



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
"M.FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**PROVA FINALE**

**"CONDITIONAL CASH TRANSFERS:  
EVIDENZA EMPIRICA DAL PROGRAMMA PROGRESA IN MESSICO"**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. LORENZO ROCCO**

**LAUREANDO/A: ORNELLA DELLACCIO**

**MATRICOLA N. 1090272**

**ANNO ACCADEMICO 2016 – 2017**



# INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>1</b>
<b>PARTE I. ANALISI DELLA LETTERATURA .....</b>	<b>3</b>
1. EFFETTI DELLA POVERTÀ SULL'ISTRUZIONE .....	3
1.1. Contesto locale e comunitario .....	4
1.2. Contesto familiare.....	5
1.3. Lavoro Minorile.....	7
2. NATURA DELL'INTERVENTO PUBBLICO .....	9
3. DECISIONI SULL'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE.....	11
4. CONDITIONAL CASH TRANSFERS E FALLIMENTI DI MERCATO.....	14
4.1. Prime evidenze su CCTs.....	17
4.2. Variazioni del modello tradizionale dei CCT.....	21
<b>PARTE II. IL PROGRAMMA PROGRESA IN MESSICO .....</b>	<b>27</b>
1. IL CASO PROGRESA .....	27
2. BACKGROUND.....	29
3.1. Metodi Empirici.....	33
3.2. Stima della Regressione.....	34
4. ANALISI DEI RISULTATI .....	37
<b>CONCLUSIONE .....</b>	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>46</b>



## ***Introduzione***

I programmi di *conditional cash transfers* (CCTs) sono rapidamente diventati molto popolari ed efficaci nell'incoraggiare la scolarità. La questione dell'istruzione nei Paesi a basso reddito è controversa e richiede un'analisi approfondita. Le scuole primarie sono diffuse quasi ovunque. In molti Paesi sono addirittura gratuite per il ciclo di istruzione primario e gran parte degli studenti è regolarmente iscritta. Alcuni interventi *top-down* rivolti all'istruzione sono sintetizzati nei Millennium Development Goals, redatti dalle Nazioni Unite, per assicurarsi che, entro il 2015, i bambini di tutto il mondo fossero in grado di completare un intero ciclo di istruzione primaria. La reazione è stata sorprendente: il numero di bambini non iscritti a scuola si è ridotto di circa la metà, 57 milioni nel 2015 (The Millennium Development Goals Report, 2015). Nonostante ciò, diversi studi empirici rivelano che i tassi di assenteismo scolastico sono ancora molto elevati. Molte famiglie sono impossibilitate a mandare i propri figli a scuola. Allo stesso modo, la qualità dell'educazione è spesso scarsa; in India, circa il 35% degli studenti tra i 7 e i 14 anni non è capace di leggere un semplice paragrafo, circa il 60% non riesce a leggere una storia per bambini, solo il 30% riesce a svolgere delle divisioni basilari (Duflo *et al*, 2012). Tali evidenze sono associate all'alto assenteismo degli stessi insegnanti. Questo è uno dei tanti esempi che evidenziano il fallimento degli interventi di *policy top-down*, studiati per incrementare la partecipazione scolastica. Costruire scuole in modo capillare e assumere insegnanti può rivelarsi inefficace, se non c'è una chiara Domanda per l'istruzione. In presenza di una Domanda crescente di abilità lavorative, per esempio, la Domanda per la loro acquisizione emergerà naturalmente. Questo, tuttavia, dipende dalla capacità dei genitori di valutare l'educazione dei figli in un'ottica di lungo termine. Se l'obiettivo di *policy* è quello di permettere a tutti i bambini di andare a scuola ed eradicare la povertà nel lungo periodo, l'intervento pubblico può seguire tantissimi approcci: assumere nuovi insegnanti, costruire scuole, compensare i genitori per l'investimento sulla formazione dei figli, offrire borse di studio, distribuire pasti gratuiti, libri di testo o uniformi. Ma quale di queste strategie è davvero efficace? Il dibattito è particolarmente acceso e coinvolge anche la dimensione ideologica.

I *policy makers* devono essere a conoscenza di tutte alternative presenti e qual è il modo migliore ed economicamente sostenibile per raggiungere gli obiettivi di *policy*. Questo elaborato si propone di analizzare i *conditional cash transfers* come possibile strategia per

incentivare la formazione accademica. La *Parte I* sintetizza il dibattito esistente sui sussidi monetari alle famiglie. Attraverso l'analisi della letteratura, si vuole considerare il ruolo dei CCTs, come nascono, come vengono implementati e quali sono le evidenze più rilevanti, tenendo conto dei diversi approcci di policy. Questo strumento è capace di influenzare le decisioni di investimento familiari in istruzione ed incrementare la partecipazione scolastica. L'implementazione di questa strategia richiede un processo di *targeting* – per identificare la popolazione idonea – e la definizione dell'elemento di *conditionality*, per garantire che il sussidio sia effettivamente utilizzato per la formazione dei figli. Tale procedimento è molto influente sul budget finanziario. Da una parte, gli elementi di *targeting* e *conditionality* possono perfezionare la struttura del programma per massimizzare i risultati. D'altro canto, gli stessi elementi possono rivelarsi troppo vincolanti e controproducenti. La *Parte II* dell'elaborato fornisce un'analisi discorsiva di PROGRESA, il primo esempio di *conditional cash transfers* in Messico. Tale evidenza prevede una valutazione dei risultati quantitativi associati al programma. L'approccio analitico risulta fondamentale per la misurazione degli interventi di *policy* per capire cosa funziona, cosa non funziona e perché. L'approccio utilizzato si propone di studiare gli effetti della povertà sull'istruzione seguendo un andamento dal generale al particolare. Lo studio di questa relazione richiede una scomposizione del problema in questioni più piccole, analizzabili a livello microeconomico. La definizione di una politica pubblica efficace, infatti, richiede una analisi dettagliata dei comportamenti individuali e l'individuazione degli incentivi necessari alle famiglie. L'analisi microeconomica permette di elaborare alcune considerazioni sull'efficacia delle politiche pubbliche. I CCTs risultano essere particolarmente utili per aumentare i tassi di iscrizione scolastica nelle scuole primarie, soprattutto a livello secondario. L'effetto nel ridurre i tassi di lavoro minorile risulta anche molto significativo. Tuttavia, molte questioni pratiche restano ancora irrisolte e, se non sono strutturati adeguatamente, i sussidi all'istruzione potrebbero comportare una grave perdita finanziaria.

## **PARTE I.**

### **Analisi della Letteratura**

#### ***1. Effetti della povertà sull'istruzione***

Negli ultimi decenni, un'attenzione sempre più rilevante è dedicata alle potenzialità del capitale umano come possibile determinante della crescita economica e dello sviluppo. La letteratura in ambito economico, via via sempre più ampia, identifica gli investimenti sull'istruzione quali strumenti per alleviare la povertà nel lungo periodo.

Nei Paesi in via di sviluppo, investire in capitale umano richiede un impegno nel sanare un problema, ancora molto rilevante, con i sistemi educativi a livello di istruzione primaria, secondaria e talvolta terziaria. Gli sforzi per la riduzione dei tassi lavorativi in età infantile si rivelano molto modesti. Il 23% dei bambini nei Paesi a basso reddito sono coinvolti in attività lavorative premature, rispetto al 9% nei Paesi a reddito medio e 6% nei Paesi a reddito elevato (International Labour Organization, 2010). In termini assoluti, il problema del lavoro minorile sembra essere più ricorrente nei Paesi in via di sviluppo, anche se, non solamente limitato a questo contesto. Ciò implica che, a gran parte della popolazione infantile è privata la possibilità di istruirsi e raggiungere uno sviluppo cognitivo soddisfacente. La relazione tra incentivi scolastici e lavoro minorile è di particolare interesse dal punto di vista accademico, in quanto influenza il costo-opportunità associato alle decisioni di investimento sull'istruzione dei bambini.

In prima analisi, risulta necessario inquadrare il problema dell'istruzione nei Paesi a basso reddito in maniera ampia, tenendo conto dei limiti posti dalla povertà, dei comportamenti distorsivi associati alle scelte di investimento delle famiglie e dell'efficacia degli interventi pubblici. La questione dell'assenteismo scolastico non è fine a se stessa, ma strettamente interconnessa con altri fattori rilevanti, come ad esempio gli alti tassi di lavoro minorile. Dunque, i bambini non vanno a scuola perché devono lavorare per garantire un reddito familiare accettabile? Oppure le famiglie collocano i propri figli sul mercato del lavoro perché non ci sono scuole a sufficienza? Ipotizzare la direzione della relazione di causalità tra le due variabili accennate potrebbe essere complicato. Tuttavia, risulta utile analizzare le evidenze

empiriche relative alle politiche pubbliche già implementate. Di seguito, si considerano alcune delle variabili che esercitano un'influenza rilevante sulle decisioni di investimento sull'istruzione dei bambini.

### ***1.1. Contesto locale e comunitario***

Dall'analisi sull'istruzione scolastica nei Paesi a basso reddito non è possibile escludere l'influenza del contesto locale e comunitario, nel quale le decisioni di investimento prendono forma. L'offerta di educazione pubblica gioca un ruolo fondamentale nell'incoraggiare la relativa domanda. I *policy makers* responsabili dell'offerta possono essere influenzati da tendenze varie e ricorsi politici. Tuttavia, assumendo che la formazione scolastica sia considerata necessaria e fondamentale per tutti i bambini, il problema è come intervenire eventualmente per incentivare o migliorare l'offerta. Condizioni di povertà estrema potrebbero ostacolare la costruzione capillare di istituti scolastici; il basso salario pagato agli insegnanti potrebbe incentivare il loro assenteismo scolastico, sottoponendo gli studenti a una scarsa qualità dell'insegnamento; le basse performance scolastiche, durante la scuola primaria, potrebbero limitare le opportunità di accesso a livello di istruzione superiore e precludere opportunità lavorative future.

A tale proposito, gli operatori di *policy* si dividono tra coloro che sostengono l'efficacia dell'intervento pubblico per incoraggiare la partecipazione scolastica, e gli scettici delle politiche pubbliche, a favore del *laissez-faire*. La questione è effettivamente duplice e controversa. I *Millennium Development Goals* (MDG), redatti dalle Nazioni Unite, comprendono una serie di obiettivi, il cui raggiungimento era stato fissato entro l'anno 2015. Il secondo tra questi si proponeva di assicurare che gli studenti, di tutti i Paesi del mondo, di qualsiasi sesso, sarebbero stati capaci di concludere almeno un ciclo di istruzione primaria. L'articolo, tuttavia, nulla specificava relativamente ai programmi e alle performance scolastiche, al ruolo e all'influenza dei docenti, né tantomeno ai cicli di istruzione superiore. Assicurarci che tutti i bambini siano iscritti a scuola rappresenta un punto di partenza fondamentale. Ma cosa succederebbe se i genitori dovessero ritirare i propri figli da scuola per farli lavorare? Qual è la causa degli alti tassi di assenteismo scolastico, nonostante le statistiche piuttosto positive sul numero di iscrizioni? Spesso accade che gli interventi pubblici tendano a incentivare le performance scolastiche degli studenti più ferrati o con conoscenze accumulate più ampie (Glewwe, Kremer e Moulin, 2009). Per questo, risulta

necessario strutturare le politiche pubbliche in maniera più efficiente, e in questo la letteratura rappresenta un importante punto di riferimento. Prima di implementare programmi di supporto finanziario, i *policy makers* devono investigare sull'entità degli incentivi necessari alle famiglie e studiare le caratteristiche della Domanda e dell'Offerta di istruzione. Le correnti di pensiero opposte, sugli interventi volti a stimolare la Domanda piuttosto che l'Offerta di sistemi educativi, si scontrano notevolmente, ma nessuna delle due strategie è esclusiva: una loro combinazione potrebbe essere più efficace nel colmare le lacune dell'altra.

## **1.2 Contesto familiare**

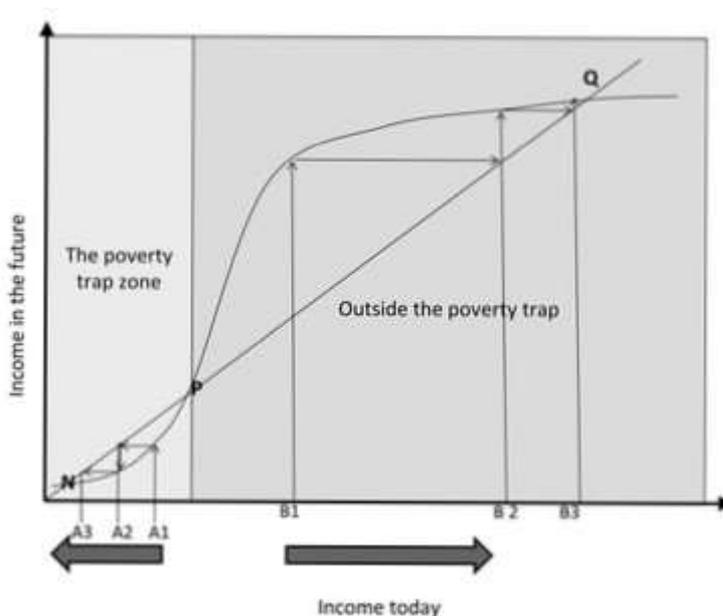
E' necessario entrare nell'ottica che i genitori non mettono in atto comportamenti opportunistici o egoistici, ma sono condizionati da un vincolo reddituale molto restrittivo. Quando l'introito da lavoro dei soli coniugi non è sufficiente per fronteggiare i bisogni basilari, allora le famiglie non avranno scelta, saranno costrette a far lavorare anche i propri figli, sottoponendoli a rischi elevati. Se gran parte degli individui si colloca al di sotto di una ipotetica *poverty line*, in assenza di interventi pubblici volti a rimuoverli da tale situazione di povertà estrema, non saranno in grado di offrire istruzione ai propri figli. Persino in Inghilterra, dove tra il diciottesimo e diciannovesimo secolo si sono registrati tassi di lavoro minorile eccessivamente alti, le famiglie erano disperate per il futuro dei propri figli, ma non avevano alcuna possibilità di garantire loro un futuro più dignitoso. Le statistiche sul lavoro minorile solo in Inghilterra risultavano più elevate di quelle correnti a livello aggregato, al netto dei dati relativi all'Africa. "Il sistema provvidenziale non aveva dato loro alcuna scelta" (Basu e Hoang Van, 1998).

