.003 (0.015)	0.003 (0.015)		0.003 (0.015)			0.003 (0.010)	
T		-0.297 (0.227)	-0.297 (0.227)		-0.346 (0.242)			-0.284 (0.250)	

Espeficación 0: Resultado en matemáticas vs. dmigrante. Espeficación 1: incluye variables del niño y hogar. Espeficación 2: incluye variables del niño, hogar y escuela.
Errores estándar corregidos por heteroscedasticidad y multicolinealidad

Anexo 4
Resultados de lenguaje en hogares receptores de remesas

	OLS				2 SLS				Matching - OLS (PS)			
	Especif. 0	Especif. 1	Especif. 2		Especif. 1	Especif. 2			Especif. 0	Especif. 1	Especif. 2	
dremesas	0.350 (0.256)	-0.065 (0.252)	-0.013 (0.256)	0.832 (0.758)	0.692 (0.830)	0.110 (0.136)	-0.112 (0.130)	-0.117 (0.131)				
edad	0.480*** (0.087)	0.488*** (0.085)	0.480*** (0.086)	0.486*** (0.085)	0.486*** (0.085)		0.480*** (0.101)	0.489*** (0.101)				
age2	-0.006** (0.003)	-0.006** (0.003)	-0.006** (0.003)	-0.006** (0.003)	-0.006** (0.003)		-0.006 (0.004)	-0.006 (0.004)				
sexo_niño	-0.039 (0.155)	-0.045 (0.154)	-0.029 (0.155)	-0.039 (0.155)	-0.039 (0.154)		-0.038 (0.155)	-0.044 (0.154)				
selben	0.131*** (0.009)	0.127*** (0.009)	0.126*** (0.010)	0.123*** (0.010)	0.132*** (0.009)		0.128*** (0.009)	0.128*** (0.009)				
sexo_jefe_hh	0.013 (0.023)	0.011 (0.023)	0.018 (0.024)	0.014 (0.024)	0.011 (0.024)		0.011 (0.024)	0.009 (0.024)				
jefe_i_hh	-2.229*** (0.180)	-2.148*** (0.189)	-2.379*** (0.195)	-2.187*** (0.197)	-2.284*** (0.179)		-2.135*** (0.187)	-2.135*** (0.187)				
jefe_mu_j_hh	0.377 (0.233)	0.323 (0.231)	0.204 (0.267)	0.189 (0.275)	0.411* (0.237)		0.369 (0.237)	0.369 (0.235)				
edad5_hh	0.102 (0.093)	0.104 (0.092)	0.092 (0.094)	0.094 (0.093)	0.105 (0.093)		0.108 (0.093)	0.108 (0.093)				
edad6_17_hh	-0.028 (0.061)	-0.045 (0.061)	-0.043 (0.063)	-0.057 (0.063)	-0.026 (0.060)		-0.042 (0.060)	-0.042 (0.060)				
edad18_44_hh	0.051 (0.086)	0.030 (0.085)	0.087 (0.091)	0.058 (0.091)	0.043 (0.087)		0.021 (0.086)	0.021 (0.086)				
edad45_64_hh	0.097 (0.115)	0.076 (0.114)	0.088 (0.116)	0.068 (0.115)	0.099 (0.118)		0.079 (0.117)	0.079 (0.117)				
edad65_hh	-0.193 (0.189)	-0.203 (0.191)	-0.258 (0.196)	-0.248 (0.197)	-0.180 (0.201)		-0.186 (0.200)	-0.186 (0.200)				
infra		0.485*** (0.092)		0.491*** (0.092)			0.485*** (0.090)	0.485*** (0.090)				
guia_al		0.533 (0.342)		0.503 (0.346)			0.451* (0.306)	0.451* (0.306)				
libro_al		0.058** (0.020)		0.059*** (0.021)			0.058*** (0.017)	0.058*** (0.017)				
direct		0.529 (0.330)		0.534 (0.329)			0.523 (0.387)	0.523 (0.387)				
curso_d		-0.025*** (0.008)		-0.025*** (0.008)			-0.025*** (0.009)	-0.025*** (0.009)				
T		-0.243 (0.213)		-0.146 (0.233)			-0.273 (0.228)	-0.273 (0.228)				

