



**Condiciones para el éxito  
de la puesta en práctica  
de programas de  
transferencias  
monetarias  
condicionadas: lecciones  
de América Latina y el  
Caribe para Asia**

Romulo Paes-Sousa  
Ferdinando Regalia  
Marco Stampini

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

División de Protección  
Social y Salud

**RESUMEN DE POLÍTICAS**

# IDB-PB-192

Junio 2013

# **Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: lecciones de América Latina y el Caribe para Asia**

Romulo Paes-Sousa  
Ferdinando Regalia  
Marco Stampini



**Banco Interamericano de Desarrollo**

**2013**

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Sousa, Rômulo Paes de.

Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias  
condicionadas : lecciones de América Latina y el Caribe para Asia / Romulo Paes-Sousa, Ferdinando  
Regalia, Marco Stampini.

p. cm. — (Resumen de políticas del BID ; 192)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Income maintenance programs—Latin America—Case studies. 2. Income maintenance programs—Latin  
America—Evaluation. 3. Transfer payments—Latin America—Case studies. 3. Public welfare—Latin  
America—Case studies. I. Regalia, Ferdinando. II. Stampini, Marco. III. Banco Interamericano de  
Desarrollo. División de Protección Social y Salud. IV. Título. V. Serie.  
IDB-PB-192

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no  
necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio  
Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de  
conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este  
documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

# **Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: lecciones de América Latina y el Caribe para Asia**

Romulo Paes-Sousa, Ferdinando Regalia y Marco Stampini<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Romulo Paes-Sousa trabaja para el Institute for Development Studies y se lo puede contactar a través de su dirección electrónica [R.PaesdeSousa@ids.ac.uk](mailto:R.PaesdeSousa@ids.ac.uk); Ferdinando Regalia y Marco Stampini trabajan en el Banco Interamericano de Desarrollo y se los puede contactar a través de sus direcciones electrónicas [ferdinandor@iadb.org](mailto:ferdinandor@iadb.org) y [mstampini@iadb.org](mailto:mstampini@iadb.org), respectivamente. El presente informe fue preparado en el marco de un programa de cooperación Sur-Sur entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Asiático de Desarrollo (ADB por su sigla en inglés). Se reconoce el financiamiento del proyecto ATN FI-13272-RG del BID y del Sector de Conocimiento y Aprendizaje del BID. Quisiéramos agradecer al personal de los ministerios y de las agencias ejecutoras de los programas en Brasil, Colombia, México, Honduras, Jamaica y Perú por responder una encuesta y realizar aclaraciones durante la preparación de este informe. Quisiéramos asimismo agradecer a Sri Wening Handayani, Marcos Robles, Clara Alemann, Luis Tejerina, Pablo Ibarra, Mario Sanchez, Caridad Araujo, Maria Deni Sanchez, Monica Rubio, Maria Fernanda Merino, Donna Harris, Laura Davila, Edgar González, Sebastian Insfran, Maria Jimena Vazquez Barboza, a los participantes de un almuerzo de trabajo del BID, y a los participantes del Taller de Aprendizaje sobre Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas organizado por el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo por sus comentarios y sugerencias útiles. Reconocemos y agradecemos los aportes de Jorge Abrahao a la sección sobre sostenibilidad financiera y los de Clara Alemann a la sección sobre dimensiones de género de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Agradecemos a Haijing Crystal Huang (sección sobre sostenibilidad financiera) y Guilherme Tinoco (secciones sobre bases operativas y capacidad administrativa) por su excelente asistencia de investigación. Este documento fue editado profesionalmente por Sarah Dotson y traducido del inglés al español por Mariana Bercianos Bula. Cualquier error que permanezca es nuestra responsabilidad. Tanto el contenido como los hallazgos de esta investigación reflejan la opinión de los autores y no las del Banco Interamericano de Desarrollo, su Directorio ni los países a los que representan.

## Resumen

Los programas de transferencias monetarias condicionadas se han transformado en las principales intervenciones para asistencia social en América Latina y el Caribe. En 2010 alcanzaron a 129 millones de personas en 18 países. Los programas tienen características básicas en común, como el pago de dinero en efectivo y la incorporación de corresponsabilidades, pero varían considerablemente con respecto a cobertura, infraestructura, rutinas e incluso en sus objetivos. En este estudio se analiza la experiencia de seis países (Brasil, Colombia, Honduras, Jamaica, México y Perú) y se intenta identificar lecciones importantes para países que han incorporado las transferencias monetarias condicionadas recientemente o que están evaluando la posibilidad de hacerlo. La metodología utilizada comprende la revisión de bibliografía técnica y científica, así como entrevistas a personas claves tanto de los gobiernos como de los programas. Demostramos que:

- i. Las transferencias monetarias condicionadas son intervenciones a largo plazo cuyos presupuestos aumentan con el tiempo y típicamente convergen en un 0,3% - 0,4% del PIB.
- ii. Para alcanzar el objetivo a largo plazo de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza a través del desarrollo del capital humano es necesario realizar asignaciones presupuestales adicionales tendientes a ampliar la prestación de servicios de educación y atención de salud.
- iii. Más allá de la asignación de recursos presupuestales y el montaje de mecanismos de coordinación intersectorial (entre protección social, educación y salud), es necesario que haya coordinación con gobiernos locales y supervisión por parte de las más altas jerarquías del gobierno para garantizar que las transferencias monetarias condicionadas tengan impacto sobre el desarrollo del capital humano.
- iv. La precisión a la hora de establecer quiénes son los beneficiarios (focalización) es clave para garantizar la credibilidad del programa. Los beneficiarios se seleccionan típicamente a través de una combinación de criterios geográficos y de categorías, seguidos de estimación de ingresos y validación comunitaria.
- v. Los esfuerzos tendientes a aumentar la precisión de la focalización no logran eliminar errores tanto de inclusión como de exclusión. No obstante, éstos se pueden mitigar a través de auditorías periódicas, gestión dinámica del registro de beneficiarios y procesos de recertificación.
- vi. La búsqueda de la eficiencia y la eficacia operativas requiere importantes inversiones (financieras y en recursos humanos) para monitoreo y evaluación. Los resultados retroalimentan el diseño del programa y de ese modo se producen innovaciones progresivas.
- vii. Se necesitan sistemas de pago modernos para reducir el costo administrativo del pago de las donaciones en efectivo, así como el costo de oportunidad de la participación de los beneficiarios. Los países tienden a converger hacia el uso de tarjetas bancarias.
- viii. El efecto de los programas de transferencias monetarias condicionadas sobre la desigualdad de género ha disminuido debido a la falta de intentos de redefinir los roles y las responsabilidades de la mujer en la familia.

Aquellos países que intentan alcanzar a las primeras experiencias de América Latina y el Caribe deberían analizar y tener en cuenta las lecciones presentadas en este informe. Además, deberían sincronizar la ampliación del programa con la velocidad a la que se desarrolla la prestación de servicios de educación y salud, así como la capacidad institucional de los gobiernos tanto centrales como locales.

**Clasificación JEL (*Journal of Economic Literature*):** I38

**Palabras claves:** transferencias monetarias condicionadas, América Latina y el Caribe, sustentabilidad financiera, focalización, monitoreo y evaluación, puesta en práctica/instrumentación del programa, igualdad de género

## 1. Introducción

Los programas de transferencias monetarias condicionadas son programas de protección social claves en 18 países de América Latina y el Caribe. En 2010 cubrían a unos 129 millones de personas, lo que representa el 24% de la población (Stampini y Tornarolli, 2012). El objetivo de estos programas es aliviar la pobreza a través de la transferencia de donaciones en efectivo y estimular el desarrollo del capital humano a través de un conjunto de corresponsabilidades o condicionalidades, que se centran principalmente en la salud y educación infantil, y en algunos casos también en la salud materna. Las transferencias monetarias condicionadas vienen suplantando a la anterior generación de programas anti pobreza, que comprenden transferencias en especie (p. ej.: distribución de alimentos) y subsidios a los precios y al consumo.

En este estudio intentaremos presentar un análisis crítico de conceptos relacionados con la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas, concentrándonos en las siguientes áreas: (i) sustentabilidad financiera; (ii) montaje de las bases operativas (focalización de beneficiarios, monitoreo y evaluación); (iii) capacidad administrativa de los gobiernos centrales y subnacionales (locales) y de los socios institucionales (relativo a las funciones operativas de las transferencias monetarias condicionadas); y (iv) estrategias programáticas para abordar asuntos relacionados con la desigualdad de género. Analizaremos la experiencia de seis países (Brasil, Colombia, Honduras, Jamaica, México y Perú) a partir de una evaluación de la literatura existente, entrevistas con los encargados de diseñar políticas y el análisis de los datos disponibles.

A partir del análisis de aquello que ha funcionado, así como de algunas experiencias menos positivas de los programas de esos países, intentaremos tomar lecciones para los encargados de diseñar políticas de los países —especialmente asiáticos— que están estudiando la posibilidad de introducir nuevos programas de transferencias monetarias condicionadas o de reformar los ya existentes. La muestra de países para este estudio se seleccionó de modo de incluir países que difirieran en dimensiones, ubicación, estructura de gobierno (centralizado y federal), etapa del desarrollo económico, y en términos del tamaño y la cobertura del programa.

Existen varios estudios sobre transferencias monetarias condicionadas en países de América Latina y el Caribe. No obstante, este estudio se justifica por la permanente evolución de estos programas y la infinita acumulación de conocimientos operativos, así como porque toma las lecciones más recientes. En nuestra muestra de países, Colombia,

México y Perú se encuentran en etapa de revisión del diseño de sus programas, mientras que Brasil está complementando su programa con nuevas intervenciones para la población extremadamente pobre. Además, al cabo de casi 15 años de operación, existen innumerables lecciones que, si bien están claras en la mente de quienes trabajan en el ámbito del desarrollo, aún deben ser sistematizadas y difundidas. El objetivo de este informe es proporcionar un aporte útil en este sentido.

### ***1.1 Origen de los Programas de transferencias monetarias condicionadas***

Luego de la adopción de los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas en Brasil, México y Honduras a mediados y a fines de la década de 1990, la introducción y la rápida expansión de las transferencias monetarias condicionadas en la región de América Latina y el Caribe se debió a la confluencia de la gran necesidad de asistencia social y condiciones económicas y políticas favorables. Los programas fueron impulsados por cuatro tendencias.

En primer lugar, en las últimas dos décadas del siglo XX, la economía de la región de América Latina y el Caribe se estancó, lo que generó altas tasas de pobreza y de trabajo informal. Esto último tuvo como resultado que grandes porciones de la población carecieran de la cobertura de planes de seguridad social asociados al empleo formal (Fonseca, 2006).

En segundo lugar, la academia y los organismos internacionales intensificaron la promoción del concepto de "crecimiento pro-pobre", que incluía oportunidades de empleo y políticas públicas dirigidas a mitigar las desigualdades, con especial énfasis en las mujeres y en grupos tradicionalmente excluidos. También se incorporó la idea de que las inversiones en necesidades humanas básicas mejoran la productividad y contribuyen a la eficiencia y al crecimiento económico (Kakwani y Pemia, 2000; Eastwood y Lipton, 2001; Ravallion, 2004). En consecuencia, se creó una definición de pobreza más abarcativa, más allá de los bajos niveles de ingresos y de consumo, para cubrir también la educación, salud, nutrición y otros aspectos deficitarios en lo relativo al desarrollo humano. Se comenzó a concebir a las políticas de protección social, incluida la asistencia social, como medios para desarrollar capacidades sociales (Organización de Naciones Unidas, 2001).

En tercer lugar, con la reactivación del crecimiento económico se amplió el espacio fiscal para asistencia social en la década del 2000 (véase el Cuadro 1). Esto contribuyó a la decisión de varios países de adoptar programas de transferencias monetarias condicionadas, cuya efectividad como intervenciones ya se había comprobado para entonces a través de evaluaciones de impacto rigurosas de los programas de México, Colombia y Nicaragua.

**Cuadro 1. Tasa promedio de crecimiento anual del PIB per cápita en países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1980-2011**

| Región/país       | Período   |           |      |           |
|-------------------|-----------|-----------|------|-----------|
|                   | 1980-2002 | 2003-2008 | 2009 | 2010-2011 |
| OCDE <sup>a</sup> | 2,8       | 2,2       | -3,8 | 2,5       |
| ALC               | 2,1       | 4,1       | -1,6 | 5,3       |
| Brasil            | 2,1       | 4,0       | -0,3 | 5,1       |
| Colombia          | 3,1       | 4,8       | 1,7  | 5,0       |
| Honduras          | 2,9       | 5,4       | -2,1 | 3,2       |
| Jamaica           | 2,2       | 1,5       | -2,6 | 0,4       |
| México            | 2,5       | 2,7       | -6,0 | 4,7       |
| Perú              | 1,9       | 6,8       | 0,8  | 7,8       |

*Fuente:* Indicadores del Desarrollo Mundial (consultados el 11 de enero de 2013).

<sup>a</sup> OCDE es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En cuarto lugar, la economía política de los programas contribuyó a garantizar el apoyo de políticos y votantes, que valoraron la transparencia de los procesos de focalización de beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas y la exigencia a los beneficiarios de cumplir con su parte de la responsabilidad, haciendo de la participación un contrato implícito con obligaciones tanto para los gobiernos como para los hogares pobres (Fiszbein y Schady, 2009). De esta forma se garantizó que las transferencias monetarias condicionadas fueran vistas como una forma de redistribución con estándares morales y técnicos aceptables.

### ***1.2 Introducción a los seis programas de transferencias monetarias condicionadas analizados en este estudio***

En el Cuadro 2 se presentan los seis programas analizados en este informe, con características que comprenden la población a que se apunta, cobertura y condicionalidades de los programas, así como tipos de beneficios de las transferencias. El programa más antiguo de la muestra es *Oportunidades*, de México, que comenzó en 1997 con el nombre *PROGRESA* (*Programa de Educación, Salud y Alimentación*). El más nuevo es *Juntos*, de Perú, lanzado en 2005. El programa *Bono 10.000* de Honduras y *Más Familias en Acción* de Colombia son recientes, pero son reformulaciones de los programas *Programa de Asignación Familiar (PRAF)* y *Familias en Acción*, ya existentes.

En todos los casos, la población clave a la que se apunta son niños, jóvenes y madres pobres, pero en los hechos, los programas benefician a familias enteras. *Oportunidades* también cubre a adultos mayores pobres (aunque este componente podría interrumpirse con la introducción de un programa de pensiones no contributivas). El Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación (PATH, por su sigla en inglés), de Jamaica, también cubre a adultos mayores (mayores de 60 años) que no reciben pensiones, adultos pobres entre 18 y



59 años y a todas las personas con discapacidad. Por su parte, el programa colombiano *Más Familias en Acción* también cubre a la población indígena e internamente desplazada. La decisión de algunos países de adoptar un abordaje restringido en algunos casos se debe a la existencia de programas complementarios, como el Beneficio de Prestación Continuada de Brasil, dirigido a adultos mayores pobres y personas pobres con discapacidad<sup>2</sup>.

Todos los programas tienen condicionalidades dirigidas a la salud y a la educación de niños y adolescentes. El programa de México, *Oportunidades*, tiene las corresponsabilidades más amplias con respecto a salud, con la obligación de que todos los integrantes de la familia se realicen controles médicos dos veces al año. Todos los programas, a excepción del de Colombia, establecen condicionalidades para mujeres embarazadas y madres lactantes. No obstante, lograr que estos beneficiarios cumplan con estas corresponsabilidades puede ser un gran desafío. Por ejemplo, a pesar de ser parte del diseño del programa brasileño *Bolsa Família* desde sus inicios (en 2003), recién a fines de 2011 fue posible implementar las evaluaciones de las condicionalidades, y por lo tanto la transferencia de beneficios relacionados, a mujeres embarazadas y lactantes.

Todos los países estudiados excepto Perú adoptaron modelos de beneficios múltiples, si bien las estructuras son diferentes. Los componentes más comunes son beneficios de salud/nutrición y educación (como en Colombia, Honduras y México) y las combinaciones de beneficios varían considerablemente. Por ejemplo, una familia brasileña puede acumular hasta ocho beneficios por mes. Las familias mexicanas también pueden recibir un beneficio extraordinario de USD 344 por cada adolescente o adulto joven que complete sus estudios secundarios superiores.

En Brasil los pagos son mensuales, mientras que en Colombia, Jamaica, México y Perú son bimensuales. El programa de Honduras fue diseñado para pagar tres veces al año; no obstante, en la práctica, se logró realizar pagos sólo dos veces al año. Según manifestaron algunos diseñadores de políticas hondureños, la menor frecuencia de los pagos ha llevado a los beneficiarios a utilizar las transferencias acumuladas principalmente para la compra de bienes duraderos. Actualmente el programa está intentando pasar a pagos bimensuales.

Todos los programas han puesto la responsabilidad del cambio en manos de las familias beneficiarias (conductas y actitudes) más que en las de los proveedores de servicios

---

<sup>2</sup>El beneficio es una transferencia monetaria incondicional para personas pobres mayores de 65 años y personas pobres con discapacidad. Es una transferencia mensual de un salario mínimo (cercano a los USD 332 en 2013). En 2012 el programa alcanzaba a 3,6 millones de personas.

(accesibilidad y calidad). Más recientemente, algunos programas también han apuntado a integrar la asistencia social con la promoción de la empleabilidad de los beneficiarios (p. ej.: el programa *Steps to Work* de PATH).

**Cuadro 2. Características básicas de los seis programas seleccionados de transferencias monetarias condicionadas de América Latina y el Caribe**

| País<br><i>Nombre del programa:<br/>Origen del programa</i>  | Beneficiarios a los que está dirigido   | Condicionalidades  | Número de beneficiarios<br>(fecha de referencia) | Frecuencia del pago de las transferencias | Categoría y monto de los pagos de las transferencias<br>(por período de pago)   |
|--|---|--|--|---|---|
| <b>Brasil</b><br><br><i>Bolsa Família:</i><br><br>Comenzó en 2003 a partir de la fusión de los programas de transferencias monetarias condicionadas: <i>Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, y Auxílio Gás</i> | <i>Familias que viven en la extrema pobreza</i><br>Ingreso mensual per cápita igual o menor a USD 35<br><br><i>Familias pobres</i><br>Ingreso mensual per cápita de USD 35-70 | <i>Salud</i><br>Cumplimiento de los chequeos prenatales y posnatales programados, seguimiento del crecimiento de los niños, registro de vacunación al día; participación de los padres en seminarios de salud educativa y de nutrición ofrecidos por equipos locales de salud<br><br><i>Educación</i><br>Inscripción de niños de 6–17 años + asistencia $\geq 85\%$ para niños de 6–14 años y $\geq 75\%$ para niños de 15–17 años | 13.872.243 familias<br>(marzo de 2013)           | Mensual                                   | <i>Básico</i><br>BRL 70 (USD 35) pagado únicamente a familias que viven en la extrema pobreza, un beneficio por familia, independientemente de la cantidad de hijos.<br><br><i>Variable</i><br>BRL 32 (USD 16) pagado a familias pobres y extremadamente pobres; máximo de cinco beneficios por familia, pagado por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• hijo menor de 15 años</li> <li>• mujer embarazada, se paga sólo durante nueve meses</li> <li>• madre lactante, se paga sólo durante seis meses</li> </ul> <i>Joven variable</i><br>BRL 38 (USD 19) pagado a familias que viven en la extrema pobreza; máximo de dos beneficios por familia, pagado por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adolescente de 16-17 años</li> </ul> <i>Beneficio adicional para la erradicación de la extrema pobreza</i><br>BRL 70 (USD 35) menos el ingreso per cápita; pagado únicamente a familias extremadamente pobres (desde 2012) |

| País<br><i>Nombre del programa:<br/>Origen del programa</i>   | Beneficiarios a los que está dirigido  | Condicionalidades   | Número de beneficiarios<br>(fecha de referencia) | Frecuencia del pago de las transferencias | Categoría y monto de los pagos de las transferencias<br>(por período de pago)   |
|---|--|---|--|---|---|
| <b>Colombia</b><br><br><i>Más Familias en Acción:</i><br>Comenzó en 2011 como una versión rediseñada de <i>Familias en Acción</i> | <p>Dos etapas de focalización:</p> <p><i>Focalización geográfica</i> para identificar cuatro categorías de municipios, a partir del tamaño y del índice de pobreza multidimensional</p> <p><i>Focalización familiar</i>, basada en cuatro criterios: Puntaje de la familia en SISBEN III<sup>a</sup> (con un umbral de elegibilidad variable por área de residencia); Sistema de información de <i>Red Unidos</i> (identifica a 1,3 millones de los hogares más pobres); registro de familias internamente desplazadas; censo de pueblos indígenas</p> | <p><i>Salud</i></p> <p>Para niños menores de 7 años, asistir a todos los controles de crecimiento y desarrollo (en centros de salud locales, según las normas establecidas por el Ministerio de Protección Social), más un registro de vacunación completo (aún queda por verificar/hacer cumplir la corresponsabilidad de este último), la participación en seminarios de educación en salud a cargo de equipos locales de salud no es obligatoria.</p> <p><i>Educación</i></p> <p>Inscripción para niños de 5–18 años + asistencia <math>\geq 80\%</math> y un máximo de dos años repetidos entre el 1er y el 11º año</p> | 2.083.315 familias<br>(diciembre de 2012)        | Cada dos meses                            | <p><i>Salud y nutrición</i></p> <p>COP 100.000 (USD 53) pagados a familias con hijos menores de 7 años, un beneficio por familia independientemente de la cantidad de hijos. En algunos sitios se paga un beneficio adicional de COP 40.000 (USD 21) a familias con hijos de 7–11 años, independientemente de la cantidad de hijos. Los beneficios no son acumulativos y el pago máximo a las familias es de COP 100.000.</p> <p><i>Educación</i></p> <p>COP 30.000–COP 120.000 (USD 16–USD 63) El monto depende de la categoría de municipio que se haya determinado en la primera etapa de focalización; pagado por hijo hasta un máximo de tres hijos por familia, varía según la ubicación y el año escolar. No obstante, las familias indígenas e internamente desplazadas reciben el beneficio máximo para el año escolar de sus hijos, independientemente de en qué municipio vivan. Algunos sitios no cuentan con beneficios para niños en edad escolar</p> |