Una prima implicazione è che gran parte delle famiglie, nei Paesi in via di sviluppo, sembrano essere incastrate in una *poverty trap*. Tale meccanismo si instaura quando gli individui devono fronteggiare carenza di liquidità, difficile accesso al credito, scarse opportunità lavorative e talvolta istituzioni deboli o corrotte. A ciò segue un indebolimento delle aspettative future, non solo da parte degli studenti, ma specialmente nella mente delle famiglie. Scomponendo gli effetti della povertà sull'istruzione, è possibile capire come opera questo circolo vizioso (Knight *et al*, 2009). In primo luogo, si individuano le *motivazioni* che spingono le famiglie a investire per la formazione dei propri figli (i). Il contesto sociale e culturale è un fattore che opera indirettamente, ma in modo influente: se i genitori hanno completato un intero ciclo di studi o hanno raggiunto un livello elevato di istruzione,

probabilmente saranno maggiormente inclini a istruire i propri figli in maniera completa. Il limite di reddito contribuisce a determinare il costo-opportunità associato alle decisioni di investimento: se il costo derivante dalla perdita di una unità marginale di salario è troppo alta, allora i genitori potrebbero decidere di ritirare i loro figli da scuola e di collocarli (o ricollocarli) al mercato del lavoro.

La seconda relazione fondamentale per capire come opera la trappola della povertà è quella che determina gli *effetti a lungo termine dell'istruzione sul reddito* (ii). Un'ipotesi plausibile è che un aumento marginale degli anni di studio, incrementa in maniera più che proporzionale il reddito atteso futuro. Dunque, con migliori performance scolastiche, le opportunità future per i propri figli potrebbero essere più prospere. Non è da escludere, tuttavia, che questa relazione sia soggetta ad un valore soglia, per cui l'investimento in istruzione risulta essere attrattivo dopo un certo livello reddituale, e poco fruttuoso al di sotto dello stesso. Le aspettative delle famiglie giocano un ruolo fondamentale sulla possibilità di superare la trappola della povertà.

**Figura 1 - Trappola della Povertà**



Fonte: Banerjee, A. e Duflo, E., (2012)

Coerentemente con la definizione di *poverty trap*, gli individui estremamente poveri, che si trovano nell'area critica, nel futuro saranno soggetti a un livello di reddito inferiore rispetto a quello presente. Ciò significa che, in assenza di intervento pubblico, tali individui diventano

via via più poveri. Accade il contrario per coloro che sono collocati all'esterno dalla zona critica della trappola della povertà: il reddito atteso futuro è più elevato di quello corrente. Diversi economisti rigettano la teoria della *poverty trap* in qualunque contesto economico: tutti gli individui incrementano il proprio livello reddituale, fin quando non raggiungono uno stato di stabilità e di crescita-zero. Tuttavia, lo scopo di questo elaborato non è quello di speculare sull'esistenza del suddetto meccanismo. La trappola della povertà potrebbe risultare uno strumento utile per comprendere le condizioni in cui versano molte famiglie nei Paesi basso reddito, di quali incentivi necessitano e degli eventuali meccanismi distorsivi che potrebbero presentarsi. Il ruolo degli operatori di *policy* è quello di determinare l'entità della spinta necessaria alle famiglie per districarsi dalla trappola della povertà.

### ***1.3 Lavoro Minorile***

L'opinione comune, tra Paesi economicamente più sviluppati, è che il lavoro minorile sia un serio abuso di minori e una grave minaccia al loro benessere psicofisico. La stima relativa ai minori economicamente attivi nel mercato del lavoro è di 211 milioni, che corrispondono al 18% dell'intera popolazione mondiale nella fascia di età tra i 5 e i 14 anni. Il 60% di questi sono concentrati in Asia e il 23% sembra essere attivo nell'Africa Sub-Sahariana (ILO, 2010). Nell'immaginario collettivo, il problema del lavoro minorile è un sintomo di povertà acuta, anche se più volte l'International Labour Organization (ILO) ha precisato che si tratta di una questione molto radicata anche tra i Paesi a reddito elevato. Certamente, i fattori che potrebbero incoraggiare tale attività sono legati alla fragilità delle istituzioni e al contesto economico instabile. Altri meccanismi economici possono incoraggiare il lavoro minorile. Tra gli effetti della globalizzazione, per esempio, vi è l'incremento sostenuto della domanda lavorativa; questo comporta una maggiore domanda di manodopera minorile a basso costo come anche una maggiore regolamentazione nel mercato del lavoro. Saper interpretare le tendenze correnti degli sviluppi economici e del mercato del lavoro è fondamentale per progettare la struttura delle politiche pubbliche. Se l'obiettivo degli interventi pubblici è quello di ridurre i tassi di lavoro minorile, allora questi potrebbero operare incrementando gli standard di vita attraverso incentivi monetari. In alcuni contesti, questo approccio non è sufficiente, ma anzi una più stringente regolamentazione, specialmente negli scambi internazionali, potrebbe rappresentare una minaccia alle attività lavorative premature.

Alle volte risulta essere piuttosto complicato delineare i limiti di tale fenomeno. Molto spesso i bambini sono semplicemente impegnati in attività domestiche a sostegno della famiglia, soprattutto per gestire le faccende quotidiane, quando i genitori sono occupati a lavoro. In molti Paesi, la cui economia è fondata principalmente sull'agricoltura, le famiglie danno occupazione ai propri figli in attività nei campi, per produzione propria o destinata alla vendita. L'occupazione nelle faccende familiari, il più delle volte, non implica un corrispettivo in denaro, ma il beneficio derivante è associato ad una maggiore manodopera a costo zero e una più elevata produttività. Tali attività si differenziano molto da quelle che si svolgono all'esterno del nucleo familiare, che spesso richiedono un sostenuto impegno fisico e una maggiore esposizione al rischio. Dunque, escludere le attività dal campo di definizione del lavoro minorile potrebbe essere controproducente. Le due tipologie di attività – all'interno e all'esterno del nucleo familiare – determinano un *trade-off* per l'allocazione delle risorse temporali. Non è raro che molti bambini siano contemporaneamente impegnati in attività lavorative a sostegno della famiglia e in attività scolastiche, in quanto la media delle ore lavorative sembra non essere incompatibile con la partecipazione scolastica (Edmonds, 2005). Questo impone una riduzione del tempo per le attività ricreative e per lo sviluppo cognitivo, una quota minore dedicata al riposo fisico e mentale, che nel lungo termine potrebbero determinare scarse performance scolastiche e stress psico-fisico.

Nonostante la letteratura abbia sempre evidenziato l'esistenza di una relazione negativa tra la partecipazione scolastica e l'attività lavorativa, è necessario approfondire lo studio del *trade-off* tra istruzione scolastica e attività lavorativa, che le famiglie affrontano nelle loro decisioni di investimento. La scelta di allocazione del tempo tra scuola e lavoro è un classico esempio microeconomico di consumo di due beni distinti: sotto determinate assunzioni, una maggiore porzione di tempo dedicata al lavoro, riduce il consumo di istruzione scolastica. Detto ciò, se un'allocazione di tempo maggiore dedicata ad attività lavorative deriva da una crescente necessità di risorse finanziarie, allora gli incentivi monetari per le famiglie potrebbero invertire tale relazione. L'ipotesi è che maggiori risorse finanziarie dovrebbero ridurre i tassi di lavoro minorile rischioso e incrementare la partecipazione scolastica. Tuttavia, diverse evidenze empiriche mostrano che questo meccanismo potrebbe non essere così efficace nella riduzione dell'occupazione minorile. Innanzitutto, come già menzionato, attività lavorative e frequenza scolastica molto spesso coesistono. In secondo luogo è possibile che l'istruzione scolastica non sia percepita come una effettiva alternativa all'attività lavorativa. La scelta di collocare i propri figli sul mercato del lavoro potrebbe risultare anelastica rispetto ai benefici

attesi dall'istruzione (Edmonds e Shrestha, 2014). Vale a dire che interventi pubblici volti a incoraggiare la partecipazione scolastica attraverso il supporto finanziario potrebbero non essere efficaci nel ridurre il numero di minori-lavoratori. Questa distorsione è associata a *problemi di agenzia*, per cui i genitori non considerano tutti i benefici attesi derivanti dall'istruzione dei propri figli.

La questione del lavoro minorile è molto ampia e i meccanismi che influenzano i comportamenti e le scelte delle famiglie devono essere attentamente analizzate, per evitare che l'introduzione degli incentivi monetari produca delle distorsioni inaspettate. Come è stato detto precedentemente, le scelte di istruire i propri figli piuttosto che introdurli al mercato del lavoro potrebbero non essere legate da una relazione di causalità. Tutti questi fattori dovrebbero essere presi in considerazione per la valutazione dell'efficacia degli incentivi monetari.

## ***2. Natura dell'Intervento Pubblico***

Una corrente di pensiero tra gli economisti, talvolta capeggiata da William Easterly, mette in dubbio l'efficacia dei programmi di supporto finanziario per le famiglie, in assenza di una forte Domanda di istruzione. Secondo questa visione, i tassi di partecipazione scolastica sono piuttosto scarsi nei Paesi a basso reddito, perché i genitori non si preoccupano abbastanza dell'educazione dei propri figli, né tantomeno sono consapevoli dell'effettivo beneficio derivante dalla loro formazione. Quando, invece, il *return on education* percepito è particolarmente elevato, la partecipazione scolastica cresce, secondo un meccanismo automatico e senza necessità di sussidi finanziari alle famiglie. Il ruolo della domanda è sicuramente un elemento fondamentale da tenere in considerazione: i tassi di frequenza scolastica sono particolarmente sensibili ai benefici attesi dagli investimenti in capitale umano. La discussione diviene sempre più accesa dal momento in cui si identifica il problema della scarsa partecipazione scolastica come un fallimento di mercato. Solo l'aumento della competizione per l'Offerta di formazione scolastica è in grado di attivare un meccanismo per il quale le famiglie trovino attrattivo l'investimento nell'educazione dei propri figli. Questo meccanismo di mercato opererà fin quando i genitori non saranno consapevoli dell'importanza di tale investimento e richiederanno maggiori servizi aggiuntivi e qualità

d'insegnamento impeccabile. Un mercato privato per l'istruzione nascerà nel momento in cui l'istruzione pubblica non sarà più in grado di fronteggiare i bisogni incrementali della domanda. Il succo di questo dibattito risiede nell'interpretazione dell'idea di sviluppo del capitale umano come un qualunque altro investimento, messo in atto per aumentare la redditività futura.

Nonostante i benefici economici associati allo sviluppo di capitale umano siano fondamentali nelle decisioni di investimento delle famiglie, molti altri fattori influenzano questa valutazione. I genitori devono prendere in considerazione le aspettative sui propri figli, le prospettive di vita future e le opportunità. Spesso involontariamente, le famiglie si trovano a dover affrontare un problema di allocazione delle risorse tra i vari componenti, decidere chi mandare a scuola e chi introdurre alle attività lavorative, come anche ritirare i propri figli da scuola e *ri-collocarli* nel mercato lavorativo. Per queste ragioni, i nuclei familiari necessitano di un incentivo, spesso di natura finanziaria. La costruzione di scuole in maniera capillare, la selezione accurata degli insegnanti e, più in generale, la determinazione di un'attrattiva Offerta educativa, sono tutti elementi che contribuiscono a ridurre il costo dell'istruzione, ma non sono sufficienti (Duflo, 2004).

De Haan, Plug e Rosero (2014) hanno studiato gli effetti dell'ordine di nascita dei figli sullo sviluppo di capitale umano in Ecuador. In modo particolare, lo studio analizza gli effetti di tre variabili: lo sviluppo cognitivo durante l'infanzia precoce, apprendimento nella scuola secondaria e il lavoro minorile. Nei Paesi a basso reddito, i bambini nati per ultimi, all'interno di uno stesso nucleo familiare, sono avvantaggiati nello sviluppo cognitivo infantile, hanno maggiori probabilità di andare a scuola e completare il ciclo di studi e generalmente passano più tempo con i genitori in attività ricreative. Mentre l'ordine di nascita nelle famiglie più povere ha un effetto costantemente positivo, nei Paesi maggiormente sviluppati accade esattamente il contrario. I risultati rivelano che i limiti finanziari e il grado di povertà potrebbero essere *drivers* rilevanti per spiegare questa netta differenza. Vale a dire che, le famiglie più povere decideranno di collocare i primogeniti nel mondo del lavoro per garantire un'istruzione migliore ai fratelli nati successivamente. Queste evidenze delineano chiare implicazioni per gli operatori di *policy*. Se l'obiettivo è quello di migliorare lo sviluppo e la crescita educativa, allora i programmi destinati ai Paesi a basso reddito devono tenere conto dell'eventuale possibilità per i primogeniti di essere trascurati.

In gran parte dei Paesi sviluppati, sono stati introdotti meccanismi di istruzione obbligatoria fino ad una determinata soglia di età. Nel 1968 il governo di Taiwan ha esteso il numero di anni di istruzione obbligatoria da 6 a 9. Nel 1973, sono nate quasi 254 scuole di secondo grado, un aumento di circa l'80%. La nuova politica sull'educazione obbligatoria ha avuto notevoli risvolti positivi per le performance scolastiche e le future prospettive lavorative. Tali benefici non sono stati semplicemente monetari, ma sono state registrate riduzioni dei tassi di mortalità. Tuttavia, una simile forma di regolamentazione, nei Paesi in via di sviluppo, potrebbe rivelarsi un'opzione impraticabile per ragioni politiche ed economiche. In quest'ottica, molte politiche pubbliche sono orientate a rendere l'investimento in capitale umano finanziariamente proficuo per le famiglie. Da qui l'idea di creare programmi di CCTs per l'incremento della frequenza scolastica. Diversi programmi di trasferimenti monetari o alimentari nascono per l'assistenza nutrizionale e finanziaria per le famiglie più svantaggiate, con l'obiettivo di migliorare la salute e la crescita dei bambini. Nonostante l'acceso dibattito, le politiche pubbliche orientate allo sviluppo di capitale umano e alla riduzione dei costi dell'istruzione sono necessarie per raggiungere una allocazione socialmente efficiente e per fornire un'equa opportunità di crescita per tutti. La spesa delle famiglie nella formazione scolastica non è alla stregua di qualunque altro investimento finanziario e, se affidata completamente ai meccanismi di mercato, potrebbe precludere la possibilità di studiare ad una parte considerevole della futura generazione.

### ***3. Decisioni sull'allocazione delle risorse***

A questo punto, la questione è capire se dette politiche pubbliche, anche se desiderabili, siano effettivamente praticabili e quali sono le possibili distorsioni nei comportamenti delle famiglie. Le aspettative dei genitori, nelle quotidiane decisioni di consumo e investimento, possono creare distorsioni o attivare meccanismi che alterano notevolmente la Domanda di istruzione e le prospettive future dei propri figli. In casi estremi, questo determina uno spreco di risorse finanziarie o di potenzialità cognitive – in termini di opportunità precluse ai bambini. Vivere in uno stato di povertà non implica solamente essere soggetti a un vincolo reddituale, ma anche non avere capacità sufficienti per realizzare il proprio potenziale umano.