Especificación 0: Resultado en Lenguaje vs. dremesas. Especificación 1: incluye variables del niño y hogar. Especificación 2: incluye variables del niño, hogar y escuela.
Errores estándar corregidos por heteroscedasticidad y multicolinealidad

Anexo 5
Resultados en hogares pobres

	MATCHING OLS (PS)				2SLS				OLS			
	Especificación 1	Especificación 2	Especificación 0		Especificación 1	Especificación 2			Especificación 0	Especificación 1	Especificación 2	
Matemáticas	0.553 (0.449)	0.550 (0.449)	1.204*** (0.184)	3.685 (4.913)	5.996 (5.965)	1.810 (1.810)	2.880 (2.880)	1.871 (1.871)	1.488 (1.488)	1.987 (1.987)	1.871 (1.871)	1.871 (1.871)
Lenguaje	0.260 (0.260)	0.262 (0.262)	1.388*** (0.142)	6.232 (6.232)	6.232 (6.232)	0.860 (0.860)	0.880 (0.880)	0.880 (0.880)	0.880 (0.880)	0.880 (0.880)	0.880 (0.880)	0.880 (0.880)

5.2.- Coeficientes para los niños de hogares receptores de remesas (variable "dremesas")

	MATCHING OLS (PS)				2SLS			
	Especificación 1	Especificación 2	Especificación 0		Especificación 1	Especificación 2		
Matemáticas	0.04 (0.146)	0.064 (0.146)	0.162 (0.188)	2.404 (2.721)	3.293 (3.293)	0.737 (0.737)	0.727 (0.727)	0.727 (0.727)
Lenguaje	0.260 (0.260)	0.262 (0.262)	0.093 (0.093)	0.740 (0.740)	0.740 (0.740)	0.171 (0.171)	0.171 (0.171)	0.171 (0.171)

5.3.- Coeficientes para los niños hijos de padres migrantes ("variable dmigrante")

	2SLS			
	Especificación 1	Especificación 2		
Matemáticas	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)
Lenguaje	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)

5.4.- Coeficientes para los niños de hogares receptores de remesas (variable "dremesas")

	2SLS			
	Especificación 1	Especificación 2		
Matemáticas	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)
Lenguaje	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)

Especificación 0: Resultados en matemáticas o lenguaje vs.dmigrante o dremesas
Especificación 1: más variables de niño y hogar
Especificación 2: más variables de escuela
Resultados en hogares indígenas

5.3.- Coeficientes para los niños hijos de padres migrantes ("variable dmigrante")

	2SLS			
	Especificación 1	Especificación 2		
Matemáticas	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)
Lenguaje	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)

Especificación 0: Resultados en matemáticas o lenguaje vs.dmigrante o dremesas
Especificación 1: más variables de niño y hogar
Especificación 2: más variables de escuela
Resultados en hogares indígenas

5.3.- Coeficientes para los niños hijos de padres migrantes ("variable dmigrante")

	2SLS			
	Especificación 1	Especificación 2		
Matemáticas	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)
Lenguaje	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)

Especificación 0: Resultados en matemáticas o lenguaje vs.dmigrante o dremesas
Especificación 1: más variables de niño y hogar
Especificación 2: más variables de escuela
Resultados en hogares indígenas

5.3.- Coeficientes para los niños hijos de padres migrantes ("variable dmigrante")

	2SLS			
	Especificación 1	Especificación 2		
Matemáticas	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)
Lenguaje	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)	0.056*** (0.017)

Especificación 0: Resultados en matemáticas o lenguaje vs.dmigrante o dremesas
Especificación 1: más variables de niño y hogar
Especificación 2: más variables de escuela
Resultados en hogares indígenas

Este Libro se terminó de
imprimir en noviembre de 2008
en la imprenta Rispergraf
Quito, Ecuador