| <b>País</b><br><i>Nombre del programa:<br/>Origen del programa</i>                                   | Beneficiarios a los que está dirigido                                       | Condicionalidades   | Número de beneficiarios<br>(fecha de referencia) | Frecuencia del pago de las transferencias | Categoría y monto de los pagos de las transferencias<br>(por período de pago)   |
|--|---|---|--|---|---|
| <b>Honduras</b><br><br><i>Bono 10.000:</i><br>Comenzó en 2010 como una reformulación del <i>PRAF</i> | Familias pobres con hijos de 0 a 18 años y mujeres embarazadas y lactantes. | <p><i>Salud</i></p> <p>Las familias deben utilizar servicios de prevención de salud para niños de hasta 6 años y las mujeres deben recibir atención pre y post parto.</p> <p><i>Educación</i></p> <p>Inscripción + asistencia <math>\geq 80\%</math></p> <p>En hogares con varios hijos, sólo uno debe cumplir con la categoría de beneficios (de salud o educación) para activar el pago para el hogar, pero esto cambiará en 2014; no se verifica el cumplimiento de la corresponsabilidad con respecto a atención pre y post parto de las mujeres<sup>b</sup>.</p> | 345.000 familias<br>(julio de 2012)              | Cada seis meses ( <i>de hecho</i> )       | <p><i>Salud</i></p> <p>HNL 2.500 (USD 132), para niños de 0–5 años y para mujeres embarazadas o lactantes</p> <p><i>Educación</i></p> <p>HNL 5.000 (USD 263), para niños de 6-18 años y adolescentes</p> <p><i>Transferencia anual máxima</i></p> <p>HNL 10.000 (USD 526) por hogar. Si la familia tiene derecho tanto a beneficios de salud como de educación, sólo recibe el de educación; en este caso no se comprueba el cumplimiento de la corresponsabilidad en materia de salud.</p> |

| País<br><i>Nombre del programa:<br/>Origen del programa</i> | Beneficiarios a los que<br>está dirigido  | Condicionalidades  | Número de<br>beneficiarios<br>(fecha de<br>referencia) | Frecuencia del<br>pago de las<br>transferencias | Categoría y monto de los pagos de las transferencias<br>(por período de pago)  |
|---|---|--|--|---|--|
| <b>Jamaica</b><br><br>PATH:<br>Comenzó en<br>2002           | Hogares pobres con los<br>siguientes miembros<br>vulnerables: <ul style="list-style-type: none"> <li>• niños, desde el nacimiento hasta completar la enseñanza secundaria</li> <li>• adultos mayores (mayores de 60 años) sin pensiones</li> <li>• personas con discapacidad</li> <li>• mujeres embarazadas y lactantes</li> <li>• adultos pobres (18-59 años)</li> </ul> | <p><i>Salud</i></p> <p>Registro en el Centro de Salud del estado, cumplimiento de los controles establecidos (variables según la categoría de beneficios y la edad del beneficiario)</p> <p><i>Educación</i></p> <p>Para niños de 6–18 años, inscripción + asistencia <math>\geq 85\%</math></p> | 130.000 familias<br>(febrero de 2012)                  | Cada dos meses                                  | <p><i>Base</i></p> <p>JMD 800 (USD 8), introducido en junio de 2010 para aquellos beneficiarios que no cumplan con las responsabilidades establecidas en el programa</p> <p><i>Educación</i></p> <p>JMD 1.500–2.530 (USD 15–25,30) pagado por cada niño de la familia, el valor varía según el sexo y el año escolar. Algunos sitios no cuentan con beneficios para niños en edad escolar</p> <p><i>Otros (relativos a la salud para hogares con niños beneficiarios)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• JMD 1.500 (USD 15) para niños de 0-6 años</li> <li>• Todas las demás categorías vulnerables reciben JMD 1.800 (USD 18)</li> </ul> |



| <b>País</b><br><i>Nombre del programa:<br/>Origen del programa</i> | Beneficiarios a los que está dirigido                             | Condicionalidades  | Número de beneficiarios<br>(fecha de referencia) | Frecuencia del pago de las transferencias | Categoría y monto de los pagos de las transferencias<br>(por período de pago)  |
|--|---|--|--|---|--|
| <b>Perú</b><br><i>Juntos:<br/>Comenzó en 2005</i>                  | Hogares pobres con hijos menores de 19 años o mujeres embarazadas | <p><i>Salud</i></p> <p>Niños de entre 0 y 6 años, mujeres embarazadas y madres lactantes deben asistir a chequeos periódicos</p> <p><i>Educación</i></p> <p>Para niños de 6-19 años, inscripción + asistencia <math>\geq 85\%</math></p> | 649.553 (afiliados) (2012)                       | Cada dos meses                            | <p><i>Beneficio simple fijo</i></p> <p>PEN 200 (USD 78) por hogar. A diferencia de otros programas de transferencias monetarias condicionadas, este es un pago de una suma única que no difiere de un hogar a otro</p> |

*Fuente:* Los autores, a partir de los sitios virtuales de los programas y entrevistas con los administradores de los programas.

<sup>a</sup> Para mayor información sobre SISBEN, véase la sección 3.1.

<sup>b</sup> Del manual de operaciones del programa: “Además se promoverá que las mujeres embarazadas acudan al menos a cuatro visitas de control en las unidades de salud, a que tengan su parto en una clínica materno infantil u hospital y a que realicen una visita de control a los 7 y a los 40 días siguientes al parto. Estas acciones no estarán sujetas a sanciones por incumplimiento”.



### ***1.3 Impactos documentados de los programas de transferencias monetarias condicionadas<sup>3</sup>***

El principal beneficio de las transferencias monetarias condicionadas es su eficacia a la hora de reducir la incidencia y la profundidad de la pobreza. Han aumentado tanto la cantidad como la variedad de los alimentos que se consumen, favoreciendo el consumo de productos más nutritivos y más caros como carne y verduras (Ruiz-Arranz et al., 2006).

Las transferencias monetarias condicionadas también han resultado en la reducción de la disponibilidad de mano de obra infantil, lo que ha redundado en un aumento en la inscripción y asistencia escolar (independientemente del nivel de ingresos per cápita del país). En México, luego de tres a cinco años de exposición al programa, se registró un aumento de entre seis meses y un año en la duración de los estudios (véase también el Recuadro 5). Existe menos evidencia acerca de que la inscripción y la asistencia hayan contribuido a mejorar los resultados de aprendizaje. Más allá de la dificultad de evaluar estos impactos de manera rigurosa en el largo plazo (debido a la incorporación del grupo control inicial), el problema puede estar relacionado con la falta de desarrollo de la prestación del servicio, en particular en cuanto a su calidad. No obstante, Barham et al. observaron recientemente que "se mantuvo el efecto a corto plazo del programa relacionado con el aumento de seis meses en la escolarización, luego de finalizar el programa y hasta la edad adulta temprana. Además, los resultados muestran mejoras importantes y sustanciales en los puntajes obtenidos tanto en matemáticas como en lenguaje. Específicamente, la exposición aleatoria a transferencias monetarias condicionadas en los años escolares críticos llevó a un incremento de un cuarto de desviación estándar para resultados de aprendizaje en hombres jóvenes" (2013, 2).

La evidencia en materia de salud es menos clara, pero varios estudios han hallado impactos positivos en el uso de servicios de salud, así como una disminución de la morbilidad para determinados grupos etarios (véase el estudio en Gaarder, Glassmand y Todd, 2010). Recientemente, Rasella et al. (2013) hallaron que el programa *Bolsa Família* de Brasil contribuyó a disminuir la mortalidad infantil, especialmente para muertes atribuibles a causas relacionadas con la pobreza tales como malnutrición y diarrea.

A pesar de las preocupaciones iniciales de que los impactos positivos pudieran verse opacados por cambios negativos en el comportamiento de los adultos, esos resultados no son

---

<sup>3</sup>Véase Fiszbein y Schady (2009, 11–21) para una revisión integral de la bibliografía.

prevalentes. Los beneficios de las transferencias monetarias condicionadas no vienen en detrimento de la disponibilidad de mano de obra adulta (a partir de la nueva dependencia de la asistencia social) y las transferencias monetarias condicionadas en general no han propiciado la fertilidad<sup>4</sup>, ni han expulsado las remesas ni otras transferencias privadas.

Dados los elevados costos del monitoreo y cumplimiento de las condiciones, la literatura ha estudiado si son necesarias, es decir, si no se podría lograr el mismo efecto a través del efecto del ingreso de las transferencias monetarias no condicionadas. "En varios estudios recientes se intenta comparar las transferencias monetarias condicionadas con las transferencias monetarias no condicionadas. Baird, McIntosh y Ozler (2010) evaluaron un experimento de transferencias monetarias que tenía un tratamiento condicionado (transferencias monetarias condicionadas) y otro no condicionado (transferencias monetarias no condicionadas) y observaron que el aumento de la inscripción escolar es más importante en los casos en que hay transferencias monetarias condicionadas que en aquellos en que no hay condicionalidad. Akresh, Walque y Kazianga (2012) también realizaron un experimento aleatorio para estimar el impacto de las transferencias monetarias condicionadas en la demanda de servicios rutinarios de salud preventiva, y hallaron que las transferencias monetarias condicionadas aumentan considerablemente el número de visitas al médico por motivos de prevención, mientras que las transferencias monetarias no condicionadas no tienen el mismo impacto. Además, dado que algunos hogares beneficiarios en México y Ecuador no creían que el programa de transferencia monetaria tenía la asistencia escolar como condición, Brauw y Hoddinott (2008) y Schady y Araujo (2008) observaron que la inscripción escolar era considerablemente menor entre aquellos que creían que las transferencias eran incondicionales. Estos hallazgos son congruentes con los argumentos teóricos de de Janvry y Sadoulet (2006), según los cuales las transferencias monetarias condicionadas deberían de tener un mayor impacto en los resultados condicionales que las transferencias monetarias no condicionadas" (Ibarraran y Benedetti, 2013).

---

<sup>4</sup>Stecklov et al. (2007) observaron un impacto en la fertilidad en Honduras, donde el PRAF podría haber contribuido al aumento de la fertilidad entre 2 y 4 puntos porcentuales.

## **2. Sustentabilidad financiera**

Los países que inicien un nuevo programa de transferencias monetarias condicionadas deberán encontrar el equilibrio entre la magnitud de la necesidad de asistencia social y desarrollo de capital humano y los medios económicos de que dispone el país. La primera decisión estratégica que se debe tomar en cuanto a los nuevos programas de transferencias monetarias condicionadas tiene que ver con el tamaño del presupuesto. A continuación, los diseñadores de políticas deben decidir cómo asignar este presupuesto, eligiendo, entre otros parámetros: (a) la población beneficiaria a que se dirigen (p. ej.: extrema pobreza o pobreza en general); (b) el monto de la transferencia, y; (c) la duración del tratamiento (p. ej.: período fijo o de duración indeterminada).

El proceso de desarrollo del programa comienza con la determinación de la necesidad del programa. Como las transferencias monetarias condicionadas tienen al menos dos objetivos, que son el alivio de la pobreza actual y el estímulo del desarrollo de capital humano de niños y jóvenes de los hogares beneficiarios, la necesidad debe evaluarse en múltiples dimensiones. Algunas posibles maneras de medir la magnitud de la pobreza son el índice de recuento y el índice de brecha de pobreza. El primero permite calcular el porcentaje de la población que tiene ingresos por debajo de una línea de pobreza predeterminada y que, por lo tanto, necesita asistencia social. El segundo permite calcular la cantidad de recursos financieros que sería necesario transferir (teóricamente a través de transferencias monetarias) a los pobres para que superen la línea de pobreza y, de ese modo, eliminar la pobreza. Por ejemplo, una brecha de pobreza de 0,1 indica que cada individuo del país debería transferir el equivalente al 10% de la línea de pobreza del país a los pobres para que todos pudieran superar la línea de pobreza.

Las necesidades específicas del desarrollo del capital humano determinan qué clases de responsabilidades se seleccionarán para los beneficiarios. En otras palabras, los diseñadores de políticas identifican los objetivos que buscan lograr y hacen que el pago de la transferencia monetaria dependa del cumplimiento de un conjunto de actividades diseñadas para alcanzar esos objetivos. Las necesidades varían de un país a otro y con el tiempo. Los objetivos de los programas en los diferentes contextos pueden incluir la incidencia de la malnutrición crónica (o la disminución del número de personas excedidas de peso u obesas), aumento de la cobertura de la vacunación infantil, disminución de las tasas de repetición y deserción escolar. Las acciones relacionadas pueden comprender controles para las mujeres embarazadas, mujeres lactantes y niños pequeños, seguimiento del crecimiento infantil, uso

de servicios de salud preventivos que ofrecen complementos alimenticios y micronutrientes, asistencia a sesiones de educación en nutrición y asistencia escolar. El problema a tratar puede incluir una dimensión de género, como por ejemplo cuando la asistencia a clase y los logros están distribuidos de manera no equitativa entre los sexos.

En el Cuadro 3 se ha intentado resumir las necesidades de desarrollo de capital humano y de asistencia social en los seis países que abarca este informe, según datos del año en el que se lanzó el programa de transferencias monetarias condicionadas (o el año más cercano del que se tienen datos). La pobreza se mide a través del índice de recuento de pobreza y el índice de la brecha de pobreza. Las necesidades educativas se miden a través del número promedio de años de escolarización completados por las personas de entre 20 y 24 años. Elegimos este indicador porque resume las múltiples dimensiones del sistema educativo, incluidas las inscripciones, repetición de años y la deserción temprana, para individuos que se encuentran justo por encima de la franja etaria de la intervención de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Es probable que las transferencias monetarias condicionadas repercutan en este indicador en el mediano o largo plazo. Por razones similares, utilizamos un proxy para las necesidades de salud equivalente a la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos. Reconocemos que la elección de los indicadores se ve limitada por la disponibilidad de datos para comparar en los diferentes países (y regiones), y no refleja completamente la complejidad de los problemas que se intentan solucionar a través de los programas. Sin embargo, los indicadores seleccionados ofrecen una mirada útil a la variedad de necesidades de los diferentes países, así como datos de referencia para países asiáticos que estén estudiando la posibilidad de introducir programas de transferencias monetarias condicionadas.

En esta distribución, Honduras mostró tener tanto la mayor incidencia de pobreza (48%) y la mayor brecha de pobreza (25%) así como los indicadores de salud y educación más bajos. Colombia tenía altos niveles de pobreza y bajos niveles de escolarización, pero también la menor incidencia de mortalidad infantil (junto con Jamaica). México, Brasil y Perú presentaron una incidencia de pobreza intermedia, aunque en Brasil la brecha es

relativamente mayor<sup>5</sup>. El país con menores necesidades fue Jamaica, con la menor cantidad de pobres, la brecha más pequeña, los niveles de escolarización más altos y la incidencia más baja de mortalidad infantil.

El obstáculo a la comparación con los países asiáticos es el hecho de que no se cuenta con indicadores de las necesidades a nivel regional, a excepción de la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años. En este punto, los países en desarrollo de la región de Asia Oriental y el Pacífico tienen un comportamiento similar a América Latina y el Caribe en 2010, mientras que la tasa de mortalidad es casi tres veces mayor en Asia del Sur. Esto indica que las condiciones de salud y nutrición para madres y niños pequeños podría ser una prioridad importante para los nuevos programas de esta región.

**Cuadro 3. Indicadores seleccionados de necesidades sociales y de capital humano para América Latina y el Caribe, Asia y mundiales**

| Región/país                                 | Año <sup>a</sup> | Tasa de recuento de pobreza en USD 2,5 por día (PPA) (% de la población) | Brecha de pobreza a USD 2,5 por día (PPA) (%) | Promedio de años de escolarización jóvenes de entre 20 y 24 años | Tasa de mortalidad, menores de 5 (por 1.000 nacidos vivos) |
|---|------------------|--|---|--|--|
| OCDE  | 2010             | n/d  | n/d   | n/d  | 5,5  |
| Asia Oriental y el Pacífico (en desarrollo) | 2010             | n/d  | n/d   | n/d  | 22,0   |
| Sur de Asia                                 | 2010             | n/d  | n/d   | n/d  | 64,2   |
| ALC   | 2010             | n/d  | n/d   | n/d  | 22,3   |
| Brasil                                      | 2001             | 27,4   | 13,1  | 8,8 (2000)   | 33,6   |
| Colombia                                    | 2001             | 40,0   | 20,1  | 8,4 (2000)   | 24,3   |
| Honduras                                    | 1998             | 48,0   | 24,9  | 7,7 (2000)   | 38,5   |
| Jamaica                                     | 2002             | 14,8   | 3,5   | 10,9 (2000)  | 24,3   |
| México                                      | 1997             | 27,2 (1998)  | 9,9 (1998)                                    | 8,8 (1995)   | 32,7   |
| Perú  | 2005             | 28,9   | 10,5  | 9,9  | 27,5   |

*Fuente:* Indicadores del Desarrollo Mundial (consultados el 11 de marzo de 2013).

<sup>a</sup> En aquellos casos en que no hay datos disponibles para este año, se indica el año de los datos utilizados entre paréntesis.

<sup>5</sup> La decisión de los países de adoptar programas de transferencias monetarias condicionadas probablemente se haya basado más en las medidas oficiales nacionales de la pobreza, como ser las líneas nacionales de pobreza. Utilizamos definiciones estándar porque son más fáciles de comparar y porque las medidas oficiales pocas veces incluyen la brecha de pobreza. Sin embargo, es interesante ver que, al momento de introducir sus programas de transferencias monetarias condicionadas, los índices oficiales de recuento de pobreza de Perú, Colombia y México superaban el 50%, el de Honduras superaba el 65% y en Brasil se ubicaba cerca del 35%.

Los medios fiscales con que cuenta un país para satisfacer sus necesidades de asistencia social y desarrollo del capital humano se pueden medir como una primera aproximación a través de la magnitud de los ingresos fiscales del gobierno. En el Cuadro 4 se muestran el PIB per cápita y los ingresos del gobierno, sin contar donaciones, medidos como porcentaje del PIB. Los valores presentados para ambos corresponden al año en que cada país inició su programa de transferencias monetarias condicionadas (o el más cercano del que se tengan datos) de modo de ofrecer una idea de los medios disponibles al comienzo. Jamaica tenía las mayores posibilidades financieras, debido a un PIB per cápita relativamente alto y el mayor tamaño relativo de ingresos del gobierno (31,8% del PIB). Es importante hacer la salvedad, sin embargo, de destacar que Jamaica también tenía la mayor deuda relativa del gobierno central, que ascendía a 127,4% del PIB. Esto indica que el país tenía su capacidad de préstamo limitada, y que era probable que una gran parte de los ingresos estuviera comprometida previamente para pagar la deuda existente. La deuda del gobierno de todos los demás países alcanzaba menos del 60% del PIB y era poco probable que fuese un obstáculo para el uso de los ingresos disponibles. Después de Jamaica, Brasil y México tenían las mejores posibilidades financieras. En el caso de Brasil esto obedecía a un cobro de ingresos relativamente alto, mientras que en el caso de México obedecía a que éste tiene el PIB per cápita más alto de los países de la muestra. Colombia y Perú tenían medios intermedios, mientras que Honduras registró los medios más bajos de la muestra; con una recaudación por parte del gobierno de sólo USD 579 per cápita (dólares estadounidenses constantes de 2005, luego del ajuste de paridad del poder adquisitivo (PPA)).

En el Cuadro 4 se ve asimismo que los países asiáticos tenían bajos niveles de medios financieros en 2010, tanto debido a un PIB relativamente bajo per cápita como a niveles de recaudación de ingresos extremadamente bajos. En los países en desarrollo de la región de Asia Oriental y el Pacífico, la recaudación promedio del gobierno para 2010 fue de USD 805 per cápita, o cercana a la mitad de la de Brasil y México cuando éstos iniciaron sus programas de transferencias monetarias condicionadas. En Asia del Sur, la cifra alcanza apenas los USD 273 per cápita, menor aún que la mitad de la cifra de Honduras para 1998. Estas comparaciones dan a entender que los países asiáticos que inicien programas de transferencias monetarias condicionadas deberán priorizar las consideraciones fiscales, ya que es probable que los programas deban enfrentar serias limitaciones presupuestales. Asimismo, en países con recursos financieros particularmente limitados, puede ser importante empezar por programas a pequeña escala.

**Cuadro 4. Indicadores seleccionados de medios financieros para América Latina y el Caribe, Asia y el mundo**

| Región/país                                       | Año <sup>a</sup> | PIB per cápita,<br>PPA en USD<br>constantes<br>internacionales<br>a 2005<br>(1) | Ingresos, sin<br>contar<br>donaciones (%<br>del PIB)<br>(2) | Deuda del<br>gobierno central,<br>total (% del PIB) | Ingresos per<br>cápita, PPA en<br>USD constantes<br>internacionales<br>de 2005<br>= (1)*(2)/100 |
|---|------------------|---|---|---|---|
| OCDE  | 2010             | 33.448  | 22,9  | 58,6  | 7.660   |
| Asia Oriental y el<br>Pacífico (en<br>desarrollo) | 2010             | 6.006   | 13,4 (2009)   | n/d   | 805   |
| Sur de Asia                                       | 2010             | 2.271   | 12,0  | 56,5 (2007)   | 273   |
| ALC   | 2010             | 10.180  | n/d   | n/d   | n/d   |
| Brasil  | 2001             | 7.902   | 20,7  | 55,8 (2006)   | 1.638   |
| Colombia  | 2001             | 6.620   | 15,2  | 54,9 (2003)   | 1.006   |
| Honduras  | 1998             | 2.903   | 20,0 (2003)   | n/d   | 579   |
| Jamaica   | 2002             | 7.083 (2005)  | 31,8 (2003)   | 127,4 (2003)  | 2.253   |
| México  | 1997             | 10.687  | 14,7  | 25,7  | 1.572   |
| Perú  | 2005             | 6.387   | 17,6  | 31,2 (2006)   | 1.126   |

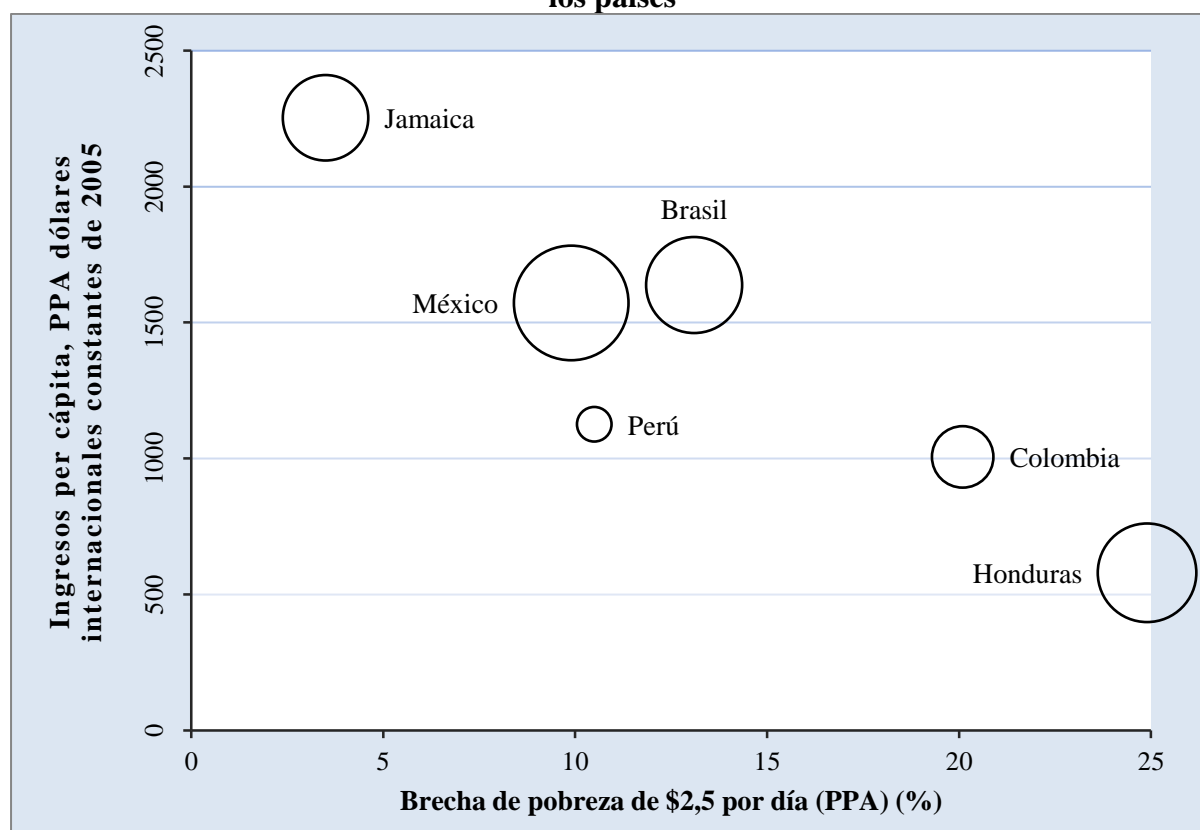
*Fuente:* Indicadores del Desarrollo Mundial (consultados el 11 de marzo de 2013).