Dunque, l'intervento pubblico rappresenta certamente un imperativo morale, ma anche una questione di efficienza da sanare.

Le famiglie potrebbero interpretare l'opportunità di istruzione come un maniera per assicurarsi un impiego benestante e soddisfacente in futuro (nel contesto di riferimento un impiego statale, insegnante, segretario di uffici pubblici..). Non sempre i genitori sono ignari dei benefici associati all'istruzione (*return on investments*), ma anzi interpretano la formazione accademica come un servizio elitario, un *luxury good*. In molti Paesi in via di sviluppo l'istruzione è considerata come “un biglietto della lotteria, non un investimento sicuro” (Banerjee e Duflo, 2012). Ciò significa che, si vorrebbe garantire ai propri figli un livello di istruzione soddisfacente, ma spesso si tende a pensare che questo sia un sogno irraggiungibile (a *pipe dream*) o che sia associato a una notevole perdita salariale – che si sarebbe potuta ottenere da una attività lavorativa, piuttosto che andando a scuola. Inoltre, i genitori potrebbero essere indotti a pensare che il livello di istruzione primaria garantisce benefici futuri molto più bassi rispetto ai livelli di istruzione. Questa considerazione è fondamentale per comprendere un atteggiamento ricorrente: l'assegnazione di tutte le risorse finanziarie disponibili per la formazione di un solo figlio, quello considerato più promettente.

Barrera-Osorio *et al* (2011) analizzano il cambiamento nell'allocazione delle risorse tra i membri delle famiglie beneficiarie di *conditional cash transfers*. Le opzioni a disposizione per i genitori sarebbero quelle di concentrare le risorse sul figlio “più intelligente” oppure distribuirle equamente tra i vari figli. I risultati sono piuttosto impressionanti: la popolazione delle famiglie intervistate possiede in media 2.5 figli, ma solo a 1.3 sono destinate risorse finanziarie per la formazione scolastica. Inoltre i bambini a cui sono destinati gli investimenti scolastici sembrano essere soggetti a 3.1 ore di lavoro in meno, rispetto alle 4.6 ore dei loro “rivali”. Questa evidenza coesiste con i risultati estremamente positivi in termini di incremento dei tassi di iscrizione associati al programma di CCTs. I differenziali di reddito continuano a essere consistenti nel lungo periodo e l'obiettivo tradizionale dei CCTs di eradicare la povertà è vanificato. Queste considerazioni, se consistenti e ricorrenti in altri Paesi, devono metter in guardia i *policy makers* dato che i CCTs potrebbero generare delle distorsioni poco desiderate e poco costruttive.

La scelta del figlio promettente o vincitore, perché considerato più intelligente, instaura un meccanismo di rivalità tra i componenti della famiglia, *siblings rivalry* (Akresh *et al*, 2012). Lo studio che supporta questa idea rivela che gli studenti in Burkina Faso avrebbero avuto una

probabilità maggiore di completare il ciclo di studi se avessero raggiunto punteggi alti nei test scolastici; a questi è associata una probabilità minore nel caso in cui abbiano fratelli o sorelle con performance scolastiche migliori. I risultati sono ancora più robusti per le ragazze rispetto ai ragazzi. Dunque, le scelte familiari, orientate a massimizzare il *return on investments*, dipendono in modo rilevante anche dal numero di figli, sesso, diluizione delle risorse finanziarie e *sibling rivalry*. Questa stessa tesi è confermata dallo storico studio di Backer e Tomes (1976) che delinea il *trade-off* tra “quantità” e “qualità” dei figli determinato dalle famiglie nelle loro decisioni di investimento. Ancora una volta, è possibile fare riferimento alla letteratura per adattare la struttura degli interventi pubblici alle esigenze di cui le famiglie necessitano, ma soprattutto per alleviare le distorsioni da queste innescate. Tali meccanismi distorsivi mettono seriamente in dubbio gli interventi orientati all’Offerta, messi in atto per incrementare la frequenza scolastica (costruire scuole, distribuire uniformi scolastiche e/o libri di testo, ridurre il numero di studenti in classe ..) volti al raggiungimento dei Millennium Development Goals.

Il processo decisionale adottato da ciascuna famiglia e i vincoli reddituali da fronteggiare sono variabili rilevanti che influenzano l’allocazione delle risorse finanziarie, la ripartizione del tempo tra le attività familiari e le decisioni di investimento. Del Boca *et al* (2016) studiano gli effetti delle decisioni familiari sullo sviluppo cognitivo e la crescita dei bambini. Gli autori evidenziano che l’allocazione di tempo e di attenzioni ai bambini spesso ha un impatto maggiore, rispetto a quello derivante dall’eventuale reddito non lavorativo. L’effetto dei trasferimenti monetari sulla crescita formativa è positivo, ma molto debole. Questo è confermato anche nel caso in cui l’intero ammontare dei *cash transfers* viene destinato a un solo figlio, il più promettente. L’analisi si sofferma, in primo luogo, sulle decisioni legate al vincolo di reddito lavorativo e successivamente considera gli eventuali redditi non lavorativi (lump sum). Un incremento di risorse finanziarie non implica necessariamente una maggiore investimento nell’istruzione dei propri figli. Poiché gran parte del reddito familiare deriva dall’attività lavorativa, a un incremento dei guadagni corrisponde un incremento delle ore lavorative, ossia una minore attenzione alla crescita dei figli. Nel caso in cui, la maggiore disponibilità di risorse finanziarie è associata a sussidi esterni (es.CCTs), questa sarà impiegata per il consumo di altre *commodity* o per il tempo libero (*leisure*). Tali evidenze, non sono da interpretare esclusivamente in chiave negativa, ma anzi, sono consistenti con l’idea sottostante i trasferimenti monetari: una riduzione dei vincoli finanziari dovuta al

reddito non lavorativo, permette ai genitori di dedicare più attenzioni alla crescita dei propri figli, senza dover impiegare gran parte del proprio tempo all'attività lavorativa.

A favore della tesi sull'efficacia dei *cash transfers*, uno studio successivo degli stessi autori (Del Boca *et al*, 2014) fornisce rilevanti implicazioni per i *policy makers* sulla struttura ottimale dei programmi di supporto finanziario. Gli autori analizzano gli effetti di tre diversi programmi di trasferimenti monetari. In primo luogo si analizza l'effetto dei trasferimenti senza restrizioni (*unrestricted transfers*), come se fossero quote lump sum. Il secondo programma riguarda i trasferimenti che prevedono restrizioni di vario tipo (*restricted transfers*), per cui una quota minima stabilita deve essere destinata alla formazione dei figli. Infine, si osservano gli effetti dei trasferimenti di liquidità soggetti a condizioni (*CCTs*), con il quale il pagamento viene effettuato solo dopo aver raggiunto determinate performance scolastiche. L'analisi delle decisioni sulle scelte di investimento include un controllo dei panieri di consumo di ciascuna famiglia, dell'allocazione di tempo libero e delle preferenze di consumo delle famiglie. I programmi di CCTs risultano essere la strategia più efficace ed efficiente (*cost-effective*) in termini di impatto sulla formazione dei bambini. Un sistema di *unrestricted transfers* sembra essere il più basilare da implementare, ma con effetti positivi molto deboli; i programmi di *restricted transfers* hanno la potenzialità di essere particolarmente efficaci, ma i costi di monitoraggio a questi associati potrebbero essere molto alti. Diversamente, gli unici costi associati ai programmi di CCTs sono relativi alla valutazione degli investimenti in capitale umano.

Seppure gli interventi pubblici mirati a stimolare la Domanda di istruzione potrebbero essere particolarmente efficaci, gli effetti collaterali da questi innescati dovrebbero essere anticipati, ma soprattutto attutiti. La vasta mole di evidenze empiriche delinea i programmi di CCTs come i più promettenti. Tuttavia, anche in questo caso, il design degli interventi e l'entità degli incentivi monetari sono fattori assai delicati e potrebbero essere artefici di effetti negativi indesiderati. Per questo motivo, devono essere sottoposti ad analisi approfondite.

#### ***4. Conditional Cash Transfers e fallimenti di mercato***

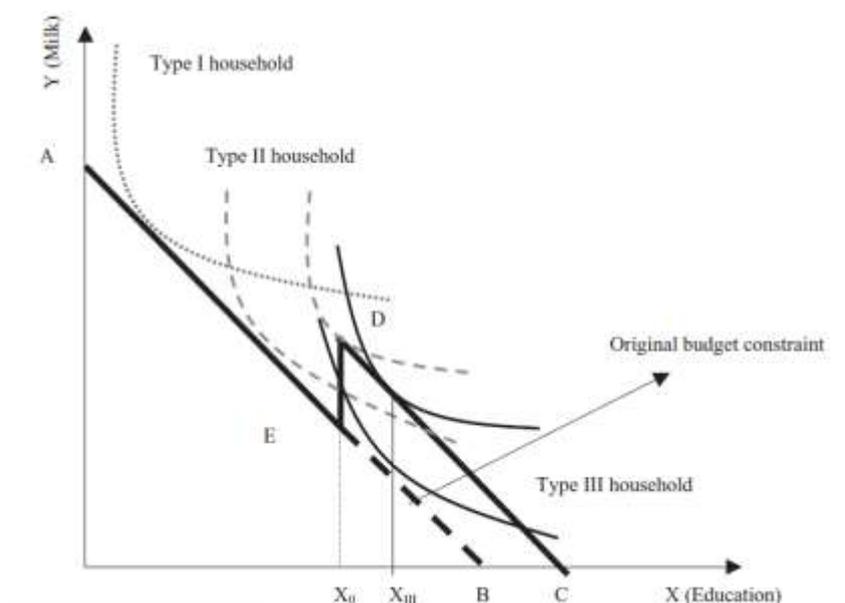
Le recenti politiche pubbliche sono sempre più incentrate verso l'implementazione di strumenti *market-oriented* volti a incoraggiare la Domanda di istruzione. I *conditional cash transfers* rappresentano una nuova tendenza per incentivare l'accumulazione di capitale umano in maniera efficiente. Questa forma di intervento sta diventando sempre più popolare a fronte del fallimento degli interventi orientati allo sviluppo dell'Offerta (quali costruzione di scuole, centri di salute e ospedali ecc..), che spesso non tengono in considerazione le esigenze effettive della Domanda, il costo-opportunità dell'istruzione, il budget familiare e l'assenza di stimoli per le famiglie.

I sistemi di CCTs, inoltre, si presentano come uno strumento mirato a sanare un fallimento di mercato. Tale inefficienza è associata a un investimento insufficiente in istruzione. Come già citato, i nuclei familiari soggetti a vincoli reddituali restrittivi prendono decisioni per migliorare il benessere nel breve periodo, tendendo a sottovalutare i benefici derivanti dall'istruzione dei propri figli nel lungo periodo. Il divario esistente tra il sistema di preferenze dei genitori e gli interessi dei figli, in termini di istruzione, crea un problema di inefficienza. I *cash transfers* si propongono di sanare tale problema, allineando gli interessi economici dei genitori con quelli dei figli. Il fallimento di mercato ha un impatto decisamente negativo a livello familiare e anche sul benessere sociale, in termini di livelli di povertà futura: scarsi investimenti in istruzione scolastica potrebbero tradursi nel difficile accesso al mercato del lavoro professionale e, conseguentemente, in tassi di povertà sempre più elevati. Non a caso, il fine ultimo dei programmi di supporto finanziario, è quello di eradicare la povertà nel lungo periodo. Così esposto, il problema si presenta come una *esternalità*: il benessere sociale delle future generazioni si riduce, senza che queste siano incluse nel processo decisionale. Ponendo ora l'attenzione sulle scelte di investimento a livello familiare, un'analisi microeconomica risulta utile per la comprensione degli effetti derivanti dall'implementazione di programmi di *conditional cash transfers*.

La Figura 2 mostra la situazione tipo delle famiglie che utilizzano le proprie risorse finanziarie per consumare *education* insieme a qualsiasi altro bene primario, ad esempio *latte* (Das, Do e Özler, 2005). Dato il vincolo di reddito, pur allocando tutte le risorse per l'istruzione dei figli, il massimo livello di formazione raggiungibile è definito dal punto B. Un programma di CCTs, invece, consente di incrementare il reddito di un ammontare ED. In questa situazione, il massimo livello di istruzione raggiungibile è determinato dal punto C (C>B). Come si nota in figura, il trasferimento monetario può essere destinato esclusivamente

ad una spesa maggiore in istruzione, e non per il consumo di *latte*. Risulta interessante osservare come reagiscono le famiglie al suddetto incremento reddituale. Un gruppo di individui (*Type I households*) non è destinatario di CCTs, quindi la situazione di benessere a questo associata rimarrà inalterata; questo gruppo di controllo è utile per stimare le differenze comportamentali tra individui beneficiari e non-beneficiari. *Type II households*, inizialmente caratterizzati da un investimento insufficiente in *education*, quando ricevono il sussidio, incrementano l'investimento in istruzione lasciando invariato il consumo di *latte*. Infine, gli individui che già effettuavano investimenti soddisfacenti in *education*, potrebbero mantenere lo stesso livello di istruzione nonostante il reddito aggiuntivo (indirizzare incentivi monetari a questa categoria di consumatori potrebbe rivelarsi inefficace).

**Figura 2 - Preferenze familiari e Conditional Cash Transfers**



Fonte: Das, Do e Özler (2005)

I programmi di CCTs permettono alle famiglie di incrementare il livello di benessere, seppure alterando le loro scelte di consumo e investimento. L'elemento di *conditionality* obbliga le famiglie a utilizzare le risorse finanziarie aggiuntive per l'istruzione dei propri figli, indirizzandoli verso scelte di investimento che altrimenti non avrebbero compiuto. A questo punto, i sostenitori del *laissez-faire* sosterebbero che un sistema di *unconditional cash*

*transfers* potrebbe aumentare il benessere di tutti gli individui indistintamente, evitando di modificare le scelte decisionali degli individui. Secondo questa visione, alterare le preferenze di consumo non sarebbe politicamente corretto. D'altro canto, la situazione appena descritta, esclude qualsiasi tipo di fallimento di mercato e inefficienza. Nella realtà, il quadro è molto più complesso: una scarsa allocazione di risorse destinate all'istruzione potrebbe determinare conseguenze piuttosto serie nel lungo periodo. I programmi di *unconditional cash transfers*, rischiano di rivelarsi inefficaci in presenza di fallimenti di mercato, perché gli individui potrebbero adottare comportamenti opportunistici o comunque non coerenti con gli obiettivi definiti.