<sup>a</sup> En aquellos casos en que no hay datos disponibles para este año, se indica el año de los datos utilizados entre paréntesis.

Si bien cuando los países de América Latina y el Caribe comenzaron sus programas de transferencias monetarias condicionadas se registraban grandes diferencias en cuanto a las necesidades y medios financieros, se ve poca variación en el tamaño de sus presupuestos actuales para transferencias monetarias condicionadas. En la Figura 1 se cruzan los datos correspondientes a brechas de pobreza e ingresos del gobierno per cápita. Cada círculo representa a un país y su tamaño indica la magnitud de los presupuestos para transferencias monetarias condicionadas en 2011, expresados como porcentaje del PIB. Esta evidente tendencia a la baja indica que los gobiernos de los países que tienen las mayores brechas de pobreza generalmente tienen bajos ingresos per cápita. Esto obedece a una combinación de un menor PIB per cápita y una menor capacidad de recaudación de ingresos, y probablemente tenga un impacto negativo en el volumen de recursos que pueden dedicarse a programas de transferencias monetarias condicionadas. No obstante, dado que estos países están intentando hacer frente a la pobreza y a problemas de desarrollo de capital humano más severos, el tamaño del círculo es sorprendentemente similar en todos ellos. La única excepción es Perú, que tiene el programa más reciente de la muestra, con un presupuesto que representa el 0,13% del PIB en 2011.

El hecho básico que importa es que *los programas maduros de América Latina y el Caribe tienen presupuestos del orden del 0,3–0,4% del PIB*, independientemente de los niveles de pobreza de los países y de sus medios financieros. La lección para los países asiáticos que están planeando introducir esta clase de programas es que deben estar preparados para asignar un presupuesto de dimensiones similares al cabo de unos 10 años de operación.

**Figura 1. Tamaño de los presupuestos de las transferencias monetarias condicionadas (porcentaje del PIB) en América Latina y el Caribe, según las necesidades y medios de los países**



*Fuente:* Elaborado por los autores a partir de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas (véase <http://dds.cepal.org/bdptc/>).

La segunda lección de la región de América Latina y el Caribe es *que los presupuestos de transferencias monetarias condicionadas tienden a crecer con el tiempo*. En el Cuadro 5 se observa que el presupuesto del programa *Oportunidades*, de México, expresado como porcentaje del PIB, se duplicó en el período 2001–2011; el presupuesto de Brasil para transferencias monetarias condicionadas se duplicó en el período 2003–2008, y el de Colombia casi se triplicó entre 2003 y 2010. Honduras representa la única excepción, con una caída temporal en el período 2006–2009. No obstante, el país ha aumentado



enormemente su presupuesto para programas de transferencias monetarias condicionadas desde el lanzamiento del programa *Bono 10.000* en 2010 (alcanzando el 0,65% del PIB en 2012). La magnitud de estas tendencias es aún mayor si se tiene en cuenta que el gasto real, como expansión en términos de porcentaje del PIB ocurrió en un período de crecimiento sostenido del PIB.

En la mayoría de los casos, los aumentos del presupuesto fueron impulsados por un crecimiento simultáneo del número de beneficiarios y del valor de las transferencias. En el Cuadro 6 se presenta la evolución del número de beneficiarios, medido como proporción de la población que vive en hogares beneficiarios, con datos que se limitan al período 2001-2010. En Brasil y en México, los países que tienen los programas más grandes, este indicador aumentó de 12% a 27% y de 15% a 24% respectivamente.

En todos los casos observados el tamaño de la población beneficiaria aumentó. Más generalmente, la mayoría de los países que iniciaron programas de transferencias monetarias condicionadas mantuvieron y ampliaron sustancialmente su cobertura (aunque cabe destacar que las listas activas de beneficiarios eran dinámicas y hubo ingresos y salidas de familias e individuos). Nicaragua, cuyo caso no se analiza en este estudio, es la única excepción, habiendo implementado un programa de transferencias monetarias condicionadas únicamente entre 2000 y 2006 (Stampini y Tornarolli, 2012, 9). Es interesante observar que, a pesar de que algunos países inicialmente concibieron a las transferencias como intervenciones limitadas en el tiempo<sup>6</sup>, en el presente la duración de las transferencias es indefinida<sup>7</sup> en los seis países que se analizan en este informe.

En el Cuadro 7 se presentan las dimensiones promedio de las transferencias por hogar, medidas en dólares internacionales ajustados según la PPA de 2005. Se ve que el valor de las transferencias aumentó en cuatro de seis países. Los cambios más importantes se observaron en Honduras y en México, donde las transferencias se triplicaron y se duplicaron, respectivamente. Sólo en Colombia y en Perú se redujeron apenas. Las tendencias son más marcadas y no muestran excepciones cuando se miden las transferencias en moneda local o en dólares estadounidenses sin ajustar (lo que no se muestra en los cuadros).

---

<sup>6</sup>Por ejemplo, México inicialmente planteó (pero nunca puso en práctica) un límite de tres años para los beneficiarios de *PROGRESA*, al cabo de los cuales hubiese sido necesario reevaluar sus condiciones de bienestar.

<sup>7</sup>Depende del cumplimiento de criterios de pobreza y demográficos (p.ej.: tener hijos) que se verifican periódicamente a través de un proceso de recertificación (véase la Sección 4.6).

**Cuadro 5. Presupuesto para transferencias monetarias condicionadas en países seleccionados de Latinoamérica y el Caribe, como porcentaje del PIB**

|          | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Brasil   | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,02 | 0,02 | 0,03 | 0,20 | 0,27 | 0,31 | 0,33 | 0,34 | 0,37 | 0,38 | 0,37 | 0,36 |
| Colombia |      |      |      |      | 0,01 | 0,04 | 0,07 | 0,07 | 0,06 | n/d  | 0,17 | 0,25 | 0,28 | 0,35 | n/d  |
| Honduras |      | n/d  | n/d  | n/d  | 0,44 | 0,41 | 0,42 | 0,38 | 0,3  | 0,29 | 0,27 | 0,28 | 0,24 | 0,37 | n/d  |
| Jamaica  |      |      |      |      |      | n/d  | n/d  | n/d  | n/d  | 0,14 | 0,17 | n/d  | 0,28 | 0,31 | 0,32 |
| México   | 0,01 | 0,09 | 0,15 | 0,17 | 0,21 | 0,27 | 0,3  | 0,3  | 0,32 | 0,32 | 0,32 | 0,35 | 0,39 | n/d  | 0,43 |
| Perú     |      |      |      |      |      |      |      |      | 0,05 | 0,06 | 0,15 | 0,14 | 0,15 | 0,14 | 0,13 |

Fuente: Huang et al. (2013).

Notas: Los programas incluidos en este cuadro son: *Bolsa Família*, *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Cartão Alimentação* y *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)* de Brasil, *Familias en Acción e Ingreso para la prosperidad social* de Colombia, *PRAF* y *Bono 10.000* de Honduras, *PATH* de Jamaica, *Oportunidades* de México y *Juntos* de Perú. En aquellos casos en los que había cifras de gastos (presupuesto ejecutado), se utilizaron las mismas, en los casos en que faltaban datos, se tomaron en cuenta asignaciones presupuestales. Las celdas vacías corresponden a años en los que no se implementaron CCT, mientras que n/d indica que no hay datos disponibles.

**Cuadro 6. Cobertura de las transferencias monetarias condicionadas en países seleccionados de América Latina y el Caribe, como porcentaje de la población total**

|          | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Brasil   | 12,2 | 12,0 | 20,8 | 23,0 | 24,8 | 25,8 | 24,5 | 22,6 | 26,2 | 26,9 |
| Colombia | 0,9  | 3,5  | 3,8  | 3,5  | 5,4  | 7,2  | 16,3 | 17,6 | 25,3 | 25,3 |
| Honduras | 9,9  | 8,3  | 6,5  | 6,1  | 11,0 | 9,4  | 10,9 | 14,7 | 10,5 | 14,1 |
| Jamaica  |      | 13,2 | 15,8 | 15,7 | 15,6 | 19,0 | 21,5 | 24,0 | 26,5 | 30,6 |
| México   | 15,4 | 21,1 | 20,8 | 23,8 | 23,0 | 23,2 | 22,9 | 22,8 | 23,3 | 24,0 |
| Perú     |      |      |      |      | 0,7  | 3,2  | 6,9  | 8,1  | 7,8  | 8,9  |

Fuente: Elaboración de los autores a partir de Stampini y Tornarolli (2012).

Nota: Los programas incluidos en este cuadro comprenden *Bolsa Escola* y *Bolsa Família* de Brasil, *Familias en Acción* de Colombia, *PRAF* y *Bono 10.000* de Honduras, *PATH* de Jamaica, *Oportunidades* de México y *Juntos* de Perú. Las celdas vacías corresponden a años en los que no se implementaron CCT, mientras que n/d indica que no hay datos disponibles.

**Cuadro 7. Transferencias monetarias condicionadas por hogar beneficiario en países seleccionados de América Latina y el Caribe, como PPA a USD constantes internacionales de 2005**

|          | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Brasil   |      |      |      |      |      | 37,1 | 34,3 | 33,8 | 33,9 | 36,1 | 38,6 | 40,5 | 39,3 | 49,2 |
| Colombia |      |      |      | n/d  | 53,9 | 51,4 | 49,9 | 49,1 | 48,6 | 50,8 | 49,3 | 47,1 | 46,8 | 46,7 |
| Honduras | 19,8 | 18,1 | 16,9 | 15,8 | 14,9 | 14,2 | 13,5 | 12,8 | n/d  | 13,0 | 12,7 | 12,5 | 62,9 | 60,8 |
| Jamaica  |      |      |      |      | n/d  | 38,2 | 34,5 | 30,9 | 51,9 | 53,5 | 45,5 | 44,3 | 53,5 | 51,3 |
| México   | 43,4 | 46,1 | 46,8 | 56,1 | 56,5 | 56,9 | 58,2 | 61,1 | 63,3 | 70,5 | 88,4 | 85,4 | 97,7 | 98,8 |
| Perú     |      |      |      |      |      |      |      | 60,5 | 61,2 | 61,9 | 60,7 | 58,8 | 58,8 | 58,7 |

Fuente: Robles y Loayza (2013).

Nota: Los programas incluidos en este cuadro comprenden *Bolsa Família* de Brasil, *Familias en Acción* de Colombia, *PRAF* y *Bono 10.000* de Honduras, *PATH* de Jamaica, *Oportunidades* de México y *Juntos* de Perú. Las celdas vacías corresponden a años en los que no se implementaron CCT, mientras que n/d indica que no hay datos disponibles.

En general, a partir de la evidencia presentada en esta sección es posible deducir que los programas de transferencias monetarias condicionadas no se reducen frecuentemente, sino que tienden a crecer con el tiempo. Los países asiáticos que están evaluando la posibilidad de introducir el programa deberían entender que están realizando un compromiso a largo plazo.

Si bien las cifras presupuestales presentadas más arriba pueden parecer pequeñas para programas insignia de protección social tan importantes como las transferencias monetarias condicionadas, cabe aclarar que de hecho los presupuestos del orden del 0,3% y 0,4% del PIB son bastante grandes. Al principio los recursos se obtienen generalmente a través de reasignaciones dentro de la cartera de asistencia social, a través de la consolidación de programas existentes. Este es el caso del programa brasileño *Bolsa Família*, producto de la fusión del antiguo *Bolsa Escola* (una transferencia monetaria condicionada con responsabilidades relacionadas con la educación), *Bolsa Alimentação* y *Cartão Alimentação* (parte del programa para combatir el hambre *Fome Zero*) y *Auxílio Gas* (un subsidio energético) (Lindert et al., 2007). Del mismo modo, el programa PATH, de Jamaica sustituyó al antiguo programa de estampillas de alimentos, alivio de la pobreza en la calle y asistencia pública limitada (ODI, 2006). La experiencia de Brasil nos enseña que las reasignaciones de otras líneas presupuestales, externas a la asistencia social, sólo se vuelven posibles cuando el programa ha cobrado impulso y tiene una buena reputación. No obstante, estas reasignaciones son costosas del punto de vista político y sólo pueden realizarse en una escala limitada.

En algunos casos, el debate político acerca del financiamiento se centra en la necesidad de reemplazar a los subsidios generalizados y controles de precios que producen distorsiones en el mercado y se caracterizan por la mala focalización, con transferencias focalizadas y no distorsionantes<sup>8</sup>. Ese era el caso de México, donde se eliminaron algunos subsidios a los precios, aunque en etapas posteriores (p. ej.: el subsidio a la tortilla), mientras que otros aún están vigentes (p.ej.: el subsidio a la gasolina). La experiencia de la República Dominicana, que racionalizó sus subsidios generalizados al gas en 2008-2009 para redirigirlos únicamente a los beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas, es un

---

<sup>8</sup>La experiencia de América Latina y el Caribe nos enseña que los gobiernos típicamente no introducen nuevos impuestos para financiar el crecimiento de programas de transferencias monetarias condicionadas. El costo político de aumentar la carga impositiva para aumentar la asistencia social parece ser demasiado alto. Las reformas impositivas dirigidas a aumentar los ingresos, que siempre son extremadamente difíciles de negociar y de poner en práctica, se justifican más fácilmente con la necesidad de aumentar la oferta de servicios sociales o infraestructura que benefician a toda la población, más que sólo a los pobres.

raro ejemplo de eliminación de subsidios generalizados a los precios. Esta reforma generó ahorros que alcanzaron los USD 136 millones anuales.

El crédito es también una opción de financiamiento en el corto plazo. Los países de América Latina y el Caribe en particular han recibido apoyo de parte de bancos multilaterales de desarrollo, especialmente en las etapas iniciales de puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas. Además de apoyo financiero, los países de la región han recibido asistencia técnica y transferencia de conocimientos de otros países en los que los bancos ya habían apoyado a programas de transferencias monetarias condicionadas.

En el Cuadro 8 se presenta el valor de las aprobaciones del BID correspondientes a programas de transferencias monetarias condicionadas en los seis países a que hace referencia este informe<sup>9</sup>. En la Figura 2 se presentan los desembolsos correspondientes a las etapas iniciales y finales de implementación de cada programa, expresados como porción de los presupuestos para programas nacionales. Esto muestra que la importancia relativa de los préstamos ha ido disminuyendo en el período de implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas en Brasil, Colombia y Jamaica, se ha mantenido estable en México (véase también el Recuadro 1) y ha aumentado sustancialmente sólo en Honduras y Perú. Como advertencia, se debería tener en cuenta que el programa *Juntos* de Perú es relativamente nuevo, por lo que la relevancia del desglose en las etapas tempranas y tardías de la puesta en marcha es limitada.

---

<sup>9</sup>El BID y el Banco Mundial son los principales prestamistas de los programas de transferencias monetarias condicionadas en la región de América Latina y el Caribe. Las aprobaciones del Banco Mundial hasta la fecha alcanzan cerca de la mitad de las del BID (fuente: entrevista con personal del Banco Mundial); no hay datos detallados por país y año para consulta pública. Los datos presentados en el Cuadro 8 incluyen tanto préstamos de inversión como préstamos basados en políticas. Aunque el dinero es fungible y no hay garantías de que los préstamos basados en políticas se dirijan al financiamiento de transferencias, no hacemos distinciones entre los dos tipos de préstamos, ya que ambos se justifican por la intención de apoyar a programas de transferencias monetarias condicionadas.

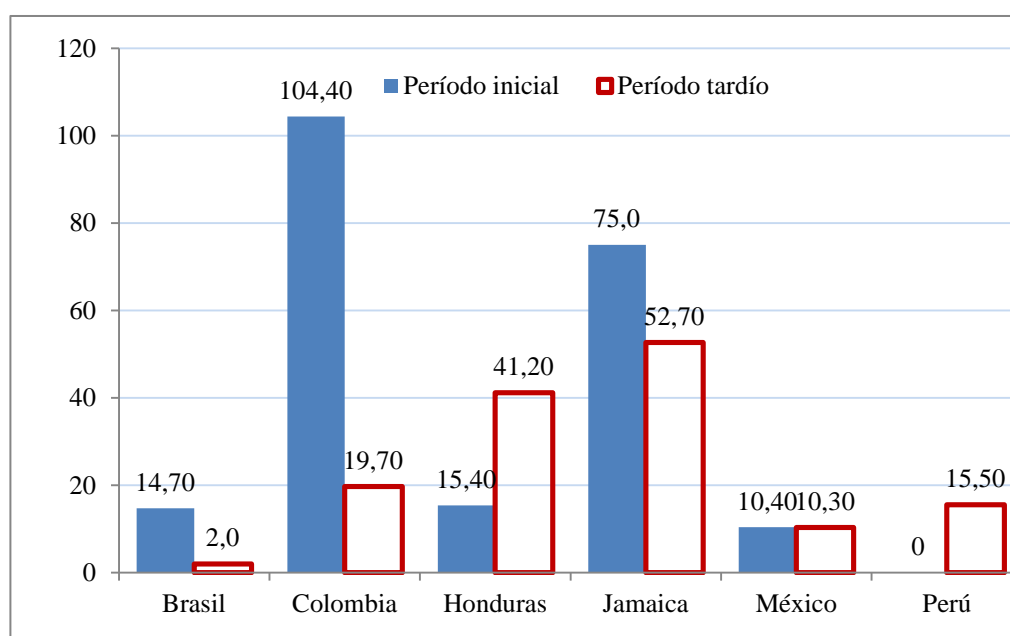
**Cuadro 8. Aprobaciones de préstamos del BID para programas de transferencias monetarias condicionadas en países seleccionados de América Latina y el Caribe, en millones de dólares**

| País     | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Total |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Brasil   |      |      | 500  |      |      | 1005 |      |      |      |      |      |      |      |      | 1505  |
| Colombia |      | 270  |      |      |      |      |      | 200  | 306  | 300  |      | 220  |      |      | 1296  |
| Honduras | 45   |      |      |      |      | 20   |      | 28   |      | 20   |      | 55   |      | 75   | 243   |
| Jamaica  |      |      | 60   |      |      |      |      |      |      | 15   |      | 50   | 50   | 30   | 205   |
| México   |      |      |      | 1000 |      |      | 1200 |      |      |      | 800  | 800  |      |      | 3800  |
| Perú     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 50   | 106  |      | 30   | 186   |

*Fuente:* Elaborado por los autores a partir de Huang et al. (2013).

*Nota:* El Cuadro incluye préstamos de inversión y préstamos basados en políticas, no se incluyen los préstamos de emergencia.

**Figura 2. Porcentaje del presupuesto para transferencias monetarias condicionadas financiado por préstamos del BID en países seleccionados de América Latina y el Caribe**



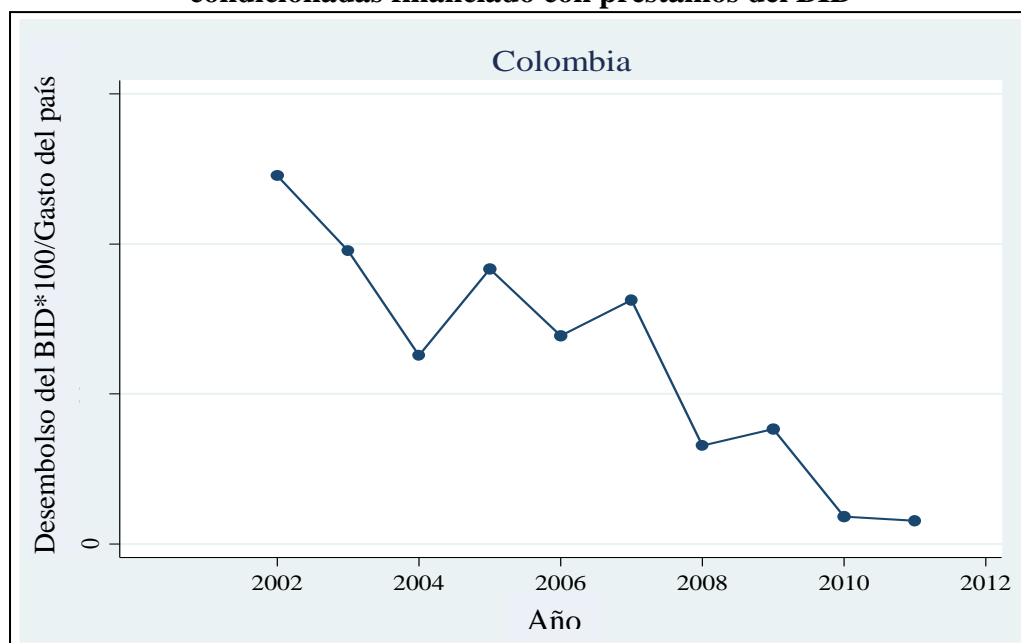
*Fuente:* Elaborado por los autores a partir de Huang et al. (2013).

*Notas:* Etapa inicial y tardía significan: 1996–2004 y 2005–12 para Brasil, 2001–6 y 2007–12 para Colombia, 1998–2005 y 2006–12 para Honduras, 2001–6 y 2007–12 para Jamaica, 1997–2004 y 2005–12 para México, 2005–8 y 2009–12 para Perú. La Figura incluye préstamos de inversión y préstamos basados en políticas, no se incluyen los préstamos de emergencia.

Colombia ofrece un ejemplo interesante de la importancia cada vez menor de los préstamos de los bancos de desarrollo. En la Figura 3 se ve que mientras que los préstamos del BID cubrieron el presupuesto de *Familias en Acción* durante los primeros años del programa, la importancia de los préstamos disminuyó rápidamente. El Parlamento colombiano aprobó recientemente una ley en virtud de la cual todos los gastos actuales

correspondientes a transferencias monetarias condicionadas se deben financiar a través de fuentes de ingresos internas<sup>10</sup>.

**Figura 3. Porcentaje del presupuesto de Colombia para transferencias monetarias condicionadas financiado con préstamos del BID**



Fuente: Elaborado por los autores a partir de Huang et al. (2013).

#### **Recuadro 1. Recursos humanos y financieros de *Oportunidades***

En sus comienzos, el programa *Oportunidades* de México se financió totalmente con fondos del presupuesto federal. El primer préstamo del BID se acordó en 2002, mientras que el financiamiento del Banco Mundial comenzó en 2009. Ambos bancos de desarrollo siguen financiando el programa y han estado brindando asistencia técnica sobre temas estratégicos de operación y evaluación. Los bancos de desarrollo también han contribuido a construir una red entre los países de América Latina y el Caribe que tienen programas de transferencias monetarias condicionadas, lo que facilita el intercambio de experiencias y conocimientos.

En 2012, *Oportunidades* empleó a más de 7.000 personas y tenía un presupuesto cercano a los MXN 63.000 millones (USD 5.000 millones, aproximadamente). El BID y el Banco Mundial aportaron cerca del 6% de este presupuesto cada uno (12% en total).

Fuente: Entrevista con personal del programa.

<sup>10</sup>En el Artículo 8 de la Ley 1532 de 2012 (<http://www.dps.gov.co/documentos/FA/LEY-FAMILIAS-ACCION.pdf>) se establece que “El Gobierno Nacional propenderá por proveer anualmente los recursos para atender el pago de los subsidios de la totalidad de las familias beneficiarias y su operación, de acuerdo al marco fiscal de mediano plazo.”

Además de asignaciones directas del presupuesto del programa, se debe tener en cuenta que simultáneamente pueden surgir grandes necesidades presupuestales de la necesidad de ampliar la cantidad y calidad de los servicios de salud y educación necesarios para que los beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas cumplan con las corresponsabilidades establecidas en el programa. En el Cuadro 9 se observa que el presupuesto público para educación aumentó sustancialmente en cinco de los seis países en el período de la puesta en práctica del programa de transferencias monetarias condicionadas, mientras que en Perú se mantuvo constante. Del mismo modo, el presupuesto de salud pública aumentó sustancialmente en Brasil, Honduras y México. Aunque no es posible determinar si estos cambios son atribuibles a condiciones de las transferencias monetarias condicionadas, existe un consenso entre quienes se dedican al desarrollo acerca de que la creciente demanda de educación y salud que obedece a la promoción de parte de estos programas exige que los países amplíen su oferta de servicios en este sentido. Esta lección es de particular importancia para los países asiáticos en desarrollo, que presentan niveles de gasto público sustancialmente más bajos tanto para salud como para educación (Cuadro 9). *A medida que evoluciona el programa de transferencias monetarias condicionadas, la cantidad y calidad de los servicios de salud y educación debe aumentar. Si no aumentan, los programas no alcanzarán el objetivo a largo plazo de desarrollar el capital humano de los beneficiarios.*

**Cuadro 9. Presupuestos públicos de educación y salud**

| Región/país                                    | Gasto público en educación,<br>total (% del PIB) |                   | Gasto en salud, público<br>(% del PIB) |      |
|--|--|-------------------|--|------|
|  | En el año de<br>inicio de la<br>CCT <sup>a</sup> | 2010 <sup>a</sup> | En el año de<br>inicio de la<br>CCT    | 2010 |
| OCDE   |  | 5,7 (2009)        |  | 8,4  |
| Asia Oriental y el<br>Pacífico (en desarrollo) |  | 3,8 (2008)        |  | 2,5  |
| Sur de Asia                                    |  | 3,3               |  | 1,2  |
| ALC  |  | 4,4 (2008)        |  | 3,8  |
| Brasil   | 3,9  | 5,6 (2009)        | 3,1                                    | 4,2  |
| Colombia                                       | 3,7  | 4,8               | 5,4                                    | 5,5  |
| Honduras                                       | 3,23 <sup>b</sup>                                | 7,65 <sup>b</sup> | 2,9                                    | 4,4  |
| Jamaica  | 5,4  | 6,1               | 2,8                                    | 2,6  |
| México   | 4,2 (1998)                                       | 5,3 (2009)        | 2,1                                    | 3,1  |
| Perú   | 2,7  | 2,7               | 2,7                                    | 2,7  |

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial (consultados el 11 de marzo de 2013).

<sup>a</sup> En aquellos casos en que no hay datos de este años disponibles, se indica el año de los datos utilizados entre paréntesis.

<sup>b</sup> Datos de educación para Honduras de CEPAL.

*En general, la evidencia que se presenta en este informe indica que los países asiáticos que están evaluando la posibilidad de introducir programas de transferencias monetarias condicionadas deberían:*

- 1. Realizar un compromiso a largo plazo para la administración del programa de transferencias monetarias condicionadas, en el que se reconozca que esta clase de programas son intervenciones a largo plazo.*
- 2. Comenzar con pequeños proyectos, teniendo en cuenta que estos programas tienden a crecer con el tiempo, y diseñar programas que se adapten a las lecciones aprendidas en las primeras etapas de la puesta en práctica.*
- 3. Estar preparados para asignar recursos estatales suficientes, con presupuestos programáticos que aumentarán a cerca del 0,3%-0,4% del PIB al cabo de unos años luego de la puesta en práctica.*
- 4. Estudiar la posibilidad de aumentar simultáneamente los presupuestos correspondientes a servicios de salud y educación, prestando especial atención a la necesidad de ampliar la cobertura del servicio mientras se mejora la calidad de prestación del servicio para cumplir con el aumento de la demanda generada por las corresponsabilidades establecidas por el programa.*



### **3 Sentar las bases operativas**

La puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas implica ocho funciones operativas. Éstas son: (1) focalización, o selección y registro de beneficiarios; (2) monitoreo y evaluación; (3) prestación de servicios complementarios (p. ej.: salud y educación); (4) servicio al cliente (atención al cliente y gestión de casos); (5) control de la corresponsabilidad de los beneficiarios; (6) pagos de transferencias monetarias; (7) auditoría (para garantizar la transparencia) y; (8) recertificación y “graduación”. Esta sección se centra en la focalización y en el monitoreo y evaluación, que constituyen las bases operativas claves. Las seis funciones restantes se analizan en la Sección 4.

#### ***3.1 Focalización***

Todos los programas de transferencias monetarias condicionadas de América Latina y el Caribe están dirigidos a los pobres. Esto se debe a la necesidad de maximizar el impacto de los limitados recursos de la asistencia social sobre el alivio de la pobreza y el desarrollo del capital humano. Las consideraciones sobre economía política también cumplen una función; los gobiernos buscan apoyo para los programas de transferencias monetarias condicionadas mostrando que los programas son eficientes y que alcanzan sólo a aquellos que los necesitan realmente<sup>11</sup>.

En un esfuerzo por aumentar la precisión a la hora de seleccionar a los beneficiarios, los seis países analizados en este informe combinan cuatro clases de mecanismos de focalización: (i) geográfica; (ii) por categorías; (iii) de estimación de ingresos, y; (iv) validación comunitaria. En el Cuadro 10 se presenta un resumen de la solución adoptada por cada país.

---

<sup>11</sup>La reciente crisis financiera amplió la importancia de estas consideraciones también a países más ricos. Por ejemplo, el Reino Unido ha comenzado a utilizar la focalización para su programa de subsidios por hijo que solía ser universal. Aquellas familias con un miembro que gane por encima de GBP 60.000 al año perderán el beneficio y las familias con un miembro que gane entre GBP 50.000 y 60.000 al año perderán parte del beneficio.

**Cuadro 10. Focalización en seis programas seleccionados de transferencias monetarias condicionadas de América Latina y el Caribe**

| País     | Programa   | Clases de focalización |                                       |  | Uso de registro único |
|----------|--|------------------------|---------------------------------------|--|-----------------------|
|          |  | Geográfica             | Por categorías                        | Estimación de ingresos                         |                       |
| Brasil   | <i>Bolsa Família</i>                                       | •                      |                                       | Comprobación de ingresos                       | •                     |
|          | <i>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)</i> | •                      | Niños menores de 16 años que trabajan | Comprobación de ingresos                       | •                     |
| Colombia | <i>Más Familias en Acción</i>                              | •                      | Familias desplazadas e indígenas      | Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia | •                     |
| Honduras | <i>Bono 10.000</i>   | •                      |                                       | PMT  | •                     |
| Jamaica  | PATH   |                        |                                       | PMT  |                       |
| México   | <i>Oportunidades</i>                                       | •                      |                                       | PMT  | Interrumpido •        |
| Perú     | <i>Juntos</i>  | •                      |                                       | PMT  | •                     |

*Fuente:* Los autores, a partir de los sitios virtuales de los programas y entrevistas con los administradores de los programas.

*Nota:* PMT equivale a estimación del ingreso por proxy, por su sigla en inglés.

La focalización geográfica se utiliza ampliamente como primera etapa del proceso de selección de beneficiarios. Se utiliza para identificar aquellas áreas (p.ej.: distritos, municipios, parroquias, pueblos) con alta incidencia de pobreza, malnutrición o vulnerabilidad, ya que los datos de los censos de población y los relevamientos de hogares se elaboran para generar mapas de pobreza. El costo del proceso es relativamente bajo (supeditado a la disponibilidad de datos que se recogen periódicamente) y funciona bien para identificar a posibles beneficiarios en áreas con atributos socioeconómicos homogéneos (p.ej.: incidencia de pobreza por encima del 50%)<sup>12</sup>. En México, por ejemplo, el despliegue de *PROGRESA/Oportunidades* ha sido impulsado por los valores del índice de marginalidad, calculados a partir de los indicadores locales promedio de ingresos, educación y características de la vivienda. También se utilizó focalización geográfica para excluir a aquellas localidades con oferta de servicios de salud y educación insuficiente.

<sup>12</sup>También se ha utilizado la focalización geográfica para priorizar intervenciones temporarias y a corto plazo en respuesta a desastres ambientales. Por ejemplo, desde 2009, *Bolsa Família* ha anticipado los pagos a todas las familias beneficiarias que viven en municipios afectados por inundaciones (independientemente del nivel de daño sufrido por cada familia en particular). En virtud del programa se transfieren subsidios complementarios a las tarjetas bancarias de los beneficiarios del programa que se utilizarán para pagar el alojamiento temporal durante la reconstrucción de sus viviendas (11 meses, en promedio).

La focalización por categorías se utiliza para restringir el acceso al programa de hogares con determinadas características, relacionadas con los objetivos de desarrollo de capital humano a lograrse a través de las corresponsabilidades del programa. Por ejemplo, el programa PETI, para la erradicación del trabajo infantil en Brasil, apunta a hogares con trabajadores menores de 16 años. El programa *Más Familias en Acción* de Colombia, incluye, entre otros, a personas desplazadas internamente e indígenas, más los extremadamente pobres identificados por el sistema de información de la *Red Unidos*. Más generalmente, los programas de transferencias monetarias condicionadas tienden a concentrarse en hogares con mujeres embarazadas o lactantes o mujeres en edad reproductiva, niños y jóvenes en edad escolar. En algunos casos, incluyen también a adultos mayores, personas con discapacidad y otros grupos seleccionados.

Se utiliza comprobación de ingresos para identificar hogares pobres dentro de aquellos que cumplen con los criterios geográficos y de categorías. Muchos países recogen información de los postulantes y la utilizan para calcular un puntaje de medios por proxy (una fórmula que combina información sobre activos y características demográficas), que se compara con un umbral predeterminado de elegibilidad. El proceso se conoce como estimación del ingreso por proxy (PMT, por su sigla en inglés). Este conocido concepto comprende un conjunto muy heterogéneo de conceptos y fórmulas. Por ejemplo, Jamaica estima un modelo de consumo basado en un modelo de regresión lineal simple, mientras que México ha definido hace tiempo un puntaje de pobreza a partir de un análisis discriminante (desde el principio del programa en 1997, hasta la adopción de un modelo de regresión lineal simple en marzo de 2010)<sup>13</sup>.

Recientemente, el programa *Más Familias en Acción* de Colombia adoptó el nuevo Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y utilizado para seleccionar beneficiarios de varios programas de asistencia social. Las dimensiones, variables, ponderaciones, indicadores y puntos de corte de este índice se resumen en el Cuadro 11. Es interesante ver que a las cinco dimensiones que captan las condiciones de la niñez, educación, salud, empleo, vivienda y acceso a servicios públicos

---

<sup>13</sup>La fórmula inicial para cálculo de ingresos por proxy del programa mexicano *PROGRESA* se basó en las siguientes variables: (a) hogar: índice de dependencia, con cabeza de familia mujer, presencia de niños menores de 12 años; (b) cabeza de familia: edad, empleo en el sector informal, nivel de educación; (c) vivienda: cantidad de habitantes, clase de baño, piso de tierra, tipo de calefacción; (iv) propiedad de bienes: auto o camión, refrigerador, máquina de lavar; (v) dicotómicas para residencias rurales y residencias en varias regiones.

se les confiere el mismo nivel de importancia, con un coeficiente de 0,2. Esto refleja la dificultad política para categorizar las diferentes dimensiones del bienestar. También pone de manifiesto la dificultad técnica de diseñar marcos teóricos que combinen causas, covariantes y moderadores de las condiciones socioeconómicas de los hogares. No obstante es importante destacar que los pequeños cambios en las fórmulas (tanto en los componentes como en los coeficientes) pueden alterar fundamentalmente las posibilidades de una gran cantidad de hogares de ser elegidos.

**Cuadro 11. Descripción del Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia**

| Dimensión  | Variable  | Indicador   | Punto de corte             |
|--|---|---|----------------------------|
| Situación educativa del hogar (0,2)                            | Logros educativos (0,1)                             | Promedio de nivel educativo de las personas mayores de 15 años que viven en el hogar  | 9 años de escolarización   |
|  | Alfabetismo (0,1)                                   | Porcentaje de personas que viven en el hogar, mayores de 15 años, que saben leer y escribir   | 100%                       |
| Situación de niños y jóvenes (0,2)                             | Asistencia escolar (0,05)                           | Porcentaje de niños de entre 6 y 16 años que viven en el hogar y van a la escuela   | 100%                       |
|  | Sin atraso escolar (0,05)                           | Porcentaje de niños y jóvenes (7 a 17 años) en el hogar que no sufren atraso escolar (según la norma nacional)  | 100%                       |
|  | Acceso a servicios de atención a la infancia (0,05) | Porcentaje de niños entre 0 y 5 años en el hogar que tienen acceso simultáneo a servicios de salud, nutrición y educación   | 100%                       |
|  | Niños que no trabajan (0,05)                        | Porcentaje de niños de entre 12 y 17 años que viven en el hogar y no trabajan   | 100%                       |
| Empleo (0,2)   | Nadie empleado a largo plazo (0,1)                  | Porcentaje de población económicamente activa del hogar que no sufre de desempleo a largo plazo (más de 12 meses)   | 100%                       |
|  | Empleo formal (0,1)                                 | Porcentaje de población económicamente activa empleada y afiliada a un fondo de pensión (proxy de formalidad)   | 100%                       |
| Salud (0,2)  | Seguro de salud (0,1)                               | Porcentaje de miembros del hogar mayores de 5 años cubiertos por el Sistema de Salud de la Seguridad Social   | 100%                       |
|  | Acceso a servicios de salud (0,1)                   | Porcentaje de miembros del hogar con acceso a instituciones de salud en caso de necesidad   | 100%                       |
| Acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda (0,2) | Acceso a fuentes de agua (0,04)                     | Los hogares urbanos se consideran carenciados si no están conectados a la red pública de abastecimiento de agua<br>Los hogares rurales se consideran carenciados cuando el agua que se utiliza para la preparación de alimentos se obtiene de pozos, agua de lluvia, manantiales, tanques de agua, aguateros u otras fuentes  | 1                          |
|  | Eliminación adecuada de aguas residuales (0,04)     | Los hogares urbanos se consideran carenciados si no están conectados al sistema de alcantarillado público<br>Los hogares rurales se consideran carenciados si utilizan inodoros sin conexión a la red de alcantarillado, letrinas o simplemente no tienen sistema de saneamiento  | 1                          |
|  | Pisos adecuados (0,04)                              | Los hogares con pisos de tierra se consideran carenciados   | 1                          |
|  | Paredes externas adecuadas (0,04)                   | Los hogares urbanos se consideran carenciados si las paredes exteriores están hechas de madera sin tratar, tablas, tablones, <i>guadua</i> u otra vegetación, cinc, tela, cartón, materiales de desecho, o cuando no tienen paredes exteriores<br>Un hogar rural se considera carenciado si las paredes exteriores están hechas de <i>guadua</i> u otra vegetación, cinc, tela, cartón, materiales de desecho, o cuando no tiene paredes exteriores | 1                          |
|  | Sin hacinamiento crítico (0,04)                     | Número de personas que duermen en cada habitación, sin contar la cocina, baño y garaje  | Urbanos: >2<br>Rurales: >3 |

Fuente: Angulo-Salazar et al. (2013, 21–22).

La principal alternativa al uso de la PMT está representada por la elección de Brasil de basar la elegibilidad en el ingreso declarado per cápita, que se compara con una línea de pobreza predeterminada. La PMT y la comprobación de ingresos difieren sustancialmente en la clase de beneficiarios que mejor logran identificar, en la asignación temporal de cargas administrativas de los programas y en su transparencia percibida:

- La PMT tiende a identificar a los pobres crónicos, ya que se apoya en medidas de capital físico y humano (como vivienda y educación) que no cambian rápidamente con el tiempo. La comprobación de ingresos se basa en una medida de bienestar más volátil, y puede incluir también a los pobres temporales (también llamados transitoriamente pobres).
- La comprobación de ingresos es inicialmente más fácil de poner en práctica, pero requiere la verificación continua de los niveles de vida de los beneficiarios y requiere gran capacidad de monitoreo y auditoría a nivel local. Los esfuerzos administrativos de PMT son previos y comprenden recolección de datos y elaboración y verificación de activos declarados. Hay una menor necesidad de recertificación frecuente, ya que la pobreza crónica es a largo plazo.
- Por último, resulta importante ver que la justificación del uso de una PMT puede ser más difícil de comunicar a los posibles beneficiarios y puede ser percibida como menos transparente (método de caja negra). Por otra parte, se basa en características que son más fáciles de verificar que los ingresos y puede ser una alternativa preferente si gran parte de la mano de obra es informal.

En ocasiones se utiliza la focalización a través de la validación comunitaria como último paso en el proceso de focalización. Las listas de beneficiarios seleccionados se presentan para ser validadas por parte de miembros de la comunidad. Esto se justifica por el hecho de que puede utilizarse el conocimiento personal del nivel de vida de los postulantes para minimizar errores de inclusión y exclusión. Este ejercicio también puede estimular la movilización y la responsabilidad de la comunidad para la focalización, fortalecimiento de grupos desfavorecidos y la mejora del capital político del programa (Samson, van Niekerk y Mac Quene, 2010).

En Colombia, se utiliza la validación comunitaria para la focalización de pueblos indígenas. En Perú, el proceso compromete a los miembros de las comunidades, autoridades locales y, de ser posible, a los representantes de los ministerios de Educación y Salud (Perova y Vakis, 2009). Los resultados de la validación comunitaria han sido variados. Si bien el proceso ha contribuido a filtrar cerca del 10% de los hogares seleccionados inicialmente, que

resultaron estar en mejores condiciones en cuanto a que eran propietarios de pequeños negocios o de ganado, parece que los vecinos generalmente se niegan a indicar casos de errores de inclusión, ya que esto podría dañar las relaciones dentro de la comunidad (Jones, Vargas y Villar, 2008). Del mismo modo, maestros y médicos podrían temer generar resentimiento al excluir a sus estudiantes y pacientes (Samson et al., 2010).

La validación comunitaria se utilizó también como último paso para la focalización en la primera etapa de ampliación rural del programa *Oportunidades* de México. Comprendía la presentación de un listado de hogares elegibles ante asambleas comunitarias para validación pública y daba a las familias la posibilidad de salirse del programa (Orozco y Hubert, 2005). Este paso, sin embargo, se interrumpió más adelante (Azevedo y Robles, 2013).

El proceso se interrumpió del mismo modo en otros países que no se incluyen en este informe (p.ej.: Nicaragua). En general, mientras resultó ser efectivo para reducir el déficit de cobertura (p.ej.: incluir a familias que reunían los requisitos y habían sido excluidas incorrectamente), resultó bastante poco eficaz a la hora de reducir filtraciones (p.ej.: excluir a familias que habían sido admitidas por error). Algunos países observaron que la mejor manera de tratar las filtraciones era a través de la revisión de los datos y los procesos de nuevo levantamiento de datos.

Si bien la combinación de varias metodologías de focalización permite mejorar la exactitud de la selección de beneficiarios, no es posible eliminar totalmente errores de exclusión (como ser la sub-cobertura) y de inclusión (filtraciones).

Los esfuerzos tendientes a lograr la cobertura total de la población a la que se apunta, en particular cuando la expansión sucede en un proceso acelerado, pueden conducir a una filtración considerable. Esto puede deberse al hecho de que las infraestructuras encargadas de reclutar beneficiarios y de pagar las transferencias pueden instalarse más rápidamente que aquellas encargadas del monitoreo y auditoría.

En el caso de la PMT, los errores obedecen también al hecho de que el puntaje calculado a través de una combinación de activos y otras características de los hogares es sólo una medida proxy de la pobreza, el verdadero constructo que están intentando abordar los diseñadores de políticas. Las PMT no son perfectas y se debería de esperar una buena cantidad de errores.

Cuando los programas se dirigen solamente a aquellos que viven en la extrema pobreza, es probable que la mayor parte de los beneficios filtrados se paguen a los moderadamente pobres, de modo que la inclusión de familias no pobres sigue siendo un problema de poca monta. No obstante, cuando los programas de transferencias monetarias

condicionadas intentan cubrir a todos los pobres y mueven el umbral de elegibilidad muy cerca de la línea de pobreza, es de esperar que una parte importante de los recursos del programa acaben en manos de beneficiarios no pobres.