Se da una parte risolvono un problema di inefficienza, i CCTs potrebbero anche presentare un problema di equità. Il *trade-off* tra efficienza ed equità è ricorrente nelle decisioni di implementazione delle politiche pubbliche e risulta spesso complicato tenere conto contemporaneamente delle due considerazioni. Gli stessi incentivi monetari - ideati per eradicare la povertà nel lungo periodo - rischiano di incoraggiare i nuclei familiari più ricchi o accentuare le differenze di reddito. Piccole variazioni nel design degli interventi pubblici determinano notevoli conseguenze. Per esempio, un programma di incentivi monetari, destinati a famiglie con stringenti vincoli reddituali, potrebbe incoraggiare la partecipazione scolastica presso scuole pubbliche, mentre le famiglie più ricche si riverserebbero sulle scuole private. Risolvere il *trade-off* tra equità ed efficienza implica la definizione di criteri per la partecipazione ai programmi, di calcoli sofisticati dell'ammontare dei trasferimenti, della durata dell'intervento. Spesso accade che detti interventi pubblici siano implementati per un periodo di tempo limitato (uno o due anni). Nonostante i risultati positivi e rilevanti durante il periodo di trattamento, al termine del programma non si registra nessun miglioramento. Dunque, gli obiettivi di lungo periodo potrebbero essere vanificati. La letteratura offre diverse evidenze empiriche di spunto per ricerche future e per gli stessi operatori di *policy*.

#### **4.1. Prime evidenze su CCTs**

Molti Paesi in via di sviluppo, a partire dall'America Latina, hanno introdotto, a livello governativo, programmi di *Conditional Cash Transfers* (CCTs) con l'obiettivo di incrementare gli investimenti in capitale umano e l'accesso alla rete di sicurezza sociale. Il fine ultimo è quello di redistribuire le risorse finanziarie tra gli individui di uno stesso Paese, ridurre le abissali differenze reddituali e combattere la povertà nel breve e nel lungo termine.

Come? I CCTs aumentano la liquidità nel breve periodo – agevolando un incremento di consumi a livello aggregato – e prevedono investimenti in capitale umano, proponendosi così di eradicare la povertà anche nel lungo periodo. Infatti, tali programmi sono strutturati in modo da distribuire gli incentivi monetari a condizione che vengano spesi per il completamento del ciclo di studi di ciascuno studente. Generalmente, l’obiettivo dei CCTs è quello di incoraggiare la frequenza scolastica anche in maniera indiretta, attraverso il raggiungimento del benessere psico-fisico dei bambini in fase di crescita. L’utilizzo della liquidità aggiuntiva è anche condizionata alla spesa alimentare e sanitaria. I *conditional cash transfers* sono interpretabili come sussidi al capitale umano rivolti alle famiglie più povere, con l’obiettivo di generare una riduzione sostenuta della povertà in alcune aree territoriali critiche.

Nel corso del tempo, i CCTs sono stati implementati in maniera diversa, a seconda delle disponibilità finanziarie e della tipologia dei Paesi destinatari. Per incoraggiare gli investimenti in istruzione da parte delle famiglie, i trasferimenti possono essere strutturati in modo duplice. In Turchia, Honduras e Messico l’entità del trasferimento si propone di coprire, non solo tutti i *costi diretti* associati alla formazione scolastica (libri di testo, tasse scolastiche annuali, costi di trasporto ecc.), ma anche il *costo-opportunità* legato alla perdita di guadagno per mandare i propri figli a scuola, piuttosto che a lavoro. Altri programmi, invece, coprono solo parte di detto costo-opportunità, presentandosi come *una forma di compensazione* per i genitori, per l’eventuale perdita che potrebbero riscontrare iscrivendo i figli a scuola. Per quanto concerne le cure sanitarie e preventive, generalmente i trasferimenti avvengono sotto forma di *voucher* per compensare i costi di trasporto o il disagio dell’attesa nei centri di salute. In Colombia, invece, gli incentivi monetari sono mirati al superamento della *poverty line* internamente calcolata, in modo da garantire una spesa familiare nutrizionale soddisfacente. Programmi implementati in Jamaica e Turchia, infine, prevedevano la distribuzione dei trasferimenti sulla base delle necessità del singolo individuo, piuttosto che quelle familiari (Rawlings e Rubio, 2005).

Il *Programa Nacional de Educacion, Salud y Alimentacion* (PROGRESA) è stato il primo programma di CCT, che ha preso avvio in Messico nel 1997. Implementato a opera del deputato del Ministero delle Finanze del Messico, Santiago Levy, il programma si propone, come fine ultimo, di alleviare la povertà a breve e lungo termine. Questo sistema di incentivi monetari aumenta in modo significativo i tassi di iscrizione scolastica, senza ombra di dubbio,

specialmente a livello di istruzione secondaria. Il numero di studenti iscritti nelle scuole secondarie è aumentato dal 67 al 75% per le ragazze e dal 73 al 77% per i ragazzi (Schultz, 2004). Nella letteratura, questa è stata una evidenza rilevante e di successo per uno dei primi esperimenti randomizzati sui CCTs. Coerentemente con le intenzioni di Lavy, nonostante i cambi di governo verificatisi e le differenti politiche pubbliche intraprese, PROGRESA rimase inalterato. Una sua evoluzione portò a ridefinire il programma come OPORTUNIDADES, e gradualmente fu applicato in diversi altri Paesi in America Latina. Tra i programmi più noti, si ricordano *Bolsa Alimentacion*, implementato in Brasile per subsidiare la spesa alimentare, *Programa de Asignacion Familiar* (PRAF) in Honduras, *Red de Proteccion Social* (RPS) in Nicaragua, *Familias en Accion* (FA) in Colombia, e poi ancora in Argentina e Turchia. Un tentativo è stato avviato dal sindaco Michael Bloomberg per la prima volta a New York (*Opportunity NYC: Family Rewards*), a seguire a Chicago, Illinois, Savannah, Georgia e California. Il modello statunitense, non ha solo previsto l'elemento di *conditionality* relativamente alla frequenza scolastica, ma ha anche introdotto restrizioni relative alla performance scolastica, all'impiego dei genitori e alle cure sanitarie. Nonostante operasse in un contesto molto diverso da quello dei Paesi in via di sviluppo, dopo due anni, il programma ha favorito miglioramenti nel sistema d'istruzione e sanitario (Morris *et al*, 2012).

*Red de Proteccion Social* (RPS) avviato in Nicaragua a partire dal 2000, ha rappresentato uno dei più ampi programmi di CCTs, dopo PROGRESA/OPORTUNIDADES, con un budget di \$11 milioni, che rappresentavano circa 0.2% del PIL del Paese, ossia il 2% della spesa annuale del Paese in salute e istruzione. I risultati empirici mostrano un significativo incremento di 13 punti percentuali dei tassi di iscrizione scolastica assieme a un più ampio aumento di 20 punti percentuali del livello di partecipazione scolastica nella popolazione target. In modo coerente, la percentuale di minori lavoratori tra i 7 e i 13 anni registra una riduzione di 5.6 punti percentuali (Maluccio e Flores, 2005). L'esperimento in Nicaragua si è rivelato certamente significativo nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, sotto diversi punti di vista: riduzione delle differenze di spesa nelle cure sanitarie e incremento della frequenza scolastica tra i soggetti destinatari. Tuttavia, in termini di *policy*, è importante evidenziare che, l'esperienza nicaraguense si sviluppa in un contesto reddituale più problematico rispetto a Paesi come Messico, Colombia, Brasile, dove sono stati tradizionalmente implementati i sistemi di trasferimenti monetari condizionati. L'estensione ai Paesi con un reddito estremamente basso richiede un intervento governativo sofisticato nell'adattare il design del programma in termini di popolazione target, entità del trasferimento

e *conditionality*. Dunque, l'innovativa impronta di policy fornita da Santiago Levy con PROGRESA, è tutt'altro che rigida. Vale a dire che, gli esperimenti randomizzati dei diversi Paesi di destinazione presentano caratteristiche, aspetti e variazioni per garantire l'adattabilità nel contesto di riferimento.

### Figura 3 – Design dei programmi di Conditional Cash Transfers

**Table 1.** Objectives, Components, and Target Population of Selected Conditional Cash Transfer Programs

Program	Objectives	Components		Target population	
		Education	Health and nutrition	Education	Health and nutrition
Colombia <sup>FA</sup>	Increase human capital investment in extremely poor families in smaller municipalities; serve as a safety net	Bimonthly school subsidy	Nutrition subsidy; health education	Poor households with children ages 7–17 enrolled in school (grades 2–11)	Poor households with children ages 0–6 not participating in other programs
Honduras <sup>PRAF II</sup>	Increase the accumulation of human capital among children of the poorest families and help break the circle of poverty	Demand incentives (educational voucher); supply incentives for primary schools	Demand incentives (nutrition and health voucher); supply incentives for health care centers; nutrition training for mothers	Poor households with children ages 6–12 who have not yet completed grade 4	Poor households with pregnant women or children under 3
Jamaica <sup>PATH</sup>	Increase educational attainment, improve health outcomes, and thus reduce poverty; reduce current poverty; reduce child labor; serve as a safety net	Education grant	Health grant; health education	Poor households with children ages 6–17	Poor households with children ages 0–5, pregnant and lactating women, elderly over 65, people with disabilities, and destitute adults under 65
Mexico <sup>Progreso<sup>2</sup></sup>	Improve the educational, health, and nutritional status of poor families, particularly children and mothers	Educational grants; support for school materials; supply and quality of education services	Cash grant for food consumption; basic health care services package; nutrition and health education; improved supply of health services; nutrition supplements	Poor households with children 8–18 enrolled in primary (grade 3 and higher) and secondary (grades 1–3) school; age limit raised to 20 in 2001 to include upper secondary students	Cash grants; poor households; nutrition supplements; pregnant and lactating women, children ages 4–24 months, and malnourished children ages 2–5 years
Nicaragua <sup>RPS</sup>	Promote human capital accumulation in households living in extreme poverty	Education grant; support for school materials; supply incentive	Cash grant for food; nutrition and health education; basic health care package for children under 5; supply incentive	Poor children ages 6–13 enrolled in primary school grades 1–4	Cash grants; poor households; health care services; children ages 0–5
Turkey <sup>SSF</sup>	Increase the human capital investment in extremely poor families nationally; serve as a safety net	Education grant	Health grant	Poor households with children ages 6 and older enrolled in grades 1–11	Poor households with children ages 0–5

Source: Authors' compilation based on FISE (2001), IFFRI (2000a), Skoufias (2001), World Bank (2001c, d, 2002).

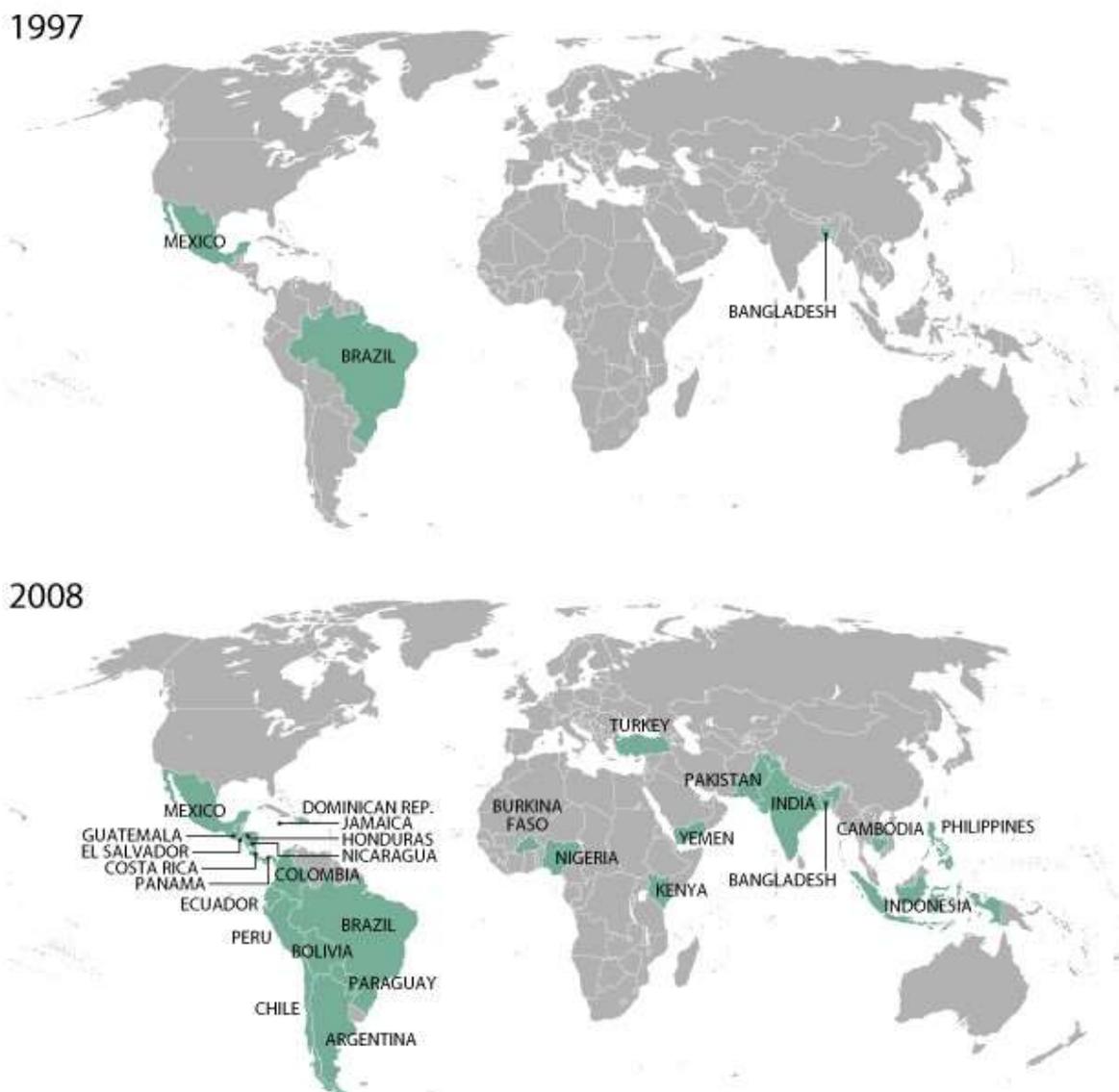
<sup>2</sup>In March 2002 Progreso changed its name to Oportunidades and broadened its objectives. The renewed program aims to create income-generating opportunities for poor households through preferential access to microcredit, housing improvements, and adult education.

#### 4.2. Variazioni del modello tradizionale dei CCT

La prima generazione dei programmi di conditional cash transfers ha prodotto risultati positivi e significativi. Tuttavia, ancora molti elementi rimangono controversi. Nonostante le evidenze ottimistiche, risulta complicato attribuire la causa degli impatti positivi all'elemento di conditionality, piuttosto che al mero incremento reddituale; allo stesso modo, non è immediato distinguere le conseguenze tra breve e lungo periodo. Questi interrogativi hanno stimolato un serie di variazioni al modello basilare introdotto da Levy. I policy makers hanno esteso i programmi in territori più ampi, sia rurali che urbani e gli economisti hanno portato

avanti lo studio dei programmi con l'alternarsi dei governi e nuove strutture di design sono state implementate.