El problema de la identificación inadecuada de los pobres será más serio en países con bajas tasas de recuento de pobreza, ya que las fórmulas de PMT tienden a tener un mejor rendimiento con respecto a valores promedios de la distribución del consumo o del ingreso, es decir, el constructo estimado. En casos de baja incidencia de la pobreza, se requerirá que la PMT estime el consumo o el ingreso en la cola izquierda de la distribución, y disminuirá la exactitud de la prueba.

En el Cuadro 12 se muestran estimaciones de la cobertura y la filtración en cinco de los seis países estudiados en este informe. Las medidas se basan en líneas de pobreza estandarizadas respecto a ingresos de 2,5 y 4 dólares diarios per cápita, después del ajuste por poder adquisitivo. Si se utiliza el umbral de 4 dólares, cercano a la mayoría de las líneas nacionales de pobreza de América Latina y el Caribe, el programa *Juntos* de Perú tiene la filtración más baja, con sólo el 11% de los hogares beneficiarios no pobres. Este buen rendimiento se explica en parte por la baja cobertura del programa, con menos de un tercio de las familias pobres que reciben la transferencia monetaria condicionada. El programa *Bolsa Familia* de Brasil presenta la segunda tasa de filtración más baja, seguido de *Oportunidades* de México.

**Cuadro 12. Cobertura y filtración en programas seleccionados de transferencias monetarias condicionadas de América Latina y el Caribe**

| País     | Programa                  | Año  | % de personas<br>en el programa<br>con ingresos<br>per cápita<br><2,5\$ | % de<br>beneficiarios<br>con ingresos<br>per cápita<br>>\$2,5 | % de personas<br>en el<br>programa con<br>ingresos per<br>cápita <4\$ | % de<br>beneficiarios<br>con ingresos<br>per cápita >\$4 |
|----------|---------------------------|------|---|---|---|--|
| Brasil   | <i>Bolsa Família</i>      | 2009 | 55,1  | 50,0  | 46,8  | 28,1   |
| Colombia | <i>Familias en Acción</i> | 2010 | 53,4  | 71,4  | 49,9  | 49,4   |
| Jamaica  | PATH                      | 2010 | 56,0  | 77,9  | 50,5  | 40,5   |
| México   | <i>Oportunidades</i>      | 2010 | 53,4  | 61,4  | 42,5  | 35,8   |
| Perú     | <i>Juntos</i>             | 2010 | 37,4  | 33,1  | 28,5  | 11,3   |

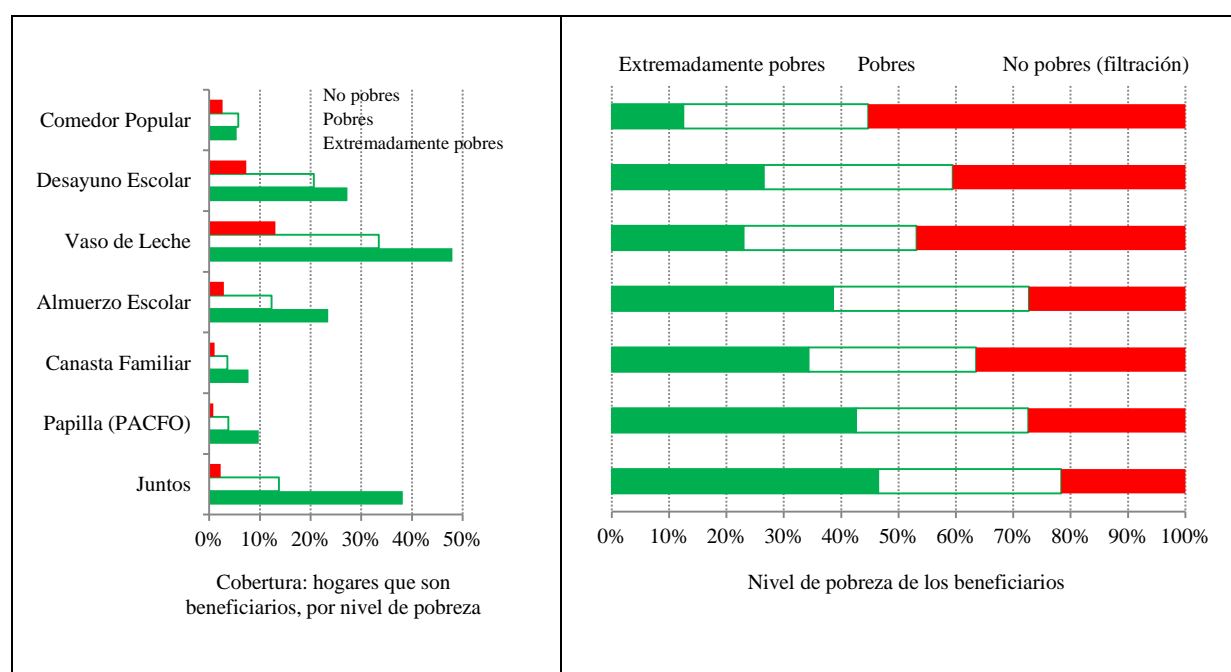
*Fuente:* Stampini y Tornarolli (2012).

Si bien se debería esperar un cierto nivel de filtración, la sub-cobertura, junto con los bajos recursos para asistencia social, hace que la calidad de la focalización sea de suma importancia. La filtración hacia los no pobres reduce la eficacia tanto de la reducción de la pobreza como del desarrollo del capital humano y representa una oportunidad perdida. Además, la filtración puede generar resentimiento entre aquellos que quedan excluidos y



estimular la aversión política hacia las transferencias monetarias condicionadas. Ante estas preocupaciones, es importante recordar que las transferencias monetarias condicionadas generalmente están mejor focalizadas que los programas de asistencia social preexistentes. En el Cuadro 4 se muestra un ejemplo de la calidad de la focalización del programa *Juntos* de Perú, en relación a otros programas de asistencia social. Las figuras no coinciden con el Cuadro 12 debido a la adopción de una línea de pobreza nacional que se compara con el consumo per cápita (en lugar del ingreso). En la figura se ve que los errores de inclusión de *Juntos* son cerca de la mitad de los de *Vaso de Leche*, el único programa con un nivel de cobertura comparable.

**Figura 4. Cobertura y filtración en programas de asistencia social seleccionados de Perú**



Fuente: Stampini y Merino-Juárez (2012, 66).

La gestión cuidadosa y dinámica de registros de beneficiarios de alta calidad (elemento clave del proceso de implementación) contribuye al rendimiento superior de la focalización de los programas de transferencias monetarias condicionadas. En Brasil, las autoridades han elaborado un sistema integral de monitoreo que se basa en un moderno registro unificado de beneficiarios (Recuadro 2), en parte porque el ingreso auto declarado es potencialmente más proclive al fraude por parte de quienes se presentan como candidatos al programa. Este sistema de monitoreo es diseñado, financiado y mantenido por el gobierno federal a través del banco federal *Caixa Economica*. Las administraciones locales están encargadas de reclutar a los beneficiarios (con el apoyo de los estados) y de garantizar la

precisión de las listas relacionadas. Como estímulo para recertificar a las familias inscritas cada dos años, los gobiernos municipales reciben incentivos financieros en forma de subsidios administrativos de costos (proporcionales al rendimiento en el proceso de recertificación).

## Recuadro 2. El registro único (*Cadastro Único*)

**Objetivos.** El registro único es la principal herramienta para identificar a la población pobre de Brasil, candidata al programa *Bolsa Família* y otros. Registra 10 conjuntos de variables, que cubren características familiares e individuales como ingresos, empleo, educación y posesión de documentos de identidad.

**Población a que apunta el registro único.** El registro incluye a familias cuyo ingreso mensual per cápita se ubica en o por debajo de la mitad del salario mínimo, o que tienen un ingreso total igual a o tres veces por debajo del salario mínimo (o tres integrantes que ganen el salario mínimo). Se utilizan estrategias específicas para registrar a las minorías y a los extremadamente pobres (que tienen un ingreso mensual per cápita de USD 35 o menos). En diciembre de 2012, el registro contenía datos de 24,9 millones de familias.

**Métodos de clasificación.** En general, un representante de la familia informa los ingresos de todos los miembros de la familia en una entrevista con un funcionario del programa. La entrevista generalmente se realiza en una dependencia pública, aunque el gobierno federal ha intentado promover el uso de las entrevistas a domicilio.

**Índice de desarrollo familiar.** El registro único calcula el índice a partir de cinco componentes, 25 subcomponentes y 60 indicadores relacionados con la salud, educación, vivienda, ingresos, mano de obra y acceso a políticas públicas. El índice utiliza el abordaje filosófico del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y es similar a una estimación del ingreso por proxy. Apunta a evaluar el nivel de vulnerabilidad de cada hogar y teóricamente podría indicar el tipo de servicios sociales que requiere la familia (como una PMT). En la práctica, sin embargo, el índice no se utiliza de rutina para este fin.

**Estrategias para evitar y corregir la subinformación de ingresos familiares.**

**Focalización geográfica.** A partir de censos de población y encuestas nacionales de hogares, el gobierno federal estima el número de pobres en cada municipio del país. La estimación representa un límite máximo para el número de beneficiarios y evita disputas sobre asignación de recursos entre los municipios.

**Recertificación periódica.** Cada registro debería ser recertificado a más tardar cada dos años. Esta regla apunta a evitar la retención de familias que ya no son elegibles, debido, por ejemplo, a cambios en los ingresos o en la composición de la familia.

**Índice de gestión descentralizada.** Este índice representa el principal incentivo para que los administradores locales mejoren la precisión del registro único. El municipio puede recibir hasta USD 1,66 por registro si: (i) el Registro local es coherente con las estimaciones de las características demográficas provenientes de otras fuentes; (ii) los datos están al día; (iii) los datos sobre condicionalidades de educación y salud se completan consistentemente. Las transferencias relacionadas con este índice constituyen una importante fuente de financiamiento para las administraciones locales, que pueden utilizarlas para mejorar su capacidad tecnológica y financiar programas asociados con *Bolsa Família*.

**Incentivos para las familias beneficiarias.** Aquellas familias que comunican espontáneamente que sus ingresos han aumentado y sobrepasan el umbral de elegibilidad, pueden mantener la tarjeta bancaria de *Bolsa Família*. Esto acelera su reinserción en caso de ser necesario, con una reincorporación veloz cuando sus ingresos caen por debajo del umbral de elegibilidad.

**Auditorías.** La rutina de auditoría del programa *Bolsa Família* incluye la validación electrónica de los datos y visitas del personal del programa a los municipios o en colaboración con otras agencias.

*Fuente:* Entrevista con personal del programa.

Es posible reducir aún más los errores de inclusión o de exclusión durante la puesta en práctica a través del diseño y la implementación de buenos mecanismos de validación y reparación. Los acuerdos de validación deberán ser diseñados cuidadosamente para evitar la captura y el socavamiento de la metodología de PMT. De los estudios acerca del comportamiento de los medios de comunicación dirigidos hacia *Bolsa Família* se desprende que los errores de inclusión atraen mucho más atención que los de exclusión. Las inclusiones erróneas se denuncian de forma más severa, a pesar de que el gobierno podría reducir las críticas si adoptase procedimientos claros, creíbles y transparentes (Lindert y Vincensini, 2010).

Además, es posible aumentar la transparencia publicando los nombres de todos los posibles beneficiarios a nivel local y recibiendo quejas relacionadas con errores de inclusión y exclusión. En 2005, *Bolsa Família* publicó la lista completa de beneficiarios en su sitio virtual. En ese momento, el programa estaba sujeto a duras críticas por tener aparentemente poco control sobre la elegibilidad y el cumplimiento de las corresponsabilidades del programa. En general, la iniciativa fue bienvenida por las partes interesadas. Se suscitó poca preocupación en relación con la violación de la privacidad de los beneficiarios.

En Jamaica, el gobierno ha puesto en práctica varios mecanismos para reducir errores de focalización, que incluyen la puesta en marcha de un Sistema de Identificación de Beneficiarios, visitas domiciliarias, recertificación, comprobación de bases de datos y la creación de comisiones de apelación para reevaluar la situación de hogares que se encuentran en el límite de la elegibilidad (Basset y Blanco, 2011).

Asimismo, en Colombia, la credibilidad de *Familias en Acción* se debe, al menos en parte, a la reputación de la que goza el *Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales*, conocido como SISBEN, entre todos los segmentos de la sociedad colombiana. La percepción general es que el SISBEN es un sistema objetivo y transparente para identificar a familias pobres (Ayala, 2006), a pesar que aportes recientes a la literatura documentan instancias de manipulación del índice de pobreza alrededor del umbral de elegibilidad, especialmente en correspondencia con las elecciones locales (Camacho y Conover, 2009).

Es menester mencionar algunos desafíos y consideraciones adicionales. En primer lugar, la focalización y gestión del registro de beneficiarios puede requerir diferentes mecanismos en áreas rurales y urbanas. Por ejemplo, en un estudio de panel de las áreas urbanas de México se observó una gran movilidad cerca del umbral de extrema pobreza: sólo el 7% de las personas definidas como extremadamente pobres en 2002 lo seguían siendo en

2007. Esta dinámica incide en la selección de un método de estimación de ingresos, y apunta a la necesidad de recertificación frecuente.

En segundo lugar, las áreas rurales pueden ser caracterizadas por estar habitadas por personas indocumentadas y que tienen poco acceso a servicios, así como por diferencias culturales (relacionadas con el lenguaje, concepto de familia, referencia temporal, etc.) que afecten la incorporación de hogares elegibles. Del mismo modo, algunos grupos demográficos pueden resultar difíciles de alcanzar a pesar de las campañas de comunicación. En las entrevistas con familias de posibles beneficiarios del programa *Más Familias en Acción* de Colombia, se pone de manifiesto que muchos no estaban al tanto de la existencia del programa o se les pasó la fecha para postularse. Otros factores para la no participación incluyen la lejanía de las escuelas, centros de salud y bancos, así como el alto costo del transporte para llegar a ellos (Baez y Camacho, 2011).

En tercer lugar, las fórmulas de PMT deben ser revisadas periódicamente de modo de reflejar la correlación cambiante entre activos y pobreza. Por ejemplo, mientras que poseer un teléfono celular podía indicar riqueza en las primeras etapas de puesta en funcionamiento de un programa de transferencias monetarias condicionadas, a fines de la década de 1990, esto ha cambiado radicalmente con el tiempo. Si la variable se mantiene en la fórmula hoy en día, se debería recalcular su incidencia.

Por último, se debería tener cuidado a la hora de diseñar y poner en práctica una PMT, particularmente si se utiliza la misma fórmula tanto para la selección inicial como para la recertificación más adelante. Para evitar los incentivos inversos, se debería de dejar fuera de la PMT a todas aquellas variables relacionadas con los resultados del programa, como ser la asistencia escolar.

Del mismo modo, los gobiernos deberían sopesar cuidadosamente las ventajas y desventajas de incluir variables relacionadas con el empleo en los métodos de estimación de ingresos. Por ejemplo, el desempleo y el empleo informal (p.ej.: el empleado que no aporta a la seguridad social) están íntimamente relacionados con la pobreza y pueden mejorar el desempeño de las fórmulas de PMT. No obstante, al incluirlas se corre el riesgo de reducir la disponibilidad de mano de obra, que a su vez podría generar una trampa de pobreza y dependencia de la asistencia social a largo plazo. Como regla general, sería recomendable

dejar toda pregunta relacionada con el empleo fuera del proceso de solicitud de transferencias monetarias condicionadas<sup>14</sup>.

*En general, la evidencia que se presenta en este informe indica que los países asiáticos que están evaluando la posibilidad de introducir programas de transferencias monetarias condicionadas deberían conocer las siguientes lecciones:*

- 1. La calidad de la selección de los beneficiarios afecta fuertemente la credibilidad y el capital político de los programas de transferencias monetarias condicionadas.*
- 2. La calidad de la selección de beneficiarios puede mejorar con una cuidadosa combinación de varios mecanismos de focalización (geográfica, por categorías, estimación de ingresos y validación comunitaria).*
- 3. La selección del tipo de estimación de ingresos se relaciona con la clase de pobreza que el gobierno intenta abordar y el perfil temporal de los recursos administrativos disponibles. La PMT tiende a identificar a los pobres crónicos y requiere un esfuerzo administrativo previo. Es posible utilizar la comprobación de ingresos para incorporar a los pobres transitorios y requiere la verificación frecuente del nivel de vida de los beneficiarios. Su puesta en práctica puede ser riesgosa en contextos de altos niveles de informalidad laboral y exige una buena capacidad de parte de los gobiernos locales.*
- 4. A pesar de los mejores esfuerzos, no es posible eliminar errores tanto de inclusión como de exclusión. Existe una contradicción entre la cobertura deficitaria y la filtración: reducir la cobertura deficitaria moviendo el umbral de elegibilidad hacia (y más allá de) la línea de pobreza implica necesariamente un mayor número de errores de inclusión. La elección se debe hacer en función de los objetivos políticos del gobierno. La experiencia de América Latina y el Caribe indica que debería considerarse aceptable una filtración del orden del 25% para programas que alcanzan al 50% de los pobres. Con estas cifras, las transferencias monetarias condicionadas superan en rendimiento a la mayoría de los programas de protección social existentes y a los denominados subsidios pro-pobre. La idea puede ser transmitida cuidadosamente a la población y a los medios de comunicación,*

---

<sup>14</sup>En algunos países, los formularios de postulación incluyen preguntas acerca del empleo, aunque no se utilizan para calcular el puntaje de medios por proxy del solicitante. Dado que los posibles beneficiarios pueden no estar al tanto de que en los cálculos de elegibilidad no se incluyen variables relativas al empleo, estas preguntas podrían tener un impacto negativo en la disponibilidad de mano de obra, ya que los postulantes y los beneficiarios existentes podrían pensar que perderán los beneficios si encuentran un buen trabajo.

*explicando que los errores de inclusión son un costo necesario para lograr importantes objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo del capital humano.*

5. *Para mejorar la precisión de la selección de beneficiarios, resulta fundamental la construcción de registros de beneficiarios de calidad. Los registros unificados también contribuyen a la gestión de las operaciones de transferencias monetarias condicionadas (monitoreo, pago, recertificación, etc.).*

### ***3.2 Monitoreo y evaluación***

Dado que las transferencias monetarias condicionadas suponen la distribución de dinero en efectivo, pueden ser objeto de críticas por motivos de manipulación política del conjunto de beneficiarios, tanto a través de la incorporación selectiva como de la administración del registro de beneficiarios. Por este motivo los programas de transferencias monetarias condicionadas han realizado esfuerzos sin precedentes para generar evidencia concreta de su eficiencia y eficacia, mostrando su capacidad para alcanzar a los beneficiarios a los que apuntan y de reducir la pobreza mientras que se aumenta el capital humano. Esto se ha hecho a través de la recolección permanente de datos administrativos sobre insumos y productos de los programas (es decir, monitoreo) y a través de la generación de pruebas sobre los resultados e impactos de los programas (es decir, evaluación). El monitoreo y la evaluación han contribuido en gran medida a aumentar la credibilidad y la capacidad de las transferencias monetarias condicionadas de sobrevivir a cambios políticos.

El monitoreo generalmente se realiza por parte del personal del programa. Requiere la creación de sistemas de gestión de información avanzados, que registran una gran cantidad de información, incluidas las características socioeconómicas de los solicitantes, su nivel de elegibilidad, fecha de incorporación al programa, cumplimiento de corresponsabilidades, pago de transferencias y si los individuos y hogares siguen siendo beneficiarios activos o han abandonado el programa. Los mejores sistemas de gestión de información también comprenden el registro de insumos del programa, en lo referente a presupuesto y recursos humanos, con el objetivo de determinar el costo de los componentes del programa.

Por otra parte, la evaluación es más creíble cuando está en manos de una parte independiente. Se concentra principalmente en procesos, resultados y en la eficiencia/eficacia. En el primer caso, apunta a documentar si y cómo funcionan los procesos operativos importantes de las transferencias monetarias condicionadas. Por ejemplo, podría intentar documentar y evaluar la serie de acciones que conducen a la incorporación de beneficiarios, por qué algunos beneficiarios no cumplen con las corresponsabilidades del programa, o si los beneficiarios reciben los pagos del programa de manera sencilla. Se basa típicamente en entrevistas con el personal operativo del programa y en entrevistas y grupos temáticos con solicitantes y beneficiarios. En el Cuadro 13 se presenta un listado de áreas de investigación y métodos para evaluar procesos.



**Cuadro 13. Evaluación de procesos: áreas y métodos de investigación**

| Áreas de investigación  | Métodos  |
|---|--|
| <p><i>Puesta en práctica</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Calidad de la capacitación</li> <li>• Calidad de las instalaciones y de la prestación del servicio y perfil de la mano de obra</li> <li>• Incentivos al rendimiento</li> <li>• Papel de la supervisión</li> <li>• Calidad de las instalaciones</li> <li>• Calidad del asesoramiento</li> </ul> <p><i>Captación y uso de las intervenciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso y exposición a los servicios</li> <li>• Satisfacción con el servicio</li> <li>• Cambio en conductas y actitudes</li> </ul> <p><i>Factores contextuales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Papel de otros programas/intervenciones</li> <li>• Papel de las familias y miembros de la comunidad</li> </ul> | <p><i>Cualitativos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de los documentos del programa (manuales, ayudas de trabajo)</li> <li>• Observaciones directas estructuradas</li> <li>• Entrevistas (cualitativas o cuantitativas) a los beneficiarios en el domicilio</li> <li>• Entrevistas (cualitativas o cuantitativas) a los diseñadores de políticas y quienes las aplican</li> <li>• Intercambios con los beneficiarios en grupos temáticos</li> </ul> <p><i>Cuantitativos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos secundarios</li> <li>• Evaluaciones pre y post capacitación</li> <li>• Encuestas de hogares</li> <li>• Entrevistas en el lugar</li> </ul> |

Fuente: Adaptado de Haddad, Paes-Sousa y Menon (2012).

Las evaluaciones de impacto tienen por objetivo medir la existencia y la magnitud de los efectos causales de la participación en los programas sobre la pobreza y el acceso a la educación y atención de salud, así como también sobre cualquier otro objetivo relacionado con el programa. Son las más complicadas del punto de vista técnico, ya que necesitan la comparación de una muestra de beneficiarios con un grupo de control rigurosamente seleccionado, que debe ser equivalente al tratado, en cuanto a sus características observables y no observables. La metodología más rigurosa comprende un diseño experimental con selección al azar de beneficiarios o áreas donde opera el programa. Una técnica no experimental utilizada con frecuencia se basa en la regresión discontinuada y es posible de realizar cuando la elegibilidad se determina por medio de la comparación entre el puntaje del hogar y el umbral (como en el caso de PMT).

La eficiencia y la eficacia se evalúan a través de análisis costo-beneficio (¿el valor de los resultados justifica el costo del programa?), análisis costo-efectividad (¿el programa combina sus insumos de manera óptima para lograr un determinado resultado?) y evaluaciones de la precisión de la focalización. Estas clases de análisis se basan en insumos, productos, resultados e impactos recogidos por el programa o a través de encuestas de hogares.

El principal objetivo del monitoreo y la evaluación es generar tomas de decisiones basadas en pruebas. Ponen en evidencia las fortalezas y debilidades de los programas y señalan qué áreas necesitan más investigación y reformas. Por ejemplo, las evaluaciones de impacto pueden mostrar que el programa no está logrando su objetivo de aumentar el uso de servicios de salud y la evaluación de los procesos puede ayudar a identificar las razones. El monitoreo puede resaltar que un importante número de beneficiarios no está cumpliendo con sus corresponsabilidades de salud, y será necesario utilizar la evaluación de procesos para explicar por qué e identificar posibles soluciones.

La evaluación experimental de impacto incorporada en el despliegue inicial de *PROGRESA/ Oportunidades* en el período 1997–99 ha contribuido enormemente a la credibilidad del programa y de modo más general a la credibilidad de las transferencias monetarias condicionadas. De las 506 localidades rurales de siete estados (de un total de cerca de 24.000 hogares) que participan de la evaluación, 320 se asignaron al azar al grupo de tratamiento (las transferencias comenzaron en 1998) y 186 constituyeron el grupo de control (con ingreso pospuesto al programa). Se recogieron datos detallados dos veces al año para todos los hogares a partir del segundo semestre de 1997 hasta 2000. Se realizaron nuevas encuestas de evaluación en 2003 cuando el programa se amplió aún más al agregar un grupo de control cuasi-experimental, y en 2007<sup>15</sup>. Para tener una idea de lo influyente que resultó esta evaluación de impacto, alcanza con decir que se pueden encontrar en Internet más de 1.000 artículos académicos al respecto<sup>16</sup>. Según Fiszbein y Schady, “lo que realmente hace que el programa de México sea icónico son las sucesivas olas de datos recogidos para evaluar su impacto, la publicación de esos datos y los cientos de artículos y referencias que generó tal difusión” (2009, 6).

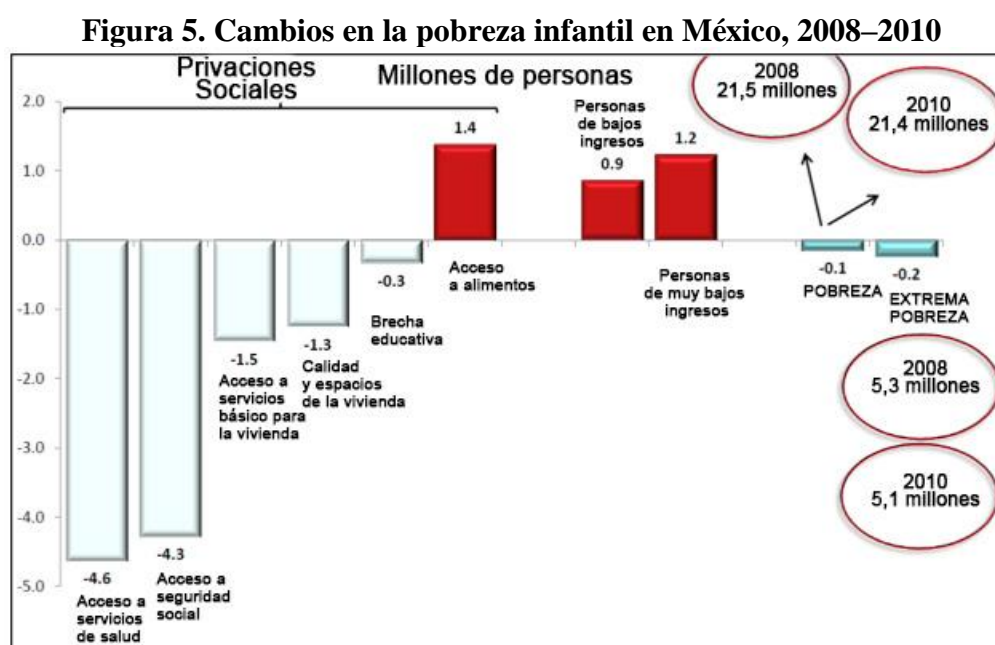
Cada año se presenta la agenda de evaluación de *Oportunidades* al Comité Nacional de Coordinación, formado por representantes de todos los sectores involucrados. Se invita a los ministerios de Salud y Educación a participar en los estudios para mejorar su calidad y mantener una buena articulación política entre socios institucionales.

---

<sup>15</sup>La naturaleza no experimental de esta segunda ola de evaluación ha disminuido la credibilidad de los resultados, de modo que la mayoría de la literatura existente se concentra en datos de áreas rurales y de las primeras etapas de la puesta en marcha del programa.

<sup>16</sup>Una búsqueda de: “‘Oportunidades’ Y ‘evaluación de impacto’” en scholar.google.com realizada el 21 de marzo dio como resultado 1.380 artículos.

La agenda de evaluación es evaluada y aprobada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Creado en 2004<sup>17</sup>, CONEVAL es responsable de la evaluación de todos los programas sociales y del monitoreo de la evolución de la pobreza a través de definiciones basadas en ingresos y multidimensionales, generando así información útil para los administradores de los programas. En la Figura 5 se presenta un ejemplo del trabajo de análisis realizado por el CONEVAL. Se ve que mientras el acceso de los niños a servicios de salud, el acceso a la seguridad social, las características de las viviendas y los indicadores de educación mejoraron entre 2008 y 2010, los ingresos y el acceso a alimentos disminuyeron. Esta clase de análisis puede ayudar a reenfocar los programas de asistencia social.



*Fuente: Hernández-Licona (2012).*

Hasta hace unos años, los resultados de las evaluaciones eran validados a través de una comisión académica integrada por miembros respetables de la academia y altos funcionarios del gobierno de los ministerios de Educación y Salud. Los resultados y los datos generados por un impresionante sistema de monitoreo que producía indicadores cada dos meses (Basset y Blanco, 2011), retroalimentaban el diseño del programa.

<sup>17</sup>En el mismo año, la ley sobre transparencia y acceso a la información estableció que todos los programas sociales deberían publicar información acerca de sus presupuestos y resultados. La ley estableció la obligación de los administradores de los programas de responder a las solicitudes de datos y otras clases de información (p.ej.: por académicos, organizaciones sociales o individuos).

Por ejemplo, del monitoreo y la evaluación surgieron pruebas que condujeron a la ampliación de becas de estudios a estudiantes de enseñanza secundaria. Posteriormente se incorporó al programa *Jóvenes con Oportunidades*, un plan de ahorros con transferencias al completar cada año de enseñanza a partir del noveno y hasta graduarse de la enseñanza secundaria, momento en el cual pueden recibir el dinero correspondiente a sus ahorros. Del mismo modo, los estudios sobre efectividad de los micronutrientes llevaron a un cambio drástico en la estrategia integral de nutrición dentro de *Oportunidades* (que incluía alimentación complementaria y suplementos con micronutrientes) y representan otro ejemplo de cambios en las políticas generados por la agenda de monitoreo y evaluación.

En la muestra de los programas estudiados en este informe, *Familias en Acción* de Colombia y PRAF de Honduras también incorporaron evaluaciones de impacto rigurosas desde el comienzo, mientras que los programas *Bolsa Família* de Brasil, PATH de Jamaica y *Juntos* de Perú, no lo hicieron. En estos casos, las decisiones estratégicas de los diseñadores de políticas y de los administradores de los programas se apoyaron principalmente en evaluaciones no experimentales (e.g., Perova y Vakis, 2009 para *Juntos*) y datos de monitoreo.

*Bolsa Família* comenzó a montar un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en dos estructuras complementarias, dos años después del lanzamiento del programa. Primero, el Departamento del Registro Único, bajo el dominio de la Secretaría de Ingresos Ciudadanos, se responsabilizó por garantizar la integridad y la precisión del listado de beneficiarios. Segundo, la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información se hizo responsable de la evaluación de todos los programas del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (en adelante Ministerio de Desarrollo Social). Desarrolla sistemas de monitoreo, difunde técnicas de evaluación dentro del Ministerio, así como entre los gobiernos estatales y municipales (véase el Cuadro 3). En 2012, contrató o produjo internamente 28 estudios de evaluación, de los cuales seis estaban dirigidos a *Bolsa Família*.

### **Recuadro 3. Principales actividades de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información de Brasil**

|   |
|---|
| <p>La Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información de Brasil:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Diseña indicadores de monitoreo y encuestas de evaluación.</li><li>• Da seguimiento y resume informes sociales producidos por instituciones nacionales (Oficina de Población) e internacionales (agencias de Naciones Unidas y bancos de desarrollo).</li><li>• Computa indicadores de monitoreo significativos.</li><li>• Realiza estudios de evaluación, dando prioridad a aquellos que se basan en datos secundarios.</li><li>• Contrata relevamientos cualitativos o cuantitativos sobre temas relativos a la gestión de programas.</li><li>• Difunde resultados (p.ej.: a través de informes de políticas, talleres, cursos o videos).</li></ul> |
|---|

*Fuente:* Entrevista con personal del programa.

El programa PATH, de Jamaica depende de un avanzado sistema de monitoreo e información y “evaluaciones de los procesos para analizar la calidad de la prestación de servicios, desarrollar una propuesta de niveles de servicios y brindar información para el diseño de un sistema interno de controles sobre el terreno” (Banco Mundial, Safety Nets How To version 1, <http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1291746977764/10-me.pdf>). La evidencia obtenida a partir de procesos de monitoreo interno ha llevado a una serie de cambios en la estructura original del programa. Ellos son: (a) introducir un sistema de pagos escalonado y diferenciado por géneros para niños en edad escolar, en respuesta a hallazgos de que las tasas de deserción escolar entre niños mayores eran más altas que las de sus pares del sexo femenino; (b) aumentar los montos de las transferencias en respuesta a crisis de alimentos, financieras y de combustibles, e; (c) incluir un pago básico para brindar un mínimo de protección social para los beneficiarios más pobres (Oficina de UNICEF para Barbados y el Caribe Oriental, 2011). El monitoreo interno también ha resultado crucial para la efectividad de la prestación de servicios. Su éxito depende del uso del monitoreo y la evaluación como herramienta para una mejor gestión más que como una amenaza, y de la creación de una cultura basada en recompensas para estimular la calidad de los servicios prestados. Entre las herramientas adoptadas se encuentran los sistemas de recompensas para el personal, como los premios al "mejor administrador de parroquia" para estimular el compromiso con la calidad dentro de

los organismos encargados de poner en práctica los proyectos (Oficina de UNICEF para Barbados y el Caribe Oriental, 2011).

En el caso del programa colombiano *Más Familias en Acción*, el monitoreo es responsabilidad conjunta de los gobiernos federales y municipales. El programa utiliza un sistema integral de monitoreo que sigue a las familias de beneficiarios a través de las diferentes etapas de puesta en práctica del programa, a saber: (i) registro y situación de los beneficiarios (registrado, beneficiario, eliminado); (ii) cumplimiento de las corresponsabilidades del programa; (iii) pago de transferencias; y (iv) quejas y gestión de casos. El programa también utiliza controles sobre el terreno o monitoreo en el campo a partir de muestras para analizar las operaciones del programa en las diferentes localidades. El proceso se basa en entrevistas con participantes, personal del programa y autoridades locales, y utiliza cuestionarios estructurados que cubren 400 indicadores de aspectos programáticos críticos. Los resultados se utilizan para evaluar la variación regional del desempeño del programa y determinar si se necesitarán cambios en los procedimientos, capacitación del personal u otros insumos. Por ejemplo, los controles sobre el terreno revelaron problemas de largas esperas para recibir los pagos, que alentaron a los administradores a trabajar con los bancos para reformar el proceso de pago (Basset y Blanco, 2011).

Aquellos países que están estudiando la posibilidad de emprender programas de transferencias monetarias condicionadas deben ser conscientes de que el monitoreo y evaluación de alta calidad requieren recursos presupuestales importantes. Por ejemplo, el presupuesto del Departamento del Registro Único del Brasil alcanzó los USD 7,7 millones en 2012 y tenía 29 empleados profesionales (10 empleados públicos y 19 trabajadores contratados). El presupuesto de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información de Brasil fue de USD 7,4 millones y empleó a 65 profesionales. La Unidad Nacional de Coordinación de *Más Familias en Acción* tuvo un presupuesto más acotado, de USD 2,45 millones en el período 2008–2012, y empleó a 35 profesionales (Cuadro14).

**Cuadro 14. Recursos asignados para monitoreo y evaluación en programas seleccionados de transferencias monetarias condicionadas de América Latina y el Caribe**

| Programa                      | País     | Estructura   | Número de personal                     | Presupuesto (USD)         | Número de estudios publicados en 2012       | Cliente principal                  |
|-------------------------------|----------|--|--|---------------------------|---|------------------------------------|
| <i>Bolsa Família</i>          | Brasil   | Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información | 65                                     | 7,4 millones (2012)       | 28 estudios (6 sobre <i>Bolsa Família</i> ) | Ministro                           |
|                               |          | Departamento del Registro Único                      | 29                                     | 7,7 millones (2012)       |   | Secretario de <i>Bolsa Família</i> |
| <i>Más Familias en Acción</i> | Colombia | Unidad Nacional de Coordinación                      | 8 a nivel federal, 27 a nivel regional | 2,45 millones (2008-2012) | 1 estudio de evaluación de impacto          | Ministro                           |

*Fuente:* Entrevista con personal del programa.

Estas inversiones son necesarias para garantizar la reputación de los programas y el apoyo político, especialmente para proteger a los programas de transferencias monetarias condicionadas (y a sus beneficiarios) contra el riesgo de que sean interrumpidos al cambiar los gobiernos. Más generalmente, en la experiencia de América Latina y el Caribe, la cultura de evaluación ha crecido con los programas de transferencias monetarias condicionadas y se ha extendido a otras políticas públicas, aumentando la confiabilidad de los programas y la cultura de gestión para la obtención de resultados (Fiszbein y Schady, 2009).

Aún quedan pasos por dar. Los administradores de los programas aún se quejan de: (a) el escaso apoyo de las administraciones públicas al monitoreo y la evaluación; (b) la oposición a los largos ciclos vitales de los procesos de evaluación rigurosos, y; (c) la falta de adecuación de los marcos de adquisiciones existentes para la contratación de estudios de largo plazo y servicios de investigación de buena calidad.

*Teniendo en cuenta la experiencia de América Latina y el Caribe en cuanto al monitoreo y evaluación de transferencias monetarias condicionadas, los países asiáticos que están planeando introducir programas de transferencias monetarias condicionadas deberían tener en cuenta las siguientes lecciones:*

- 1. Los sistemas de monitoreo y evaluación, incluido el montaje de sofisticados sistemas de gestión de la información, requieren recursos financieros importantes, así como la contratación de personal altamente calificado.*
- 2. Los sistemas de monitoreo y evaluación deben ser parte integral del diseño y desarrollo de programas desde etapas iniciales.*
- 3. Los equipos de monitoreo y evaluación son más creíbles y eficientes si son independientes de la administración de los programas y tienen acceso a los altos mandos dentro de un ministerio o de la presidencia.*

4. *Los datos generados a partir de los sistemas de monitoreo y evaluación son fundamentales para identificar obstáculos a la implementación y posibles soluciones (ajustes para mejorar el diseño del programa) que puedan mejorar la reducción de la pobreza y el desarrollo de capital humano.*
5. *La difusión de los resultados de las evaluaciones periódicas es fundamental para mantener la credibilidad de los programas y garantizar su sustentabilidad política.*



#### 4 Capacidad administrativa de los gobiernos centrales y subnacionales y de otros socios institucionales

La puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas requiere un marco institucional complejo. Los países podrán adoptar modelos de implementación verticales u horizontales, según su cultura administrativa. En un modelo vertical, el gobierno central retiene la mayor parte de las responsabilidades operativas al establecer y supervisar estructuras programáticas específicas a varios niveles subnacionales. En un modelo horizontal, la puesta en práctica del programa está mayoritariamente en manos de los gobiernos subnacionales. México es un ejemplo de modelo vertical. La Coordinación Nacional del programa *Oportunidades* de México, creó 32 delegaciones estatales que organizaron comisiones técnicas estatales en las cuales los delegados estatales de *Oportunidades* interactúan con los secretarios de salud y educación y otras partes interesadas. En nuestra muestra de países, Jamaica y Perú<sup>18</sup> también utilizan modelos verticales.

El modelo vertical permite poner en práctica el programa de forma más rápida y homogénea y generar una memoria institucional más centralizada. El aspecto negativo es que el modelo vertical puede dar lugar a conflictos administrativos entre el gobierno nacional/federal y los gobiernos locales, competencia con programas locales que se solapan (especialmente en estados y municipios ricos)<sup>19</sup>, y falta de identificación a nivel local con la consiguiente escasa implementación por parte de autoridades subnacionales que no cooperan. En un país pequeño como Jamaica, el modelo vertical puede funcionar sin generar conflictos políticos. Sin embargo, en países más grandes, la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas puede resultar muy difícil si la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales no es buena (Ayala, 2006).

Brasil utiliza un modelo más horizontal para la puesta en práctica de transferencias monetarias condicionadas. La mayor parte de la instrumentación de *Bolsa Família* está en manos de los 5.700 gobiernos municipales de Brasil, sobre la base de contratos firmados con el gobierno federal.

El modelo de Colombia combina elementos del sistema vertical y el horizontal. Los gobiernos nacionales y locales firman acuerdos de corresponsabilidad que definen las

---

<sup>18</sup> *Juntos* depende del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Su puesta en marcha depende de unidades territoriales, que informan a la sede central en Lima.

<sup>19</sup> En 2012, los gobiernos estatales mexicanos estaban administrando 813 programas de bienestar económico (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013).

responsabilidades de cada uno. Entre las responsabilidades del gobierno local, se encuentra la designación del "enlace", la persona responsable de coordinar y poner en práctica el programa a nivel local, manteniendo el sistema de información, capacitando al personal de salud y educación en temas relacionados con transferencias monetarias condicionadas, capacitando a las madres, consolidando datos relativos a condicionalidades recogidos por los equipos de salud y educación y actuando como una especie de “defensor del pueblo” (ombudsperson) del programa.

En todos los casos, más allá de la estructura de la puesta en práctica, las autoridades nacionales se guardan la responsabilidad de definir la agenda de políticas, planeación (de diseño y evaluación), establecimiento de las reglas del juego y presupuestación<sup>20</sup>. Los programas de transferencias monetarias condicionadas tienden a encontrarse dentro de la esfera ya sea de un fuerte ministerio de desarrollo social, o de un órgano ejecutor fuerte adscrito a una entidad ministerial pero con varios grados de autonomía administrativa, estratégica y técnica (p.ej.: en México). La puesta en práctica del programa generalmente supone la creación de una comisión de dirección a nivel nacional y de comisiones de coordinación a nivel local (con la misma integración sectorial que la comisión nacional) encargadas de coordinar todo aquello que solicite la comisión nacional. Los programas de transferencias monetarias condicionadas de algunos países también tienen fuertes vínculos de coordinación con los gobiernos municipales, con los que comparten la responsabilidad de brindar servicios de salud básicos y otros servicios sociales (Ayala, 2006). En el Cuadro 15 se presenta un resumen de los marcos institucionales de diferentes programas de transferencias monetarias condicionadas.

---

<sup>20</sup>Cuando las transferencias monetarias condicionadas se crean por ley (y no por decreto) y las fuentes de financiamiento se fijan por ley, aumenta su sustentabilidad política.

**Cuadro 15. Marcos institucionales para transferencias monetarias condicionadas seleccionados de América Latina y el Caribe**

| País, programa                             | Marco institucional  |
|--|--|
| Brasil,<br><i>Bolsa Família</i>            | <p align="center"><i>Ministerio de Desarrollo Social</i></p> <p>Coordinación general</p> <p align="center"><i>Secretaría de Ingreso Ciudadano</i></p> <p><i>Supervisión general</i></p> <p align="center"><i>Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información</i></p> <p>Monitoreo y evaluación</p> <p align="center"><i>Estados</i></p> <p>Supervisan la puesta en práctica y coordinación general en el estado</p> <p align="center"><i>Municipios</i></p> <p>Registran a todos los hogares pobres en el registro único nacional, controlan el cumplimiento de las condicionalidades en educación y salud, crean consejos sociales responsables de la gestión general de la puesta en práctica de <i>Bolsa Família</i> a nivel municipal</p> <p align="center"><i>Prestadores de servicios (ministerios de Educación y Salud)</i></p> <p>Responsables de la prestación de servicios universales de salud y educación pública a través de escuelas y centros de salud</p> <p align="center"><i>Banco federal Caixa Economica</i></p> <p>Pago de beneficios directamente a los beneficiarios</p> |
| Colombia,<br><i>Más Familias en Acción</i> | <p align="center"><i>Departamento Administrativo para la Prosperidad Social</i></p> <p>Coordinación general (reemplazó al Departamento Administrativo de la Presidencia en 2011)</p> <p align="center"><i>Fondo de Inversión para la Paz, a través de la Unidad Nacional de Coordinación</i></p> <p><i>Supervisión general</i>, que comprende: diseño, coordinación, planeación, monitoreo y evaluación, puesta en práctica y financiamiento</p> <p align="center"><i>Unidad Regional de Coordinación</i></p> <p>Promueve la coordinación entre el gobierno federal y los municipios</p> <p align="center"><i>Municipios</i></p> <p>Brindan servicios de educación y de salud y nombran a un empleado como enlace, responsable de la comunicación entre los beneficiarios y las instituciones públicas.</p> <p align="center"><i>Bancos locales</i></p> <p>Pago de beneficios directamente a los beneficiarios</p>   |
| Honduras,<br><i>Bono 10.000</i>            | <p align="center"><i>Secretaría de Estado de la Oficina Presidencial</i></p> <p>Dirección/Administración</p> <p align="center"><i>PRAF</i></p> <p>Operaciones y Coordinación del programa <i>Bono 10.000</i></p> <p align="center"><i>Banco Nacional de Desarrollo Agrícola</i></p> <p>Pago de beneficios, a través de cajeros automáticos móviles ubicadas en puntos de pago seleccionados (p.ej.: escuelas, centros comunitarios)</p>  |

| País, programa                  | Marco institucional  |
|---------------------------------|--|
| Jamaica,<br>PATH                | <p><i>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</i></p> <p>Coordinación y administración</p> <p><i>Oficinas de las parroquias (unidad administrativa local)</i></p> <p>Manejan las operaciones del programa a nivel local</p> <p><i>Oficinas del correo</i></p> <p>Pago de beneficios</p>   |
| México,<br><i>Oportunidades</i> | <p><i>Ministerio de Desarrollo Social</i></p> <p>Coordinación general</p> <p><i>Unidad Nacional de Coordinación</i></p> <p>Supervisión</p> <p><i>Consejo Nacional</i></p> <p>Coordinación nacional del programa. Comprende a los secretarios de estado de educación, salud, seguridad social y desarrollo social, así como a los gobiernos de los estados</p> <p><i>Consejos Estatales de Coordinación</i></p> <p>Coordinación estatal del programa. Comprenden a las secretarías de estado de educación, salud y desarrollo social, coordinador estatal del programa y representante estatal del Ministerio de Desarrollo Social</p> <p><i>Dirección de la Articulación para la Evaluación Externa de la Unidad Nacional de Coordinación, Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social)</i></p> <p>Monitoreo y evaluación</p> <p><i>Coordinadores estatales</i></p> <p>Controlan el cumplimiento de las condicionalidades</p> <p><i>Bancos y oficinas del programa</i></p> <p>Pago de beneficios, directamente a los beneficiarios, ya sea en efectivo o a través de depósitos en cuentas bancarias personales</p> |
| Perú,<br><i>Juntos</i>          | <p><i>Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social</i></p> <p>Coordinación y administración</p> <p><i>Personal del programa Juntos</i></p> <p>Controla el cumplimiento de las condicionalidades del programa</p> <p><i>Bancos</i></p> <p>Pago de beneficios directamente a los beneficiarios</p>  |

Fuente: Entrevista con personal de los programas

Generalmente hay representantes de salud y educación en todas las comisiones de dirección nacionales y subnacionales porque la coordinación con los prestadores de servicios de salud y educación resulta de especial importancia a la hora de asegurar que los programas de transferencias monetarias condicionadas logren sus objetivos de desarrollo de capital humano. En algunos casos, las transferencias monetarias condicionadas pueden integrarse dentro de una política anti pobreza más amplia, que requiere una coordinación aún mayor, como es el caso de *Brasil Sem Miseria* (véase el Recuadro 4).