**Figura 4 - Conditional Cash Transfers nel mondo: 1997 e 2008**



Fonte: World Bank (2009)

L'elemento di *conditionality*, nel progetto tradizionale di PROGRESA, risiede nel fatto che un aumento reddituale per le famiglie non è sufficiente, ma è necessario a fornire una sorta di incentivo ai genitori per convincerli a mandare i loro figli a scuola. Un'analisi relativa a un programma di CCTs, implementato in Ecuador, si propone di approfondire l'idea dominante

nella letteratura, secondo la quale, la natura di *condizionalità* degli incentivi scolastici abbia un effetto più rilevante rispetto agli incentivi non soggetti a condizioni. Lo studio della Banca Mondiale si propone di delineare l'efficacia della *condizionalità*, associata al programma di *cash transfers*, *Bono de Desarrollo Humano (BDH)*. I risultati in termini di partecipazione scolastica e lavoro minorile sono piuttosto ampi e in linea con le ipotesi avanzate a monte. D'altro canto, ciò che sorprende è che gli effetti trovati per il programma di *cash transfers* sono coerenti e robusti con le aspettative, anche quando i nuclei familiari non sono sottoposti ad alcun controllo effettivo sui tassi di iscrizione scolastica dei propri figli. Questo meccanismo opera attraverso la pressione esercitata sui genitori che, per paura di perdere i sussidi, agiscono come se fossero minacciati da un rigido sistema di monitoraggio (Schady e Araujo, 2006). Questo rappresenta un punto di partenza per lo studio del cambiamento dei comportamenti delle famiglie, dal momento in cui queste prendono consapevolezza dell'assenza di *condizionalità* sui trasferimenti monetari ricevuti. Gli effetti potrebbero attenuarsi o distorcersi notevolmente nel lungo periodo, in quanto, nessuna penalità sarà corrisposta ai genitori che non permettono ai propri figli di completare il ciclo di studi.

Un ulteriore studio della Banca Mondiale in Malawi (Baird, McIntosh, Ozler, 2011) propone una riflessione provocatoria sul successo della struttura di PROGRESA, aprendo un ciclo di discussione sull'efficacia dell'elemento di *condizionalità* dei trasferimenti monetari. Lo studio in questione è stato strutturato in modo che i trasferimenti monetari fossero destinati ai nuclei familiari, con figli adolescenti, analizzando il comportamento di tre gruppi di trattamento: un gruppo di controllo a cui non è stato destinato alcun trasferimento, un gruppo caratterizzato da *conditional cash transfers* e uno caratterizzato da *unconditional cash transfers*. I risultati mostrano che i tassi di *ri-iscrizione* raddoppiano tra gli studenti che avevano in precedenza abbandonato il ciclo di *studi e, i tassi di abbandono si riducono dall'11% rispetto al gruppo di controllo 6% del gruppo ricevente CCTs*. Risultati simili in media si riscontrano tra i due gruppi di trattamento, suggerendo evidentemente che non è necessario obbligare le famiglie a mandare i loro figli a scuola, ma risulta utile sostenere finanziariamente le famiglie. I trasferimenti monetari non condizionati (*unconditional*) generano un puro effetto reddituale e potrebbero contribuire a incrementare la partecipazione scolastica per i nuclei familiari soggetti a vincoli di credito nelle loro decisioni di investimento in capitale umano. \*

Gli sforzi per incrementare la partecipazione scolastica – ed eventualmente ridurre il lavoro minorile – devono essere rivolti in modo efficiente ai soggetti più a rischio di abbandonare il

ciclo di studi, alle famiglie con reddito estremamente basso e in aree con i più bassi tassi di frequenza scolastica. Questo, tuttavia, richiede un'analisi non irrilevante da parte dei *policy makers* per ottimizzare la struttura dei programmi di CCTs. Per esempio, è evidente che nei Paesi con reddito medio, nelle aree urbane, la frequenza scolastica è piuttosto alta per il livello primario di istruzione – anche a fronte di norme sulla frequenza obbligatoria tra i 5 e i 13 anni. Generalmente dopo la scuola primaria, i tassi di abbandono scolastico crescono notevolmente e sono maggiormente prevedibili per gli individui con reddito più basso. L'effetto *drop-out* è riconducibile ai costi incrementali associati all'istruzione (tasse di iscrizioni annuali, uniformi, libri e altri servizi complementari). Per di più, se il vincolo della frequenza scolastica viene meno, i genitori sono eventualmente più propensi a mandare i propri figli a lavoro, per incrementare il reddito familiare. Le famiglie a basso reddito hanno chiaramente bisogno di aiuti finanziari, ma al momento giusto.

Alcune semplici variazioni al modello base dei CCTs, sono state applicate nel contesto colombiano (Bogotá), entrambi con l'obiettivo di ridurre i tassi di abbandono nella scuola secondaria e incoraggiare le iscrizioni per la formazione superiore al secondo ciclo (Barrera-Osorio, 2011). Ad un primo gruppo di trattamento è destinato un trasferimento monetario differito nel tempo: due terzi sono destinati alle famiglie regolarmente in forma bimestrale e un terzo viene distribuito come pagamento *lump sum* successivamente alla *ri-iscrizione* a scuola. Un secondo trattamento consiste nel trasferimento di somme bimestrali regolari, ma include un'ampia somma aggiuntiva al conseguimento del diploma di laurea; il programma prevede anche un pagamento anticipato di detta somma al momento dell'iscrizione presso un'istituzione di ordine superiore al terzo grado di formazione. Lo studio dimostra che cambiamenti nella struttura dei programmi di CCTs possono contribuire a incrementare in modo efficiente i tassi di iscrizione scolastica (*re-enrollment*), senza scoraggiare i tassi di partecipazione (*attendance rate*). Nel quadro generale, la struttura presentata accresce la partecipazione scolastica, generando un guadagno dai 3 ai 5 punti percentuali rispetto al modello base dei CCT (PROGRESA). Differire parte del trasferimento, per gli studenti di scuola secondaria, permette di incrementare i tassi di iscrizione all'anno successivo di 4 punti percentuali, mentre il modello tradizionale di CCTs non registra alcun miglioramento. Entrambi i trattamenti citati contribuiscono all'incremento dei tassi di iscrizione al ciclo di istruzione terziario rispettivamente di 9.4 e 48.9 punti percentuali. La determinazione degli standard per l'attribuzione dei trasferimenti è molto rigida in questo programma, per non rischiare di dissipare risorse finanziarie. Le regole di ammissibilità devono essere definite

sull'età e ciclo di studi degli studenti e non solo sulle caratteristiche reddituali del nucleo familiare.

Diversi fattori possono spiegare come i trasferimenti finanziari, mirati ad incoraggiare la frequenza scolastica, possano essere di fondamentale aiuto per le famiglie. I genitori spesso si trovano a fronteggiare profonde restrizioni di liquidità e rispettare le scadenze dei pagamenti scolastici potrebbe essere particolarmente difficile. Una volta ricevuto un sussidio all'istruzione, le famiglie potrebbero decidere di investire l'intero ammontare sul primogenito piuttosto che spalmare l'investimento tra tutti i figli; potrebbero anche decidere di incrementare altre spese familiari, senza preoccuparsi troppo della qualità educativa, non per egoismo, ma perché il vincolo di reddito potrebbe essere estremamente restrittivo. Certamente, chiedere un prestito per garantire un futuro impiego ai propri figli, è spesso un sogno irraggiungibile. Le decisioni con le quali i genitori decidono di allocare opportunità e risorse finanziarie è fondamentale per armonizzare la struttura delle politiche pubbliche mirate ad alleviare la povertà e le esigenze dei singoli individui.



## **PARTE II.**

### **Il Programma PROGRESA in Messico**

#### ***1. Il caso PROGRESA***

Negli anni '90 in Messico viene studiata un'innovativa rete di sicurezza sociale. Si tratta di PROGRESA – *Programa de Educación, Salud y Alimentación* – in seguito rinominato OPORTUNIDADES, e adesso noto come PROSPERA. Viene implementato per la prima volta nel 1998 per soli tre anni. Il programma apre un vastissimo filone di interventi di *policy* mirati ad eradicare la povertà estrema. Santiago Levy – originariamente docente di Economia alla Boston University – in quanto deputato del Ministero delle Finanze in Messico, si proponeva di mettere fine al meccanismo di trasmissione intergenerazionale della povertà. Il deputato investe molte delle risorse finanziarie messicane per l'implementazione del suddetto programma di sostegno sociale, lasciando un'impronta distinguibile. Alla fine del 1999, PROGRESA copriva circa 2.6 milioni di famiglie, 1/9 di tutte le famiglie messicane. Il progetto operava in quasi 50.000 località, più di 2.000 municipi e 31 stati. Il budget speso nel 1999 è stato approssimativamente di \$777 milioni (Skoufias, 2006). L'obiettivo di alleviare i tassi di povertà estrema si concretizza attraverso il sostegno finanziario per le spese di istruzione, di sanità e di alimentazione. L'impegno per l'implementazione del programma è anche mirato a stimolare gli effetti di lungo periodo: incentivando la partecipazione scolastica, si spera di ottenere risultati positivi in termini di occupazione lavorativa futura e riduzione della povertà. Il deputato messicano voleva fortemente che il programma resistesse ai corsi politici. Il più evidente risultato in termini di continuità è stato il successo di OPORTUNIDADES. Tale evoluzione, fino al 2004, includeva 5 milioni di famiglie beneficiarie in 72,345 località in tutti i 31 stati messicani. Il budget totale annuale del programma nel 2004 era di circa \$2.5 miliardi, ossia 0.3% del Prodotto Intero Lordo del Paese (Skoufias e Di Maro, 2008). L'espansione di PROGRESA nel tempo e nelle diverse regioni rurali messicane è stata determinata da una vincente strategia di allocazione incrementale del budget totale. Vale a dire che, i trasferimenti diventavano sempre più cospicui all'aumentare degli anni di studio completati e con il passare del tempo (dal primo esperimento PROGRESA). La componente educativa di PROGRESA è progettata in modo tale da

aumentare i tassi di iscrizione scolastica in Messico nei contesti più svantaggiati, rendendo disponibili cospicue borse di studio, da indirizzare direttamente alle mamme, poi *obbligate* a mandare i propri figli a scuola. In diverse occasioni, nella letteratura, si è sottolineata l'importanza del ruolo delle donne all'interno dei nuclei familiari. PROGRESA considera le mamme come razionali ed efficienti nella gestione delle risorse familiari e, trasferisce a queste la responsabilità finanziaria dei propri figli per massimizzare l'efficacia del programma. Un rigido sistema di controllo viene predisposto a livello centrale, per verificare che i bambini beneficiari frequentino almeno l'85% delle ore scolastiche coperte dal programma (pena la decadenza dell'idoneità). I trasferimenti sono bimestrali e destinati alla popolazione *idonea*, costituita da famiglie con bambini iscritti a scuola dal terzo al nono ciclo (ossia gli ultimi quattro anni di scuola primaria e i successivi tre anni di scuola secondaria). Il trasferimento mensile, in media, è di 238 *pesos* per famiglia, equivalenti al 19.5% del valore medio dei consumi delle famiglie considerate povere.

Nell'ambito della salute e alimentazione, PROGRESA incentiva interventi di prevenzione gratuita per le famiglie beneficiarie, tramite cicli di educazione all'igiene, buoni pasto e puri trasferimenti monetari. Inoltre, le famiglie devono obbligatoriamente sottoporsi a visite mediche di routine presso i centri di salute. Questo aspetto, in alcuni casi, è fondamentale nei primi mesi di vita dei bambini e per le donne gravide. Spesso accade che gli interventi di *policy* mirati a prevenire malattie infantili abbiano un effetto positivo indiretto sulla partecipazione scolastica. Ciò è particolarmente verificato in contesti di povertà estrema. Alcuni programmi di disinfestazione in Kenya hanno ridotto il fenomeno dell'assenteismo scolastico di quasi un quarto, soprattutto nella scuola primaria. Considerando l'esternalità positiva associata alla disinfestazione, il costo marginale di un anno di formazione è di soli \$3.50; da ciò segue che, tale intervento risulta maggiormente *cost-effective* rispetto ad altri programmi mirati esclusivamente a incrementare i tassi di iscrizione scolastica (Miguel e Kremer, 2004).

Da questo quadro generale, si evince la *natura della policy* strettamente orientata alla formazione della Domanda di istruzione. La combinazione dei due elementi fondanti di PROGRESA (salute e istruzione), permette di concentrare l'attenzione non solo sui tassi di iscrizione scolastica, ma anche di migliorare la qualità dell'istruzione. Questi aspetti, insieme alla vasta scala d'azione del programma, evidenziano la potenzialità del programma ad avere un impatto sulla povertà corrente e futura.

L'allocazione di risorse finanziarie alle famiglie genera un mero *effetto reddito*, con l'obiettivo di ridurre il vincolo reddituale e garantire un percorso di crescita dignitosa ai bambini nati in contesti rurali. L'aumento di liquidità potrebbe disincentivare l'offerta di lavoro dei genitori o potrebbe favorire un maggior consumo di tempo libero. Solo l'analisi empirica può misurare gli effetti di un programma di trasferimenti monetari. La Parte II dell'elaborato si propone di analizzare gli impatti di PROGRESA, con particolare attenzione al sistema educativo e agli effetti di lungo periodo in termini di riduzione della povertà. A seguire, un'introduzione al contesto economico e dei sistemi di sicurezza sociale in Messico pre-PROGRESA permette di comprendere quali sono stati gli elementi innovativi di questo programma e in quale contesto si sono sviluppati.