#### **Recuadro 4. *Brasil Sem Miseria***

Brasil ha colocado recientemente al programa *Bolsa Família* en el centro de un ambicioso proyecto para erradicar la extrema pobreza para 2014. El Plan *Brasil Sem Miseria* combina las acciones de 18 ministerios. Su gobernanza comprende a los siguientes órganos:

1. El Consejo Nacional de Administración, que nuclea al Ministro de Finanzas, el Jefe del Gabinete Presidencial, el Ministro de Planeación y el Ministro de Desarrollo Social.
2. La Comisión de Coordinación del Programa, que estudia la agenda política en su totalidad, incluido *Bolsa Família* y programas ocasionales que no forman parte del plan pero cuyos resultados pueden interactuar con los objetivos del plan;
3. La Junta Ejecutiva, integrada por los viceministros de los 18 ministerios y encargada de la gestión diaria;
4. El Equipo de Monitoreo Inter-Ministerial, integrado por funcionarios de los 18 ministerios, a cargo del proceso de monitoreo.

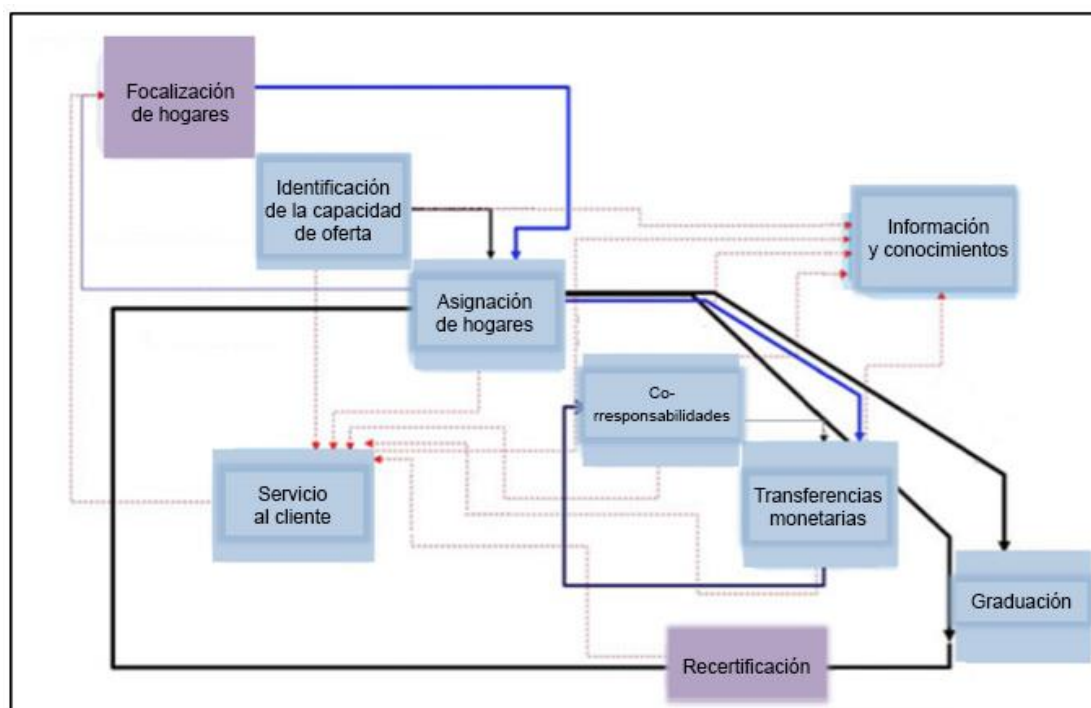
El modelo incluye cuartos de situación dentro del Ministerio de Desarrollo Social encargados del monitoreo y administración. En estos cuartos, el personal de los ministerios hace uso de la tecnología informática para dar seguimiento al desempeño de los programas dirigidos a luchar contra la extrema pobreza en el país, identificar obstáculos y coordinar las acciones de las partes interesadas a través de reuniones frecuentes o talleres. Los encargados de diseñar políticas en Brasil han señalado que los cuartos de situación han permitido identificar problemas, resolver conflictos y, en algunos casos, han llevado a reformas de los programas.

*Fuente:* Entrevista con personal de los programas

Tal como se estableció en la Sección 3, las funciones operativas de las transferencias monetarias condicionadas comprenden: (1) focalización; (2) monitoreo y evaluación; (3) prestación de servicios complementarios; (4) servicio al cliente; (5) control de corresponsabilidades; (6) pago de transferencias monetarias; (7) auditoría, y; (8)

recertificación y “graduación”. Los actores institucionales pueden acumular diferentes funciones y los papeles pueden variar con el tiempo. En la Figura 6 se presenta el ejemplo del programa *Juntos*, de Perú. Las primeras dos funciones se clasificaron como bases operativas y se presentaron en la Sección 3. En lo que sigue de la Sección 4, exploramos los seis procesos restantes y la capacidad administrativa necesaria para lograrlos.

**Figura 6. Mapa de procesos operativos del programa *Juntos*, de Perú**



Fuente: Adaptado de la página virtual de *Juntos*: [http://www.juntos.gob.pe/?page\\_id=760](http://www.juntos.gob.pe/?page_id=760)

#### **4.1 Prestación de servicios complementarios (Salud y Educación)**

Todos los programas de transferencias monetarias condicionadas de América Latina y el Caribe apuntan a aumentar la demanda servicios de educación y salud para aumentar el capital humano de niños pobres e interrumpir el ciclo intergeneracional de pobreza. Los objetivos educativos incluyen tasas de inscripción y asistencia escolar más altas, menor repetición y deserción, y su objetivo máximo de mejora de las calificaciones y finalización de los estudios. Los objetivos relacionados con la salud son más heterogéneos. Por ejemplo, Brasil apunta a fomentar las consultas pre y post parto, aumentar la vacunación infantil y aumentar el registro de datos sobre nutrición para niños de hasta 7 años (estatura, peso, lactancia). En Perú, uno de los principales objetivos es disminuir la incidencia de la

malnutrición crónica en niños, particularmente en áreas rurales (tal como se establece en el *Plan Bicentenario, Lineamientos básicos del MIDIS*).

Si bien las transferencias son el aspecto más visible de los programas de transferencias monetarias condicionadas, muchos países hacen más hincapié en la prestación de servicios y ven a las transferencias como incentivos para mejorar el desarrollo del capital humano más que como una herramienta para el alivio de la pobreza actual<sup>21</sup>. Es por ello que la coordinación entre asistencia/protección social y la prestación de servicios de salud y educación es fundamental. Sin embargo, sigue siendo un desafío. En muchos países de América Latina y el Caribe y de Asia, los programas de transferencias monetarias condicionadas se han albergado en los ministerios encargados de protección social (desarrollo social o equivalente). Estos ministerios se encargaban tradicionalmente de programas más pequeños de asistencia social y la mayoría de su personal tenía experiencia en trabajo social. La mayoría de los programas tenían una estructura vertical, con muy poca interrelación entre unidades. Los programas de transferencias monetarias condicionadas, por su parte, tienen una escala inusitada, tanto en cuanto a su presupuesto como al número de hogares beneficiarios. Necesitan recursos humanos con capacidades multisectoriales que generalmente están disponibles sólo en diferentes ministerios. Necesitan conexiones horizontales entre unidades operativas. El proceso de incorporar a los ministerios de educación y salud y obtener su compromiso y su apoyo totales para los programas es extremadamente complicado. Se necesita el apoyo total de las más altas autoridades y agencias del gobierno.

En algunos casos, la prestación de los servicios depende de estructuras frágiles (gubernamentales o privadas, incluidas organizaciones no gubernamentales) que brindan servicios con importantes fallas a nivel de cobertura, calidad y continuidad. Esto dificulta la planeación de un patrón de servicios homogéneo para todo el país. Algunos países pueden planear ampliar su red de instalaciones de salud y educación conjuntamente con el despliegue del programa de transferencias monetarias condicionadas. Por ejemplo, Honduras esperaba ampliar la prestación de servicios de salud y educación para atender a beneficiarios de *Bono*

---

<sup>21</sup> El discurso político de los países de América Latina y el Caribe al introducir programas de transferencias monetarias condicionadas oscilaba entre dos abordajes: desarrollo de capital humano y garantías de los derechos sociales. El primero hace hincapié en la eficiencia de las corresponsabilidades y en la temporalidad de la intervención, que se espera que conduzca a la graduación del programa. El segundo hace hincapié en la correcta identificación de los pobres como beneficiarios y en alcanzar la cobertura total. En términos prácticos, mejorar la focalización es más fácil que obtener resultados sustanciales de graduación, ya que esta está ligada a sucesos complejos que están más allá del alcance de las intervenciones de las políticas sociales.

10.000 en varias áreas. El proceso debía incluir la construcción de infraestructura, contratación y capacitación de personal, definición de protocolos de servicio, desarrollo de rutinas de monitoreo y desarrollo de alianzas con proveedores de servicios públicos y privados. Se trata de una estrategia riesgosa, ya que es más fácil instrumentar el pago de las transferencias que la construcción y operación de nuevas escuelas y centros de salud. Las presiones políticas para acelerar las transferencias pueden conducir a un sistema incondicional *de facto*.

Del mismo modo, muchas veces los administradores de los programas esperaban que el aumento en la prestación de servicios fuera propiciado por presiones de parte de las comunidades de hogares beneficiarios (conducidos, por ejemplo, por madres beneficiarias y líderes locales). En estas situaciones las autoridades locales tienden a recibir con beneplácito a los programas de transferencias monetarias condicionadas y los beneficios de la entrada de dinero a las economías locales. Las autoridades locales también ven la oportunidad de fortalecer su posición política al trabajar con los beneficiarios de los programas (Castañeda, 2009). No obstante, la experiencia en América Latina y el Caribe nos enseña que la presión desde la base de la pirámide tiende a no producir la ampliación necesaria en la oferta de servicios de salud y educación.

La realidad es que en muchos países la cobertura limitada de los servicios ha debilitado la eficiencia de las transferencias condicionales o ha llevado a una interpretación laxa de las condicionalidades. Por ejemplo, si bien México ha realizado importantes esfuerzos que se ven reflejados en compromisos presupuestales ampliados en la última década, aún enfrenta grandes desafíos para brindar servicios de salud y educación adecuados a todos los potenciales beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas (Cuadro 16). Las personas elegibles que viven en localidades que no cuentan con una oferta adecuada de escuelas y servicios de salud no han sido incorporadas a *Oportunidades*. En cambio, se los dirige al Programa de Apoyo Alimentario, un programa de transferencias monetarias no condicionadas (Soares, 2012). Las dificultades para acceder a las escuelas supuso asimismo que más de 4 millones de niños y jóvenes (8 a 21 años de edad) de hogares beneficiarios de *Oportunidades* no recibieran el beneficio de educación en 2011.

Hasta Brasil, uno de los países más ricos de nuestra muestra, ha enfrentado gran heterogeneidad en cuanto a la cobertura y a la calidad de los servicios complementarios. En respuesta a estas dificultades y como parte del esfuerzo de alcanzar a los beneficiarios extremadamente pobres de *Bolsa Família*, en el período 2012-2013, el país está construyendo



2.100 nuevas instalaciones para servicios básicos de salud y poniendo en práctica una política de estudios de tiempo completo en 17.500 escuelas primarias.

**Cuadro 16. Desafíos de la prestación de servicios de salud y educación para los beneficiarios de *Oportunidades*, 2013**

|                | Educación   | Salud   |
|----------------|---|---|
| Acceso         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de acceso a escuelas de buena calidad, especialmente escuelas secundarias y áreas rurales</li> <li>Baja oferta de iniciativas de desarrollo para la primera infancia</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Oferta limitada de servicios en localidades marginales</li> <li>En áreas con mejor cobertura, vínculos débiles entre los beneficiarios y los centros de salud</li> <li>Oferta limitada de talleres de auto cuidado</li> <li>Retraso en la prestación de servicios de salud a recién nacidos</li> </ul> |
| Calidad        | <ul style="list-style-type: none"> <li>El principal método de enseñanza en áreas rurales es la tele-educación (cursos televisados)</li> <li>Falta de contenidos atractivos para estudiantes de enseñanza secundaria</li> <li>Si bien es frecuente (y generalmente la única alternativa disponible), la educación no formal no es aceptada en el marco del programa</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de personal e insumos para realizar servicios</li> <li>Falta de capacitación específica para tratar con población indígena tanto en áreas rurales como urbanas</li> </ul>  |
| Administración | <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de coordinación en escuelas que tienen altas proporciones de beneficiarios, ya que la implementación de programas que les interesan es escasa</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de articulación operativa</li> </ul>   |

*Fuente:* Adaptado del Banco Interamericano de Desarrollo (2013).

*En general, los países que están montando y poniendo en práctica nuevos programas pueden aprender de las experiencias de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe que las corresponsabilidades del programa deben diseñarse en conformidad con la red de servicios existente y el presupuesto disponible para ampliar los programas. Se necesita fuerte apoyo político de los más altos mandos del gobierno para producir la coordinación inter sectorial y las inversiones necesarias.*

#### **4.2 Servicio al cliente**

Es necesario un componente de atención al cliente y gestión de casos para manejar la relación entre el programa y los hogares beneficiarios. La mayoría de las interacciones de servicio al cliente tienen que ver con solicitudes de información y orientación, el proceso de postulación y quejas acerca del mal funcionamiento del programa. En Brasil, por ejemplo, el centro de relacionamiento del programa es administrado por una empresa privada, responsable de brindar información sobre todos los programas de protección social del Ministerio de Desarrollo Social, así como de recoger quejas, sugerencias y comentarios positivos. Opera por vía telefónica (servicio las 24 horas), correo, correo electrónico, fax y en persona, y se está

preparando un servicio de chat. El centro cuenta con 232 empleados contratados. En 2012, se atendieron 3,8 millones de llamadas y se respondieron 108.000 mensajes. La mayor parte de las llamadas fueron relacionadas con la verificación de registros (43%), pagos (9,8%) y valor del beneficio (9,7%)<sup>22</sup>.

Del mismo modo, el servicio al cliente del programa *Juntos*, de Perú funciona a través del correo electrónico, por vía telefónica y en persona. La mayor parte de las preguntas tienen que ver con confirmaciones del estado de las familias en casos de rechazos de solicitudes o de exclusiones del programa y actualizaciones de la información de los beneficiarios y hogares. En este último caso, la información generalmente se actualiza para: incluir a un nuevo miembro del hogar, cambiar la escuela o el centro de atención de salud de un beneficiario, cambiar la dirección del hogar o persona de referencia o la información de la cuenta bancaria. Las quejas de los beneficiarios de *Juntos* se relacionan en su mayoría con la distancia entre los hogares y los centros de salud y educación, baja calidad del servicio recibido en los centros de salud o educación y en bancos, mala gestión de parte del personal local del programa o de los Comités Locales de Transparencia y pagos faltantes o incompletos.

*Podemos extraer las siguientes lecciones a partir de la experiencia de América Latina y el Caribe con la puesta en práctica de los servicios al cliente:*

- 1. El servicio al cliente cumple una función importante a la hora de conectar a los administradores del programa con el conjunto de beneficiarios del mismo y brindar información útil para mejorar el programa. La información recogida por estos servicios debe ser elaborada y consolidada de modo que se pueda utilizar para la toma de decisiones de gestión.*
- 2. Es probable que en las etapas iniciales de registro y transferencia de pagos a los beneficiarios se genere una mayor demanda de parte de los beneficiarios para evacuar dudas y evaluar casos. Por lo tanto resulta de importancia estratégica montar unidades de apoyo previo a estas etapas para ayudar a los clientes a comprender procedimientos, solicitar la verificación de su estado y canalizar quejas cuando sea necesario.*

---

<sup>22</sup>Informe interno del Centro de Relacionamento del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre de Brasil, 15 de enero de 2012.

3. *Los servicios al cliente resultan más eficientes si están separados de las operaciones básicas (tales como registro y pago de beneficiarios), porque los clientes pueden recibir atención personalizada por parte del personal y se puede hacer hincapié en mejorar el tiempo de respuesta.*

#### **4.3 Control de las corresponsabilidades**

Además de los problemas primarios relativos al monitoreo y evaluación presentados en la Sección 3, el control del cumplimiento de las corresponsabilidades del programa generalmente queda en manos de los prestadores de servicios de salud y educación. Registran datos que luego son entregados ya sea a las autoridades locales para su consolidación y transferencia a las autoridades nacionales de salud o educación (p.ej.: Brasil) o al personal local del programa de transferencias monetarias condicionadas (p.ej.: el enlace, en el caso de México), que son responsables de consolidarlos y entregarlos a los funcionarios encargados de la coordinación del programa de transferencias monetarias condicionadas a nivel nacional.

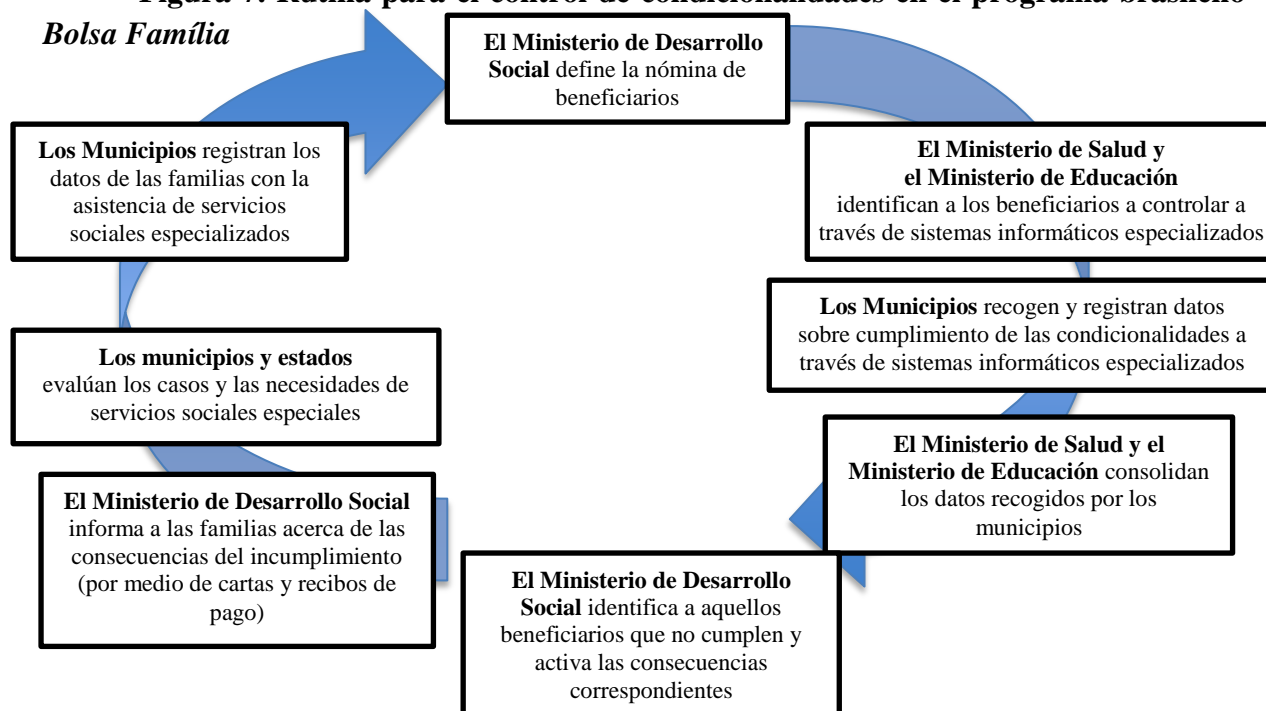
En la Figura 7 se presenta el modelo brasileño, con interacciones entre los ministerios de salud, educación y desarrollo social, más sus administraciones subnacionales. Se recogen datos de cumplimiento con las condicionalidades de salud cada seis meses y las de educación cada dos. Por lo tanto, el incumplimiento de las corresponsabilidades relacionadas con la educación tiene consecuencias más inmediatas sobre la interrupción de la transferencia de efectivo que no acudir a una cita en el centro de salud.