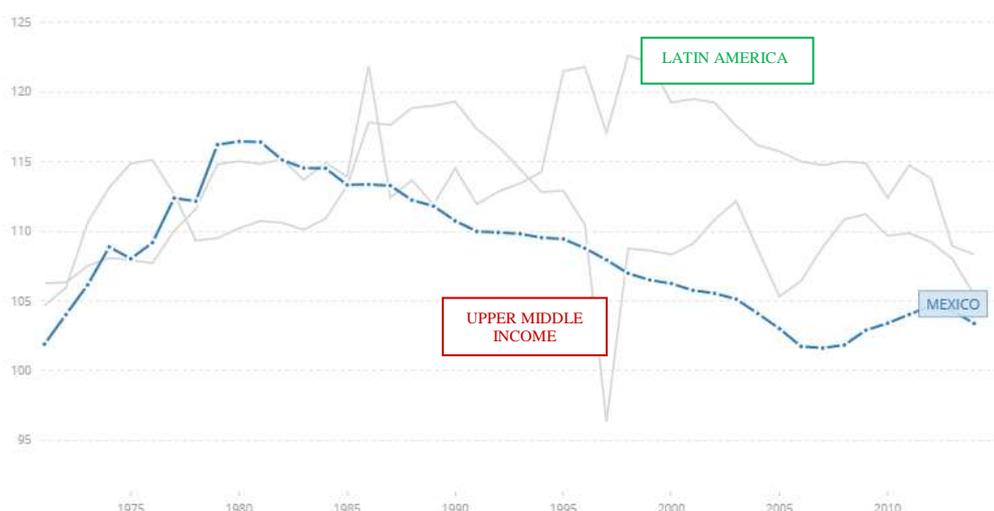
## **2. Background**

Il Messico è un Paese con reddito medio-alto, coerentemente con la classificazione World Bank Atlas, che considera l'indice GNI pro capite (*Gross National Income per capita*). Sebbene il PIL corrente (2016) risulta essere di \$1.046 trilioni, nel periodo di implementazione di PROGRESA era circa la metà (\$502 miliardi) e durante tutti gli anni '90 ha seguito pesanti oscillazioni. Questi dati sono accompagnati da un incremento progressivo e costante della popolazione – ad oggi, di circa 130 milioni. Per citare un esempio, nel 2015 gli Stati Uniti, con una popolazione tre volte più ampia di quella messicana, hanno registrato un PIL quindici volte più alto. La povertà è diffusa ed estesa in tutto il Paese. Nel 2014, gli individui che si trovavano al di sotto della *poverty line* nazionale erano circa il 53.2% dell'intera popolazione, e la percentuale sembra essere aumentata nell'ultimo decennio. Secondo il calcolo del coefficiente di Gini, il livello di disuguaglianza reddituale è piuttosto elevato, tra i più alti nell'America Latina, dopo Colombia, Bolivia e Brasile. Nonostante le frequenti oscillazioni, il tasso di disuguaglianza corrente risulta circa uguale a quello del periodo pre-PROGRESA (World Bank Data).

Il sistema scolastico messicano sembra attraversare una seria crisi di stabilità, come si nota nella Figura 5: dal 1980, periodo in cui si è registrato un picco dell'indice di frequenza scolastica (*gross enrollment ratio*) a livello primario, il trend è andato via via diminuendo, in maniera progressiva, ma evidente. Un andamento simile si riscontra anche in altri Paesi

dell'America Latina. I tassi di iscrizione per la scuola primaria sembrano essersi addirittura ridotti dal decennio pre-PROGRESA ad oggi di circa 10 punti percentuali. A livello analitico, non sembrano esserci differenze di genere nei tassi di iscrizione a livello di istruzione primaria e, l'andamento negativo è coerente tra maschi e femmine. Questi dati stridono leggermente con l'ipotesi secondo la quale i tassi di *droup-out* sono più elevati tra le bambine. La struttura primordiale di PROGRESA, infatti, aveva previsto l'allocazione di borse di studio più cospicue per le ragazze frequentanti il ciclo di scuola secondaria, in quanto i tassi di abbandono femminile risultavano più elevati.

**Figura 5 - Tassi di iscrizione scuola primaria per entrambi i sessi (%)**



Fonte: World Bank, *Conditional Cash Transfer Report* (2009)

PROGRESA si sviluppa in un periodo politico in cui l'America Latina era alle prese con la ristrutturazione della rete di sicurezza sociale. I programmi anti-povertà si ponevano come obiettivo la redistribuzione delle risorse, spesso a scapito delle considerazioni di efficienza. La spesa pubblica messicana in questo ambito segue un andamento crescente. Le risorse impiegate dal Paese per alleviare la povertà sono aumentate di circa il 20% nel corso degli ultimi cinque anni. Nel 2000 le finanze spese nelle aree rurali rappresentavano circa il 76%, rispetto al 48% registrato nel 1994 (Skoufias, 2006). Una tendenza sempre più diffusa è quella di affidare maggiore controllo sulle risorse finanziarie a ciascuno stato e a ciascuna

municipalità; una maggiore consapevolezza da parte delle singole regioni determina un decentramento decisionale e una maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse.

Il ciclo di interventi di policy orientati alla Domanda nasce con PROGRESA. I programmi precedentemente implementati per alleviare i livelli di povertà erano piuttosto differenti. Il governo messicano sotto Salinas, per esempio, aveva avviato una politica di stabilizzazione dei prezzi dei prodotti agricoli e di allocazione di sussidi agli agricoltori. Gran parte delle regioni messicane è di tipo rurale e basa la propria economia sull'agricoltura. I redditi da agricoltura, tra l'altro, sono molto più bassi rispetto ai redditi derivanti dal settore terziario e la volatilità dei prezzi agricoli, contribuisce a incrementare il divario reddituale. Queste tipologie di politiche di supporto dei prezzi possono rivelarsi positive a livello aggregato, ma non sono particolarmente efficaci nel ridurre le disuguaglianze sociali. Gli incentivi introdotti da Salinas non erano indirizzati direttamente agli individui al di sotto della *poverty line*, ma ad entrambe le categorie di *agricoltori-poveri* e *agricoltori-ricchi*. Successivamente, una seconda generazione di politiche anti-povertà sono state sviluppate in Messico, quasi contemporaneamente a PROGRESA, con l'obiettivo di rivolgersi in maniera capillare agli individui maggiormente svantaggiati: *Diconsa*, forniva prodotti di consumo basilare a prezzo ridotto per gli individui a reddito più basso; *Fidelist* e *Liconsa* erano stati progettati rispettivamente per la distribuzione di tortillas e fornitura di latte a prezzi agevolati; *DIF* era un vastissimo programma che, forniva gratuitamente la colazione agli studenti nelle zone rurali a più elevata concentrazione di povertà. La lista delle politiche implementate è molto più vasta di quella appena citata. Tuttavia, è evidente che il controllo dei prezzi e l'offerta di prodotti di consumo basilari non contribuiscano all'accumulazione di capitale e allo sviluppo di competenze fondamentali per alleviare la povertà nel lungo periodo. Tali politiche si sono rilevate molto pesanti sul budget del Paese e insignificanti nel raggiungere obiettivi di breve periodo. Molti programmi orientati verso l'Offerta riducono i tassi di abbandono scolastico prematuro, ma potrebbero non rivolgersi direttamente agli individui più poveri, rischiando di favorire gli studenti già avvantaggiati. La struttura di PROGRESA pone un'attenzione fondamentale nella determinazione degli indici di povertà e nell'individuazione della popolazione target.

### 3. Design e Metodologia Empirica

PROGRESA è uno dei più estesi programmi implementati dal governo messicano per alleviare la povertà. Per questo, nel 1998, l'IFPRI (*International Food Policy Research Institute*) ha assistito il suo sviluppo per assicurarsi che il programma funzionasse nella pratica, come definito a monte. Il Report 139 redatto dell'IFPRI (Skoufias, 2005) rappresenta una sintesi delle ricerche condotte e dei risultati relativi all'implementazione del programma. Lo studio costituisce una base affidabile per comprendere le dinamiche di implementazione e la metodologia utilizzata per la valutazione di PROGRESA a livello analitico. Il processo di valutazione prevede innanzitutto l'individuazione degli *obiettivi* e di un *benchmark*, rispetto al quale misurare le differenze di performance. Lo scopo del programma è di ridurre la povertà nel breve e lungo periodo, offrendo *conditional cash transfers* per favorire l'accumulazione di capitale umano. Il Report a cui si fa riferimento in questo elaborato, tuttavia, considera una analisi di PROGRESA durante i primi due anni di vita. Si tratta, dunque, di risultati strettamente relativi al breve periodo, come la probabilità per i bambini beneficiari di completare un intero ciclo di studi, l'aumento della partecipazione scolastica, la riduzione del rischio di contrarre malattie ecc. Al termine del programma, è possibile anticipare un'ipotesi sui potenziali impatti futuri sulla povertà.

L'implementazione del programma prevede tre fasi distinte. In primo luogo, sono state identificate le zone rurali in Messico ad alta concentrazione di povertà, utilizzando un indice statistico basato sui dati dei censimenti nazionali (1997). A questo, sono state aggregate informazioni relative alla localizzazione geografica, dimensione delle regioni, distanza tra le località e accesso alle scuole e centri di salute. Nella seconda fase sono stati identificati gli individui idonei alla partecipazione al programma, nelle località precedentemente individuate. Infine, la parte critica della struttura è relativa alla classificazione della popolazione tra individui *ricchi* e *poveri*. Gli indici statistici, generalmente utilizzati per individuare il livello di povertà (*poverty ratio*), rischiano di sintetizzare le informazioni in modo troppo meccanico. L'indicatore utilizzato da PROGRESA per classificare la popolazione dei potenziali partecipanti è il valore dei consumi familiari. Il processo di *targeting*, inoltre, è particolarmente vantaggioso per allocare in modo efficiente le scarse risorse finanziarie. L'individuazione delle famiglie idonee a prendere parte al programma, tuttavia, ha un costo

associato alla formulazione di questionari e alla raccolta dei dati. Il campione utilizzato per la valutazione dei risultati comprende osservazioni ripetute (*panel data*) raccolte per 24,000 famiglie da 506 località negli stati di Guerrero, Hidalgo, Michoan, Puebla, Queretaro, San Luis Potosi e Veracruz. Delle 506 aree, 320 rappresentano il gruppo di trattamento (T=1) e 186 sono assegnati al gruppo di controllo (T=0). La struttura utilizzata sfrutta una strategia di sviluppo del programma sequenziale, per cui gli individui inizialmente esclusi da PROGRESA, sono sottoposti al programma in una fase successiva. Questo meccanismo permette di condurre una rigorosa valutazione scientifica sugli effetti della policy e sull'entità di tali effetti.

### 3.1 Metodi Empirici

La valutazione analitica è orientata a misurare l'entità del guadagno, per ciascun individuo o famiglia, conseguente al trattamento in questione ( $\Delta = Y_1 - Y_0$ ). Essendo  $Y_1$  l'effetto conseguente dalla partecipazione a PROGRESA e  $Y_0$  l'effetto dell'esclusione dal trattamento. In ogni momento, i soggetti studiati faranno parte o del gruppo di trattamento o del gruppo di controllo; uno stesso individuo non può essere osservato contemporaneamente in entrambe le situazioni. Utilizzando una scrittura analitica, l'effetto in media dei CCTs, definito dallo stimatore  $E$ , su  $T=1$  e  $T=0$  può essere espresso come segue:

$$E(\Delta|T=1, X) = E(Y_1 - Y_0|T = 1, X) = E(Y_1|T=1, X) - E(Y_0|T = 1, X), \quad (1)$$

dove,  $E(Y_1|T=1, X)$  può essere facilmente stimato osservando l'esperienza del programma, mentre rimane difficilmente interpretabile il termine  $E(Y_0|T=1, X)$ , che descrive cosa sarebbe successo se gli stessi individui non avessero partecipato a PROGRESA. Per ottenere tale stima è possibile utilizzare vari approcci. Su un database di osservazioni ripetute è utile evidenziare la differenza di comportamento degli individui *prima* e *dopo* l'implementazione del programma. Allo stesso modo, dopo aver casualmente individuato la popolazione target, è possibile confrontare la risposta al programma del gruppo di trattamento con quella del gruppo di controllo. La metodologia utilizzata è una combinazione dei due approcci: dopo aver individuato le località dove intervenire e gli individui a cui rivolgersi, vengono raccolte informazioni in entrambi i gruppi, *prima* e *dopo* l'implementazione. La Figura 6 mostra la

scomposizione del campione nei gruppi di interesse, utile per la stima incrociata degli effetti del programma.

**Figura 6 - Scomposizione del campione in gruppi di controllo e di trattamento**

Household Eligibility Status	TREATMENT LOCALITY where PROGRESA is in operation (T=1)	CONTROL LOCALITY where PROGRESA operations are delayed (T=0)
Eligible for PROGRESA benefits (E=1)	<b>A</b> E=1, T=1	<b>B</b> E=1, T=0
Non-Eligible for PROGRESA benefits (E=0)	<b>C</b> E=0, T=1	<b>D</b> E=0, T=0

Fonte: Research Report 139, International Food Policy Research Institute

Data questa scomposizione, è possibile costruire tutti i possibili stimatori, comunemente utilizzati, quali lo stimatore della differenza *cross-sectional*, lo stimatore *befor-and-after* e lo stimatore *difference-in-difference (2DIF)*. L'utilizzo di ciascuno di questi comporta sempre dei vantaggi e delle perdite di informazione. Lo stimatore 2DIF si rivela piuttosto strategico, in quanto, misura il guadagno per coloro che sono stati sottoposti a PROGRESA, rispetto al gruppo di controllo, al netto delle differenze originariamente esistenti tra i due gruppi. La sola osservazione dei risultati post-PROGRESA potrebbe rivelarsi fuorviante. Per molte variabili di interesse, quali tassi di iscrizione, frequenza scolastica, alimentazione dei bambini, rischio di ammalarsi, sono state raccolte informazioni sufficienti per la costruzione dello stimatore *difference-in-difference*.

### 3.2. Stima della Regressione

La metodologia finora citata non tiene conto del ruolo che le caratteristiche individuali, familiari e geografiche potrebbero avere sui risultati. In questo modo, tutte le differenze comportamentali osservate tra gruppo di controllo e di trattamento sono associate all'implementazione del programma. Ciò comporta una distorsione nella stima degli effetti di PROGRESA. E' necessario ottenere l'impatto netto dei *conditional cash transfers* attraverso

una regressione lineare. L'analisi regressiva permette di ottenere stime consistenti e significative. Soffermandosi esclusivamente sugli individui idonei ( $E=1$ ), l'equazione di regressione può essere espressa come segue:

$$Y(i,t) = \alpha + \beta_T R2 + \beta_{TR}(T(i) * R2) + \sum_j \theta_j X_j + \varepsilon, \quad i=1,2,\dots,n \quad (2)$$

dove,  $Y(i,t)$  rappresenta la probabilità di essere iscritto a scuola per l' $i$ -esimo bambino, al tempo  $t$ ; il tasso di partecipazione scolastica può essere influenzato dalla qualità dei sistemi scolastici, dal costo-opportunità di andare a scuola al netto del sussidio di PROGRESA, dalla formazione dei genitori e dalle preferenze familiari.  $\alpha, \beta, \theta$  sono i coefficienti da stimare.  $T(i)$  è una variabile binaria pari a 1 se un individuo vive in una delle aree di trattamento del programma e, pari a 0 in caso contrario;  $R2$  è un'altra variabile binaria, uguale a 1 se un individuo partecipa al secondo round di analisi, ossia la fase successiva all'implementazione di PROGRESA e, pari a zero se si tratta del primo round (pre-PROGRESA); un'interazione tra due variabili binarie è inserita nel modello,  $T(i)*R2$ , pari a zero prima dell'avvio del programma e successivamente si ipotizza positiva;  $X$  è una matrice delle caratteristiche geografiche, comunitarie e comportamentali (età, sesso, numero dei componenti della famiglia, numero di anni di studio di ciascun genitore ecc.);  $\varepsilon$  è il termine di errore che tiene conto di eventuali interferenze in questa relazione. Se i disturbi sono distribuiti come una normale e non sono correlati con la variabile dipendente, allora il modello di regressione è adeguato per stilare l'effetto dei CCTs.

A questo punto è utile distinguere, nell'equazione di regressione, l'effetto *prima* e *dopo* PROGRESA. Il coefficiente  $\beta_T$ , infatti, permette di discriminare tra soggetti idonei e non idonei al trattamento. Nel dettaglio,  $\beta_T$  permette di approfondire le differenze comportamentali tra il gruppo di controllo e il gruppo di trattamento prima del programma. Le altre variabili forniscono informazioni sugli effetti nel corso del tempo tra i due gruppi considerati. Inoltre, l'introduzione del termine di interazione,  $\beta_{TR}$ , insieme a  $\beta_T$ , consente di discriminare contemporaneamente tra individui sottoposti al trattamento e non, prima e dopo il programma. I *t-values* permettono di verificare la significatività di ciascun coefficiente e di testare l'efficacia del campionamento; se l'attribuzione degli individui tra gruppi di controllo e trattamento è avvenuta in modo totalmente casuale, allora la media condizionata dei  $Y$  sarà

uguale in ciascuno dei due gruppi. Scomponendo gli effetti inclusi nell'equazione di regressione sopra citata, si ottiene:

$$[E(Y|T=1, R2=1, X)] = \alpha + \beta_T + \beta_R + \beta_{TR} + \sum_j \theta_j X_j \quad (3)$$

$$[E(Y|T=1, R2=0, X)] = \alpha + \beta_T + \sum_j \theta_j X_j \quad (4)$$

$$[E(Y|T=0, R2=1, X)] = \alpha + \beta_R + \sum_j \theta_j X_j \quad (5)$$

$$[E(Y|T=0, R2=0, X)] = \alpha + \sum_j \theta_j X_j \quad (6)$$

A questo punto la stima dell'effetto di PROGRESA, al netto delle differenze preesistenti tra gruppi di controllo e trattamento, ossia lo stimatore 2DIF, è così ricavata:

$$2DIF = ((3) - (4)) - ((5) - (6)) = ((3) - (5)) - ((4) - (6)) = \beta_{TR}. \quad (7)$$

Dunque,  $\beta_{TR}$  rappresenta una stima degli effetti *dei conditional cash transfers* (orientati alla formazione della Domanda) e dei miglioramenti quantitativi e qualitativi dei sistemi di educazione e di sanità associati a PROGRESA (risultati degli interventi di *policy* orientati all'Offerta). E' possibile distinguere l'entità degli effetti delle due tipologie di interventi, inserendo nell'equazione di regressione una variabile di controllo aggiuntiva. La significatività delle stime, tuttavia, dipende da quanto distinguibili risultano i due interventi, in termini di risultati analitici. Inoltre, è utile considerare eventuali effetti indiretti di PROGRESA sulla popolazione non idonea a partecipare. Ad esempio, i non-partecipanti, nelle aree di trattamento, potrebbero avere un incentivo a ridurre le ore lavorative o a ritirare i propri figli da scuola sperando di risultare idonei in uno dei round successivi del programma. Queste distorsioni possono essere stimate conducendo una regressione, identica a quella sopra citata (2), per la gli individui non idonei,  $E=0$ , indicati come *NI*:

$$Y(i,t) = \alpha^{NI} + \beta_T^{NI} T(i) + \beta_R^{NI} R2 + \beta_{TR}^{NI} (T(i) * R2) + \sum_j \theta_j^{NI} X_j + \varepsilon^{NI} \quad (8)$$

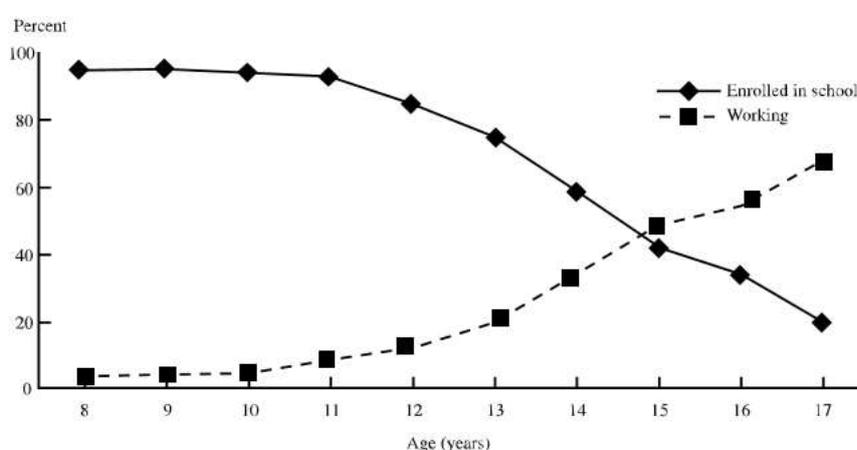
come prima,  $\beta_{TR}^{NI}$  esprime l'effetto indiretto di PROGRESA sulla popolazione (dei non-partecipanti) nella località di trattamento. Ci si aspetta che gli effetti indiretti siano trascurabili nei primi round di analisi del programma. L'accrescere della notorietà di PROGRESA, anche

tra i non-partecipanti, potrebbe innescare delle distorsioni nel lungo periodo. Si assume, tuttavia, che gli *effetti di spillover* siano trascurabili. Questa assunzione è fondamentale per garantire la significatività delle stime. Infine, la probabilità di essere iscritti al ciclo di studi immediatamente successivo dipende anche dal numero di anni scolastici frequentati. Per ottenere risultati più raffinati, potrebbe essere utile introdurre una dummy  $C_k$ , pari a 1 se l'individuo ha completato  $k$  anni scolastici, altrimenti uguale a zero. L'inclusione di altri controlli potrebbe risultare informativa per isolare l'effetto dei *cash transfers* o per valutare interventi di policy alternativi.

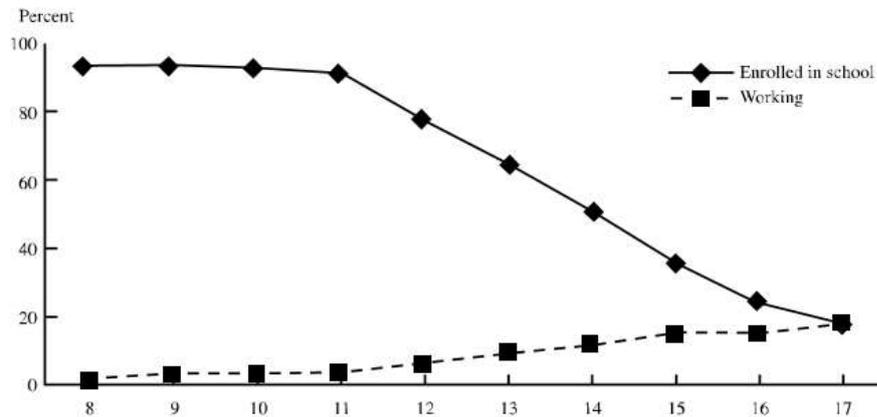
#### 4. Analisi dei Risultati

Gli studi su PROGRESA evidenziano l'importanza economica associata alla continuazione del ciclo di studi, ossia la possibilità di sfuggire da uno stato di povertà estrema. Come mostrato nelle Figure 7a e 7b, in Messico, i tassi di iscrizione a livello di scuola primaria risultano piuttosto alti, intorno al 93%, ma per molti la carriera scolastica si conclude qui. Il passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria è associato a un tasso di *drop-out* del 58% (Report 139 IFRPI, 2005).

**Figura 7a- Iscrizione Scolastica e Attività Lavorativa Maschile, Pre-Progresa**



**Figura 7b - Iscrizione Scolastica e Attività Lavorativa Femminile, Pre-Progres**



Fonte: Parker and Skoufias (2000)

I test statistici concludono che, in ogni caso, PROGRESA ha avuto un effetto positivo sui tassi di iscrizione scolastica, sia per i bambini che per le bambine, a livello primario come anche a livello secondario, e per qualsiasi campione utilizzato. I risultati mostrano un effetto negativo del programma sull'attività lavorativa prematura, ipotizzando che PROGRESA potrebbe essere una soluzione per gli alti tassi di lavoro minorile, nelle aree rurali. Nella scuola primaria, i CCTs hanno permesso di incrementare la partecipazione scolastica da 0.74 a 1.07 punti percentuali per i maschi e, da 0.96 a 1.45 punti percentuali per le femmine. A livello secondario i tassi di iscrizione preesistenti erano del 67% per le femmine e del 73% per i maschi. In questo caso l'effetto di PROGRESA è sorprendente, in quanto, si registra un incremento, che per le femmine oscilla dai 7.2 ai 9.3 punti percentuali e, per i maschi dai 3.5 ai 5.8 punti percentuali (Schultz, 2004).

La stima dell'effetto di PROGRESA sulla partecipazione scolastica generalmente è calcolata utilizzando un modello di regressione come quello citato in questo elaborato (2). L'effetto spesso è calcolato separatamente per maschi e femmine, per la scuola primaria e secondaria. I risultati dipendono dall'appartenenza a una zona di trattamento di PROGRESA ( $T$ ) e dall'idoneità a partecipare al programma ( $E=I$ ). I controlli sull'età degli studenti, il numero di anni accademici completati, l'istruzione dei genitori, distanza da scuola ecc., permettono di misurare l'effetto del programma al netto di altre variabili influenti. Come mostrato nella

Tabella 1, l'effetto netto dei CCTs sulla partecipazione scolastica è statisticamente significativo al livello di confidenza del 5%.

**Tabella 1 - Stima degli effetti di Progresca sulla partecipazione scolastica, post-programma**

Estimated Derivatives at Sample Means	Panel Matched Sample				Pooled Sample			
	Primary		Secondary		Primary		Secondary	
	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male
Progresca Locality $\alpha_1$ (t ratio)	.0005 (0.12)	-.0088 (1.62)	-.0232 (0.81)	.0048 (0.18)	.0028 (0.42)	-.0061 (1.00)	-.0148 (0.62)	.0166 (0.79)
Poor Eligible Household in Progresca Locality $\alpha_3$ (t ratio)	.0087 (2.17)	.0168 (3.97)	.1155 (4.32)	.0572 (2.51)	.0099 (1.58)	.0179 (3.32)	.0861 (3.88)	.0353 (1.80)
Net Progresca Impact [Significance non-zero based on Joint $\chi^2$ test]	.0092 [.0030]	.0080 [.0015]	.0923 [.0003]	.0620 [.0027]	.0127 [.0026]	.0118 [.0029]	.0713 [.0020]	.0519 [.0102]
Sample Size	33,795	36,390	13,872	14,523	55,396	59,344	24,761	26,696
Pseudo R <sup>2</sup>	.3728	.3712	.3116	.2979	.4340	.4179	.3336	.3231

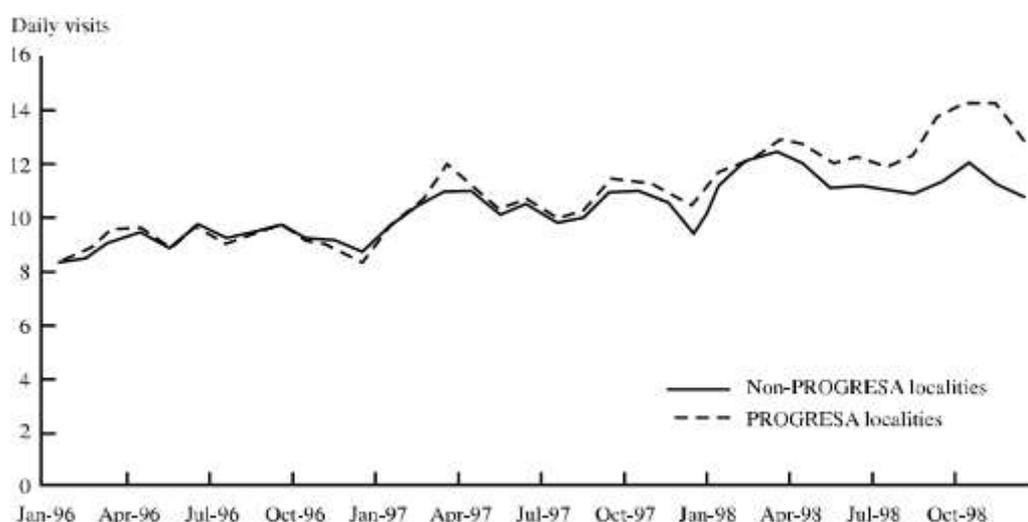
Fonte: Schultz, 2004

L'impatto di PROGRESA, tuttavia, sembra essere più ampio per coloro che hanno già completato il ciclo di istruzione primaria e si inseriscono nel ciclo secondario; la partecipazione scolastica aumenta di 11 punti percentuali per entrambi i sessi. Nello specifico il guadagno è del 10% per i maschi e 20% per le femmine. Mentre prima dei CCTs molti studenti abbandonavano gli studi, dopo aver completato la scuola primaria, PROGRESA incoraggia notevolmente la continuazione degli studi soprattutto per le ragazze. Infatti, i risultati empirici dimostrano che il programma è molto più efficace nel permettere la continuazione degli studi, piuttosto che nel convincere i bambini, che avevano già abbandonato il ciclo accademico, a tornare a scuola (Schultz, 2000a). Anche l'impatto sulla frequenza scolastica regolare è molto lieve, e poco significativo. Elevati tassi di iscrizione, infatti, non garantiscono una buona performance scolastica. Dunque, la natura di questi incentivi necessita di uno studio più approfondito per soddisfare la qualità dell'insegnamento.

D'altro canto, l'analisi dei risultati evidenzia che il miglioramento della dieta alimentare e della prevenzione sanitaria, previsti da PROGRESA, hanno reso i bambini beneficiari molto più resistenti alle malattie. In modo particolare, i bambini tra i 0 e 5 anni sottoposti a trattamento sono soggetti a una probabilità di ammalarsi più bassa del 12% rispetto ai bambini

non beneficiari (Gertler,2000). I risultati sono piuttosto evidenti, considerando che in Messico l'attenzione per la salute è estremamente scarsa rispetto agli alti paesi latinoamericani. Nelle zone rurali del Messico, gli individui si sottopongono in media a meno di una visita per anno: *i non-poveri* .8 visite e i soggetti più *poveri* .65 visite annuali. La salute e l'alimentazione corretta contribuiscono in modo particolare allo sviluppo cognitivo dei bambini e hanno un effetto indiretto molto positivo sulla performance scolastica. Nel 1996, circa un anno prima dell'implementazione di PROGRESA, il numero di visite di controllo generale erano circa equivalenti tra gruppo di controllo e gruppo di trattamento. Nel 1998, un anno dopo l'avvio del programma, il numero di controlli a cui si sottopongono gli individui cresce più velocemente tra i beneficiari, come si nota nella Figura 8.

**Figura 8 - Visite giornaliere presso cliniche pubbliche**



Fonte: Gertler, 2000

Infine, è opportuno dedicare attenzione agli effetti di PROGRESA sui tassi di povertà, calcolati utilizzando le informazioni raccolte prima e dopo il programma. E' possibile osservare l'andamento della *poverty line* considerando due indicatori differenti. L'analisi quantitativa di PROGRESA tiene conto di un paniere tipo di consumo (*canasta basica*) nel 1997 e il 50esimo percentile del valore dei consumi familiari nel 1998. La disponibilità di informazioni prima e dopo il programma permette di costruire uno stimatore *difference-in-difference* degli effetti di PROGRESA sulla povertà. Le tabelle 2a e 2b, a seguire, forniscono

le stime delle differenze tra gruppi di controllo e gruppi di trattamento, prima e dopo l'implementazione.

**Tabella 2a - Misure di Povertà e Stimatore 2DIF del reddito pro capite  
(*canasta basica come poverty line*)**

Measure		Mean	Standard error	<i>t</i>	2DIF	Standard error	<i>t</i>
<b>Head count ratio</b>							
Oct-97	Control	0.927	0.003	302.889			
Oct-97	Treatment	0.926	0.002	383.197			
Oct-98	Control	0.935	0.003	325.836			
Oct-98	Treatment	0.932	0.002	406.049	-0.002	0.005	-0.418
Jun-99	Control	0.946	0.003	356.493			
Jun-99	Treatment	0.937	0.002	416.080	-0.008	0.005	-1.602
Nov-99	Control	0.940	0.003	347.807			
Nov-99	Treatment	0.925	0.002	378.144	-0.014	0.005	-2.594
<b>Poverty gap</b>							
Oct-97	Control	0.575	0.003	174.386			
Oct-97	Treatment	0.598	0.003	223.418			
Oct-98	Control	0.610	0.003	186.859			
Oct-98	Treatment	0.594	0.003	233.816	-0.038	0.006	-6.496
Jun-99	Control	0.658	0.003	191.019			
Jun-99	Treatment	0.624	0.003	232.768	-0.057	0.006	-9.280
Nov-99	Control	0.593	0.003	189.077			
Nov-99	Treatment	0.527	0.003	209.916	-0.089	0.006	-15.273
<b>Squared poverty gap</b>							
Oct-97	Control	0.409	0.003	118.037			
Oct-97	Treatment	0.441	0.003	153.006			
Oct-98	Control	0.450	0.004	125.878			
Oct-98	Treatment	0.430	0.003	158.585	-0.052	0.006	-8.129
Jun-99	Control	0.518	0.004	130.365			
Jun-99	Treatment	0.473	0.003	158.554	-0.077	0.007	-11.486
Nov-99	Control	0.428	0.003	126.858			
Nov-99	Treatment	0.350	0.003	138.566	-0.110	0.006	-17.789

**Tabella 2b - Misure di Povertà e Stimatore 2DIF del reddito pro capite  
(50esimo percentile del valore dei consumi pro capite come *poverty line*)**

Measure		Mean	Standard error	<i>t</i>	2DIF	Standard error	<i>t</i>
<b>Head count ratio</b>							
Oct-97	Control	0.652	0.006	116.437			
Oct-97	Treatment	0.674	0.004	156.024			
Oct-98	Control	0.698	0.005	130.130			
Oct-98	Treatment	0.681	0.004	160.306	-0.039	0.010	-3.922
Jun-99	Control	0.758	0.005	150.238			
Jun-99	Treatment	0.712	0.004	170.030	-0.068	0.010	-7.011
Nov-99	Control	0.694	0.005	132.232			
Nov-99	Treatment	0.599	0.005	131.543	-0.117	0.010	-11.783
<b>Poverty gap</b>							
Oct-97	Control	0.319	0.004	82.296			
Oct-97	Treatment	0.357	0.003	110.179			
Oct-98	Control	0.364	0.004	89.969			
Oct-98	Treatment	0.343	0.003	111.617	-0.060	0.007	-8.378
Jun-99	Control	0.444	0.005	98.214			
Jun-99	Treatment	0.392	0.003	115.398	-0.090	0.008	-11.921
Nov-99	Control	0.339	0.004	89.219			
Nov-99	Treatment	0.248	0.003	89.104	-0.129	0.007	-18.622
<b>Squared poverty gap</b>							
Oct-97	Control	0.211	0.004	59.182			
Oct-97	Treatment	0.252	0.003	81.895			
Oct-98	Control	0.253	0.004	65.227			
Oct-98	Treatment	0.231	0.003	82.093	-0.063	0.007	-9.439
Jun-99	Control	0.344	0.005	74.477			
Jun-99	Treatment	0.288	0.003	87.587	-0.097	0.007	-13.182
Nov-99	Control	0.226	0.004	-63.378			
Nov-99	Treatment	0.152	0.002	62.201	-0.115	0.006	18.065

Fonte: Skoufias, 2005

Le stime *difference-in-difference* dell'impatto di PROGRESA sulla povertà risultano statisticamente significative, indipendentemente dalla metodologia utilizzata per costruire la *poverty line*. I *conditional cash transfers* sono efficaci nel ridurre i tassi di povertà nelle aree rurali del Messico. Considerando gli effetti post-PROGRESA (Tabella 2b), il calcolo del tasso di povertà (*head count ratio*) si riduce del 17% nei gruppi di trattamento. Nello stesso periodo, anche l'indicatore del *poverty gap* si riduce del 36%. Queste stime sono in linea con le ipotesi a monte del programma e forniscono un'ulteriore conferma sull'efficacia del CCTs nel migliorare il benessere delle famiglie in difficoltà nelle aree rurali.

## ***Conclusion***

Le evidenze su PROGRESA sembrano confermare l'efficacia dei programmi di *conditional cash transfers*. La combinazione di sussidi per l'alimentazione, la salute e l'istruzione ha un impatto significativo sul benessere delle famiglie beneficiarie e sull'accumulazione di capitale umano, nelle aree rurali messicane. Questo elaborato pone un'attenzione particolare sull'efficacia dei CCTs a stimolare la partecipazione scolastica. L'analisi del primo programma di CCTs in Messico rivela un notevole miglioramento del sistema educativo. I tassi di istruzione sono aumentati significativamente per i maschi e soprattutto per le femmine e per il ciclo di istruzione secondaria. Nonostante i risultati sulla frequenza scolastica siano piuttosto scarsi, PROGRESA gioca un ruolo significativo nel ridurre il lavoro minorile, ancora molto diffuso nelle aree rurali messicane. Grazie a PROGRESA, i bambini ricevono in media 0.7 anni aggiuntivi di istruzione. Il risultato è ancora più ampio nel caso di istruzione secondaria o superiore. Considerando che, un maggiore livello di istruzione implica un più elevato reddito futuro, gli studenti beneficiari di PROGRESA potrebbero ottenere un reddito da lavoro maggiore di quasi l'8% rispetto ai coetanei. Anche i genitori beneficiari potrebbero riscontrare più elevati livelli di consumo nel lungo periodo. Il caso PROGRESA, inoltre, non ha innescato effetti collaterali drammatici, le preferenze lavorative dei genitori non hanno subito alterazioni significative. E' possibile confermare l'ipotesi secondo la quale i programmi di *conditional cash transfers* contribuiscono ad eradicare la povertà nel lungo periodo. D'altro canto, questo elaborato non presenta alcuna evidenza circa il superamento della trappola della povertà. E' necessario espandere il programma PROGRESA e continuare a misurare i suoi effetti a lungo termine. L'evidenza empirica è utile ai *policy makers* per orientare la struttura delle future politiche pubbliche e per ispirare nuove strategie.

L'esperienza dei CCTs dopo PROGRESA è vastissima e, con essa, anche la letteratura ha raccolto molti spunti. Nonostante i risultati empirici statisticamente positivi, l'obiettivo di questo elaborato è quello approfondire in modo ampio il ruolo dei *conditional cash transfers* nell'accrescere l'accumulazione di capitale e nell'alleviare la povertà estrema. Muovendo dall'esperienza limitata messicana, diversi sono i miglioramenti delle componenti strutturali e operative su cui gli operatori di *policy* dovrebbero lavorare. Le politiche pubbliche volte esclusivamente ad accrescere i tassi di iscrizione scolastica potrebbero rivelarsi un enorme

fallimento. PROGRESA nulla evidenzia circa la qualità dell'insegnamento e la performance scolastica. E' necessaria un'attenzione maggiore a livello microeconomico e, soprattutto alla qualità dell'istruzione in ciascuna area di intervento. I risultati positivi, che spesso la letteratura elogia, non devono offuscare le questioni ancora irrisolte. L'idea di fondo è che i programmi di *conditional cash transfers* rappresentano un'enorme incentivo per districarsi dalla trappola della povertà, ma non sono l'unica soluzione. Potrebbe essere utile integrare le politiche di CCTs in un piano a lungo termine molto più vasto e articolato, con l'obiettivo di fronteggiare sia le esigenze della Domanda, sia quelle dell'Offerta. L'allocazione di sussidi all'istruzione, non è svincolata da un programma di costruzione capillare di istituti scolastici di ordine superiore, essendo che entrambi operano per raggiungere lo stesso obiettivo, ma su versanti differenti.

CONTEGGIO PAROLE: 13.010



## ***Bibliografia***

Akresh, R., Bagby, E., de Walque, D. and Kazianga, H., (2012). Child Ability and Household Human Capital Investment Decisions in Burkina Faso. *Economic Development and Cultural Change*, 61(1), pp.157-186.

Baird, S., McIntosh, C. and Ozler, B., (2011). Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4), pp.1709-1753.

Banerjee, A. and Duflo, E., (2012). *Poor economics*. New York: PublicAffairs, p.87.

Barrera-Osorio, F., Bertrand, M., Linden, L. and Perez-Calle, F., (2011). Improving the Design of Conditional Transfer Programs: Evidence from a Randomized Education Experiment in Colombia. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(2), pp.167-195.

Basu, K., & Van, P., (1998). The Economics of Child Labor. *The American Economic Review*, 88(3), 412-427.

Becker, G. and Tomes, N., (1976). Child Endowments and the Quantity and Quality of Children. *Journal of Political Economy*, 84(4, Part 2), pp.S143-S162.

Das, J., Do, Q. and Özler, B. (2005). Reassessing Conditional Cash Transfer Programs. *The World Bank Research Observer*, 20(1), pp.57-80.

Data.worldbank.org. (2017). *Mexico / Data*. [online] Available at: <http://data.worldbank.org/country/mexico> [Accessed 8 Aug. 2017].

De Haan, M., Plug, E. and Rosero, J., (2014). Birth Order and Human Capital Development. *Journal of Human Resources*, 49(2), pp.359-392.

Del Boca, D., Flinn, C. and Wiswall, M., (2013). Household Choices and Child Development. *The Review of Economic Studies*, 81(1), pp.137-185.

Del Boca, D., Flinn, C. and Wiswall, M., (2016). Transfers to Households with Children and Child Development. *The Economic Journal*, 126(596), pp.F136-F183.

Duflo, E., (2004). The medium run effects of educational expansion: evidence from a large school construction program in Indonesia. *Journal of Development Economics*, 74(1), pp.163-197.

Duflo, E., Hanna, R. and Ryan, S., (2012). Incentives Work: Getting Teachers to Come to School. *American Economic Review*, 102(4), pp.1241-1278.

Edmonds, E. and Pavcnik, N., (2005). Child Labor in the Global Economy. *Journal of Economic Perspectives*, 19(1), pp.199-220.

Edmonds, E. and Shrestha, M., (2014). You get what you pay for: Schooling incentives and child labor. *Journal of Development Economics*, 111, pp.196-211.

Gertler, P. J. 2000. Final report: The impact of PROGRESA on health. November. Report submitted to PROGRESA. Washington, D.C., International Food Policy Research Institute

Glewwe, P., Kremer, M. and Moulin, S., (2009). Many Children Left Behind? Textbooks and Test Scores in Kenya. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(1), pp.112-135.

Horrell, S. and Humphries, J., (1995). "The Exploitation of Little Children": Child Labor and the Family Economy in the Industrial Revolution. *Explorations in Economic History*, 32(4), pp.485-516.

International Labour Organization (2010), 'Accelerating action against child labour'.

Knight, J., Shi, L. and Quheng, D., (2009). Education and the Poverty Trap in Rural China: Setting the Trap. *Oxford Development Studies*, 37(4), pp.311-332.

Maluccio, J. & Flores, R., (2005), Impact evaluation of a conditional cash transfer program: The Nicaraguan Red de Protección Social, Intl Food Policy Res Inst.

Miguel, E. and Kremer, M. (2004). Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities. *Econometrica*, 72(1), pp.159-217.

Morris P., Aber L., Wolf S. Berg J.,(2012) "Using Incentives to Change How Teenagers Spend Their Time, The Effects of New York City's Conditional Cash Transfer Program" MDRC 2012

Paul Schultz, T., (2004). School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program. *Journal of Development Economics*, 74(1), pp.199-250.

Rawlings, L. and Rubio, G., (2005). Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. *The World Bank Research Observer*, 20(1), pp.29-55.

Schady N., Araujo M. C., (2008). Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador. *Economía*, 8(2), pp.43-70.

Schady, N. R. & Araujo, M. C., (2006). Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador, Vol. 3930, World Bank Publications.

Schultz, T.P. (2000a), "Impact of Progresa on School Attendance Rates in the Sampled Population", International Food Policy Research Institute, Washington D.C.

Schultz, T.P., (2004). School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program. *Journal of Development Economics*, 74(1), pp.199-250.

Skoufias, E. 2005. PROGRESA and Its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation by IFPRI. Research Report 139. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Skoufias, E. and Di Maro, V. (2008). Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives, and Poverty. *The Journal of Development Studies*, 44(7), pp.935-960.

United Nations (2015). *Millenium Development Goals*. [online] Disponible su: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2036&menu=35> [Accessed 17 Aug. 2017].

World Bank (2009). *Conditional Cash Transfer Report (2009): CCT programs now in every continent*. [image] Available at:

<http://econ.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=469382&contentMDK=23091741&menuPK=574960&pagePK=64165401&piPK=64165026> [Accessed 6 Aug. 2017]



*Un ringraziamento speciale va alla mia famiglia. Ai miei genitori per aver sempre, sempre, supportato le mie decisioni e assecondato i miei tantissimi errori. Senza il vostro sostegno non sarei stata capace di raggiungere nessuno dei miei obiettivi. A Ilaria e Claudia, dolci compagne di viaggio.*

*Siate sempre il faro nel mio percorso!*