Una característica interesante de *Bolsa Família*, es que el no cumplimiento por parte de un beneficiario con su parte de la responsabilidad, genera la interrupción de los pagos a toda la familia. La interrupción no es inmediata, ya que la antecede una serie de advertencias (enviadas a través de los recibos bancarios de las transferencias anteriores, antes de bloquear el servicio) y la verificación por parte de las autoridades locales. Por su parte, el incumplimiento de las condicionalidades escolares del programa *Oportunidades*, de México, no resulta en la interrupción de todos los pagos. Los hogares beneficiarios dejan de recibir el componente de beca de las transferencias monetarias condicionadas, pero siguen recibiendo el beneficio básico a no ser que incumplan también sus corresponsabilidades de salud. Esta falta de interdependencias puede disminuir el incentivo para que los niños se inscriban y asistan a la escuela, a la vez que ayuda a explicar la elevada incidencia de la deserción de la educación secundaria entre los hijos de hogares beneficiarios.

En el caso de Honduras la interpretación de las corresponsabilidades del programa es aún menos clara. Para el caso de la salud, la verificación del cumplimiento se limita a estar

registrado (y no asistir con regularidad) en el centro de salud. Además, el cumplimiento por parte de un miembro de la familia es suficiente para activar el pago (independientemente de si otros miembros de la familia están inscritos en el registro del centro de salud). El caso es el mismo para la corresponsabilidad referente a la educación: la asistencia de un hijo es suficiente para el pago de la transferencia, aún si los demás hijos no asisten. Estos requerimientos de corresponsabilidad están siendo reforzados.

**Figura 7. Rutina para el control de condicionalidades en el programa brasileño Bolsa Família**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2012).

*Podemos extraer las siguientes lecciones de la experiencia de los países de América Latina y el Caribe:*

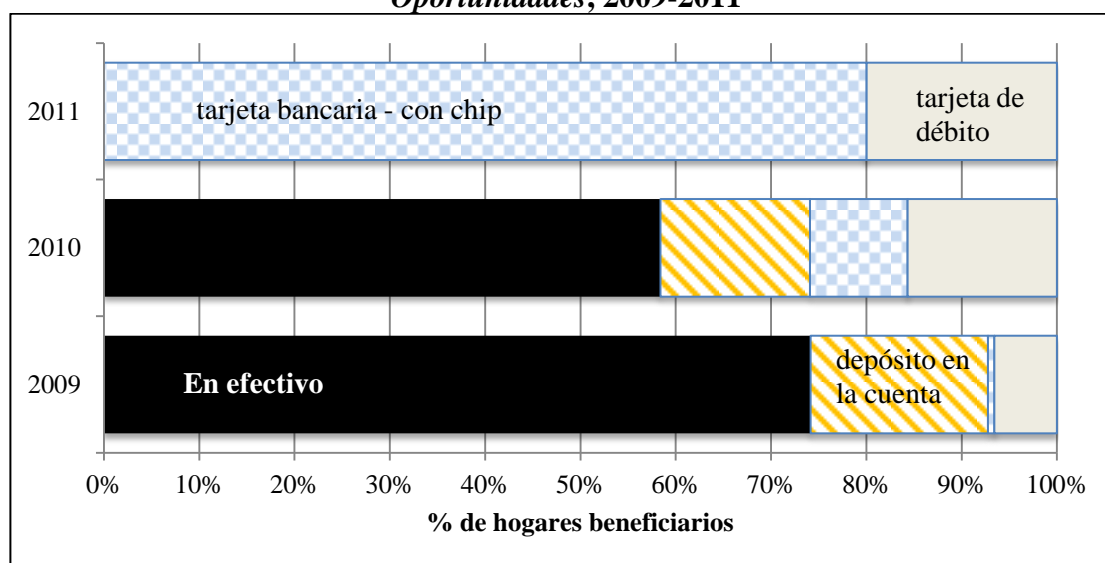
1. Si bien la amenaza de interrumpir las transferencias de efectivo es un incentivo poderoso para cumplir con las corresponsabilidades del programa, la interrupción puede contribuir a agravar las dificultades de los beneficiarios. El no cumplimiento puede deberse a causas externas como la falta de transporte, ausentismo de docentes y médicos, situaciones de violencia doméstica, fallas operativas de los programas, etc. Por ello resulta importante investigar los motivos del incumplimiento y adoptar medidas correctivas donde sea necesario. Los trabajadores sociales cumplen un papel importante en este proceso.
2. Los datos sobre cumplimiento de corresponsabilidades pueden aportar información valiosa acerca del desempeño de los servicios complementarios a las transferencias

*monetarias condicionadas. En varios países, el conocimiento que se genera a través del control de las condicionalidades ha dado lugar a importantes innovaciones, como el pago de transporte para mujeres embarazadas que concurren a consultas prenatales en Brasil. La experiencia del Consejo Nacional de Oportunidades en México muestra que los datos de control de corresponsabilidades también pueden alimentar el diálogo entre el programa y otros socios institucionales (como ser los ministerios de Salud y Educación), de modo de acelerar la adopción de intervenciones correctivas adecuadas.*

#### **4.4 Pago de las transferencias monetarias**

Luego de años de realizar los pagos a través de las oficinas de los programas y de cajeros automáticos móviles, últimamente la mayoría de los programas han realizado la transición al pago a través del sistema bancario. Tal como se ve en la Figura 8, en 2009 más del 70% de los beneficiarios del programa *Oportunidades*, de México, recibieron su transferencia en efectivo, mientras que dos años más tarde esta modalidad de pago prácticamente había desaparecido. En 2011, todos los pagos se realizaron a través de tarjetas de crédito o débito, a diferencia de sólo el 10% en 2009. Honduras representa una excepción a esta tendencia, con casi el total de los pagos en efectivo y sólo unos pocos programas pilotos que utilizan bancos y teléfonos celulares (a pesar de la gran distribución de cooperativas de ahorro rural).

**Figura 8. Métodos de pago de las transferencias monetarias utilizados por *Oportunidades*, 2009-2011**



Fuente: Oportunidades.

El aumento en el uso de sistemas bancarios se debe a varios motivos. En primer lugar, permiten reducir los costos administrativos de la entrega de los beneficios. En segundo lugar, se estima que los pagos bancarios aumentan la transparencia al disminuir las posibilidades de corrupción y asegurar que las transferencias alcancen a los beneficiarios a quienes están destinadas. En tercer lugar, dichos pagos están pensados para reducir el tiempo de espera para el cobro, de modo de reducir el costo de oportunidad de recibir las transferencias. En cuarto lugar, los pagos bancarios pueden contribuir al desarrollo de mercados financieros, facilitando la incorporación de hogares que no formaban parte del sistema bancario hasta ese momento (p.ej.: en Colombia). En quinto lugar, el desarrollo de sistemas informáticos específicamente diseñados para este fin contribuye al monitoreo y evaluación, aumentando la frecuencia de los informes sobre procesos de pago. Por último, el hecho de poseer tarjetas bancarias aumenta el sentimiento de pertenencia de los beneficiarios al programa de transferencias monetarias condicionadas.

Los bancos ofrecen cuatro opciones a los beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe:

1. Retiros electrónicos: el representante del hogar cobra el beneficio en un cajero automático utilizando una tarjeta bancaria con un número personal de identificación.
2. Retiros no-electrónicos: el representante del hogar puede cobrar el beneficio únicamente en las oficinas del banco.
3. Retiros especiales: equipos de bancos móviles realizan pagos programados.
4. Cuentas virtuales: en 2013, el programa colombiano *Más Familias en Acción* está lanzando un nuevo sistema de cuentas virtuales para beneficiarios de determinados municipios. Los beneficiarios reciben un mensaje de texto en sus teléfonos celulares con un código y el monto depositado. Luego cobran el beneficio en un cajero automático digitando el código y contestando una pregunta personal. No se requiere una tarjeta para realizar la operación.

En Brasil, los pagos de *Bolsa Família* se realizan a través de *Caixa Economica*, un banco público que también lleva el registro único de beneficiarios. La *Caixa* ha organizado la rutina de pagos más sólida de todos los países observados. Para manejar el gran número de transacciones, se asigna a los beneficiarios un día de cobro según el último dígito del número de identificación social del representante de la familia. El beneficio depositado debe ser

cobrado dentro de los 90 días calendario, lo que ha sucedido en el 96% de los casos. Todo el dinero no cobrado se regresa al Tesoro Federal<sup>23</sup>.

*Bolsa Família* también utiliza los recibos de transacciones de la *Caixa* para emitir comunicados. Por ejemplo, se notifica a los beneficiarios de la falta de cumplimiento de responsabilidades por parte de un integrante de la familia y que si el problema persiste ello supondrá una interrupción de los pagos. Es posible asimismo solicitar a los beneficiarios que provean la información que falta para completar sus registros. Si la transferencia ha sido bloqueada, en el recibo se explica la razón y se recomiendan acciones correctivas<sup>24</sup>.

En la mayoría de los casos en América Latina y el Caribe, las tarjetas bancarias que se distribuyen a los beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas sólo permiten realizar retiros de las transferencias de los programas sin acceso a otros productos bancarios. Los administradores de los programas tienen la preocupación de que el acceso a una gama más amplia de productos supondría cargos y erosionaría el valor neto de los beneficios. No obstante, luego de contratar cero cargos o cargos mínimos, los programas de transferencias monetarias condicionadas están comenzando a experimentar agregando servicios bancarios seleccionados.



Por ejemplo, *Caixa Economica* de Brasil diseñó una mejora para la Tarjeta Social tradicional de *Bolsa Família* (Cuenta Social), que incluye el acceso a determinados productos adicionales. Una ventaja importante de la nueva tarjeta bancaria *Bolsa Família Caixa* (Cuenta *Caixa Fácil*) es la eliminación del plazo de 90 días para realizar el retiro, que introduce la posibilidad de tener ahorros. En el Cuadro 17 se describen las dos opciones.

---

<sup>23</sup>Información recogida a partir de entrevistas con el personal del programa. En 2012, el primer día de pagos de *Bolsa Família* fue, en la mayoría de los casos, (5 de 12 meses) el día 18 del mes, con variaciones entre el 10 y el 20.

<sup>24</sup>Un ejemplo de esta clase de mensaje sería: "en el registro de un niño o joven de su familia (6 a 18 años de edad) faltan datos referentes a la escuela a la que asiste. De persistir este problema, se le suspenderá el beneficio. Sírvese actualizar el registro de su familia en la oficina de *Bolsa Família* de su municipio".

**Cuadro 17. Comparación de la Cuenta Social y Cuenta *Caixa Fácil* para beneficiarios de *Bolsa Família***

|   | <b>Tarjeta social tradicional <i>Bolsa Família</i> (Cuenta Social)</b>  | <b>Nueva tarjeta bancaria <i>Bolsa Família Caixa</i> (Cuenta CAIXA Fácil)</b>  |
|---|---|--|
| Diseño  |    |    |
| Acceso a la tarjeta                           | Generada automáticamente cuando la familia se une al programa   | Luego de que el representante de la familia abre la cuenta <i>Caixa Fácil</i> voluntariamente                                      |
| Entrega de la tarjeta                         | Por correo o en una oficina de <i>Caixa</i>   |  |
| Activación de la tarjeta y selección de clave | Clave de seis dígitos registrada en una oficina del banco o en una agencia de loterías por la persona de referencia de la familia, luego de recibida la tarjeta | Clave de cuatro dígitos registrada en una oficina del banco por la persona de referencia de la familia, luego de abierta la cuenta |
| Retiro de beneficios                          | Un solo retiro del beneficio mensual  | Hasta cuatro retiros por mes, sin cargos adicionales   |
| Límite de tiempo para cobrar los beneficios   | 90 días, los valores restantes se recogen y se regresan al tesoro del país  | Sin plazos   |
| Cronograma de pagos                           | No hay diferencias  |  |
| Valor de los pagos                            | No hay diferencias  |  |

*Fuente:* Entrevista con personal de los programas

Algunos países han realizado esfuerzos sustanciales para ampliar las redes bancarias de modo que alcancen a comunidades más pequeñas. Lamentablemente, en algunas instancias, estos esfuerzos se han visto impedidos por el bajo rendimiento comercial en regiones remotas, donde viven muchos beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas. En aquellos casos en que no hay bancos, los programas de transferencias monetarias condicionadas han utilizado redes alternativas de proveedores de servicios para distribuir los pagos. Se trata de oficinas del correo (Jamaica), agencias de loterías, panaderías y mercados certificados (Brasil). En aquellos lugares donde no hay proveedores de servicios ni bancos disponibles, como en algunas partes de Honduras, el personal del programa visita a las comunidades de beneficiarios para distribuir las transferencias.

Además del desafío de acceder a los puntos de pago, los beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas han informado acerca de una serie de problemas adicionales que requieren la atención de los administradores de los programas, tales como pagos bloqueados sin explicación, descuento de cargos, limitaciones al uso de las tarjeta



bancarias, con restricciones a los gastos en determinadas categorías de productos, retención de tarjetas bancarias por parte de personal del banco o de los cajeros automáticos. Otros problemas con los cajeros automáticos incluyen: el mal funcionamiento de las máquinas, insuficiente cantidad de dinero disponible para el pago de las transferencias, límites fijados por el programa acerca de qué cajeros pueden utilizarse para las transferencias y cuando se puede acceder a éstas. Por último, en lugares remotos de difícil acceso, se ha informado de casos en los que una persona retiró fondos de cuentas de varios beneficiarios (contra las reglas del programa).

Dado lo frustrante y altamente inconveniente que puede resultar la imposibilidad de cobrar la transferencia, el servicio al usuario cumple una función muy importante a la hora de atender quejas relacionadas con los pagos. Para poder atender estos casos de manera adecuada, los funcionarios de servicio al usuario deben contar con información actualizada acerca de los cambios en las reglas de pago acordadas por las autoridades del gobierno y los bancos; la nómina de beneficiarios, incluidas las familias nuevas y aquellas que han sido recientemente expulsadas del programa; datos básicos de los beneficiarios (nombre de los integrantes, dirección, número de identificación) y beneficios (tipo, monto, cronograma de pagos); y beneficios anteriores no cobrados.

*En general, la experiencia de los países de América Latina y el Caribe en materia de procesos de transferencia y pagos demuestra que:*

- 1. La mayoría de los programas tienden a realizar la transición hacia el uso de sistemas bancarios, más específicamente tarjetas bancarias, para el pago de transferencias.*
- 2. La incorporación de la red bancaria supone un gran volumen de negociación para definir niveles de servicio mínimos (para garantizar la calidad para los beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas, p.ej.: en cuanto a la flexibilidad de las opciones de cobro) y un límite superior razonable para el pago de costos (si se cobran). Esta negociación puede asimismo conducir a una ampliación de servicios para los beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas que van más allá del pago de la transferencia.*
- 3. El próximo paso son los pagos a través de teléfonos celulares, ya sea como principal forma de pago (p.ej.: en determinadas áreas de Colombia) o como complemento de plataformas más tradicionales (p.ej.: en Brasil y Honduras).*

#### 4.5 Auditorías y Transparencia

Las auditorías cumplen un papel en el monitoreo y la evaluación, como se planteó anteriormente, por lo que en esta sección destacaremos casos específicos de estrategias ascendentes (*bottom-up*) y descendentes (*top-down*) complementarias para aumentar la responsabilidad y la transparencia. Los enfoques descendentes generalmente comprenden auditorías formales y monitoreo interno por parte del gobierno central. Las estrategias ascendentes están dirigidas a generar responsabilidad social a través de la participación directa de las comunidades de beneficiarios de los programas.

Los controles de rutina por parte del gobierno central exigen un uso intensivo de tecnología informática, complementados por visitas convencionales a los sitios donde se encuentran las unidades operativas para verificar la exactitud de los registros (p.ej.: si los docentes están informando correctamente acerca del cumplimiento de las corresponsabilidades del programa). Brasil es un buen ejemplo para un estudio de caso. Tanto la coherencia como la confiabilidad del registro único de beneficiarios de Brasil se comprueban a través de la comparación de datos con otros sistemas públicos de información, como el registro nacional de empleo formal, los registros de retiro y pensiones y el registro de muertes. En 2009, por ejemplo, en un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Tribunal de Auditoría de Brasil, se identificaron incongruencias en 878.026 registros de beneficiarios de *Bolsa Família* y 1.467.932 registros de familias registradas que no eran beneficiarias. Luego de realizar estudios de campo para determinar el origen de las discrepancias, se expulsó a 194.869 familias beneficiarias del programa. Asimismo, 629.692 familias no beneficiarias actualizaron sus registros y las 838.240 que no lo hicieron fueron eliminadas del registro.

Algunas de las estrategias para aumentar la transparencia tienen un componente de responsabilidad social ascendente pero suponen el uso de recursos tecnológicos importantes. Por ejemplo, determinados países se han esforzado para evitar errores de inclusión publicando la nómina completa de beneficiarios del programa en Internet. Brasil, Honduras y México son ejemplos de ello. La nómina de beneficiarios de Brasil, organizada por estado, municipio o familia, se puede consultar en [https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp). La nómina de Honduras está organizada por departamento y se puede consultar en <http://www.praf.hn/drupal/?q=node/8>. La de México, organizada por hogar, beneficio específico,

adultos, niños y montos transferidos, se puede ver en [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades\\_padron](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_padron).

La participación de madres beneficiarias del programa colombiano *Más Familias en Acción* es otro ejemplo del abordaje de responsabilidad social, a través de iniciativas dirigidas a aumentar la participación y el control por parte de los ciudadanos. En una primera instancia, las mujeres concurren a la asamblea municipal anual de madres beneficiarias y eligen representantes para un período de dos años. En la asamblea se realiza la presentación del informe anual del programa y en ella participa el alcalde. En segunda instancia, las madres que son elegidas como representantes integran una comisión que monitorea las operaciones del programa en el municipio, participa de la planeación de estrategias para el fortalecimiento de redes sociales y funciona como vínculo con los socios institucionales del programa.

*En general, las experiencias de los países de América Latina y el Caribe demuestran que es posible combinar las auditorías electrónicas sistemáticas, visitas periódicas para auditoría en una muestra de localidades (controles en el terreno) y auditorías comunitarias para aumentar la transparencia y garantizar que los administradores de los programas estén permanente al tanto de los desafíos a la puesta en práctica del programa en el terreno.*

#### **4.6 Recertificación y “Graduación”**

Si bien por momentos las primeras transferencias monetarias condicionadas se concibieron como programas temporales, en poco tiempo se transformaron en intervenciones sin fecha de finalización, con salida automática sólo cuando los hogares beneficiarios ya no cumplieran con los criterios (p.ej.: cuando los niños alcanzan una determinada edad o completan su escolarización, ver Cuadros 2 y 18). La combinación de la ampliación del programa y el crecimiento sostenido de América Latina y el Caribe en los últimos diez años ha determinado varios casos en los que el número de beneficiarios ha alcanzado o superado el número de pobres del país (Stampini y Tornarolli, 2012; Cecchini y Madariaga, 2011). Este fenómeno sólo se puede explicar parcialmente por errores de inclusión debidos a imperfecciones en la aplicación de metodologías de estimación de ingresos y su implementación operativa (como se presenta en la Sección 3.1). Más importante aún, es probable que el aumento del ingreso y la modificación del perfil demográfico hayan hecho que varios hogares beneficiarios incluidos en las etapas iniciales de ampliación de los programas superaran la línea de pobreza o pasaran más allá del umbral de elegibilidad.

En consecuencia, la graduación y la recertificación han pasado a ser temas centrales del debate de políticas en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe que tienen programas de transferencias monetarias condicionadas. "Graduación" significa que los hogares han superado la línea de pobreza y han alcanzado una condición en la que ya no requieren la asistencia de las transferencias monetarias condicionadas. Lo ideal sería que el hogar hubiera logrado una independencia sustentable, a través de un aumento de la productividad y de su capacidad de generar ingresos. La graduación puede ser un resultado de la participación en el programa, ya sea porque las corresponsabilidades permitieron que los beneficiarios acumulasen suficiente capital humano o porque las transferencias estimularon actividades económicas adicionales. Puede ser fomentada por servicios complementarios de asistencia social que se brindan paralelamente con las transferencias monetarias condicionadas. Sin embargo, puede derivarse de factores totalmente externos a la asistencia social, como el crecimiento generalizado de las oportunidades de empleo. Esta última consideración supone que la graduación no ocupará un lugar tan importante en el debate político en caso de que el país no tenga un buen desempeño económico.

El término "recertificación" indica el proceso de revisión de la elegibilidad de los hogares beneficiarios. Los hogares se evalúan a través de los mecanismos de focalización más avanzados adoptados por el programa. Esto generalmente implica la aplicación de una fórmula de estimación de ingresos actualizada para reflejar cambios en la correlación entre pobreza, características demográficas y posesión de activos. En Brasil, la recertificación se realiza cada dos años, lo que refleja el hecho de que los hogares se evalúan para determinar la pobreza en cuanto a ingresos, que es altamente volátil. En México, los hogares se recertifican cada cinco años (con controles continuos del 20% de los hogares cada año). En Colombia la recertificación tiene lugar cada cuatro años (Cuadro 18). Los intervalos más largos se deben al uso de PMT para capturar la pobreza estructural, que es mucho menos volátil que el ingreso del hogar<sup>25</sup>.

La recertificación del hogar beneficiario puede conducir a (a) su continuidad en el programa, (b) modificación de los beneficios, o (c) salida del programa (no necesariamente

---

<sup>25</sup>Para los programas de eliminación de la pobreza en los Estados Unidos, "la recertificación se hace en base anual para la mayoría de los beneficiarios, excepto en los casos de algunos grupos que sufren pobreza crónica (para los que se realiza con menor frecuencia, 24 meses; por ejemplo, los adultos mayores pobres). La recertificación se programa automáticamente y se registra en el sistema de beneficios en el proceso de entrevista/elegibilidad. Los beneficiarios reciben un recordatorio con anticipación de su fecha de recertificación y pierden sus beneficios si no acuden a la oficina de bienestar local con toda la información y la documentación necesarias para la recertificación" (Castañeda et al., 2005, 17).

debido a la graduación). Por ejemplo, en México, la recertificación ha supuesto el cálculo de un nuevo puntaje de PMT. De ubicarse por encima del umbral de 0,383, el hogar sigue siendo elegible. Si el valor se ubica entre 0,077 y 0,383, el hogar se gradúa y pasa al *Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA)*. El EDA es un programa de apoyo reducido que comprende beneficios de educación para estudiantes de escuela secundaria superior, así como acceso a un paquete de servicios básicos de salud. La salida de EDA es automática al cabo de tres años. Por último, si el puntaje es inferior a 0,077, el hogar ya no es elegible y se lo elimina del registro de beneficiarios (González-Flores, Heracleous y Winters, 2012).

En 2011, en México se recertificó a 1,1 millones de hogares beneficiarios del programa *Oportunidades*. De éstos, se estableció que el 49% eran pobres y cumplían los requisitos para permanecer en el programa, el 19% debían ser redirigidos hacia el EDA, y el 32% ya no reunía las condiciones. No obstante, estos cambios de estado no se instrumentaron plenamente ni se instrumentaron a tiempo, lo que prueba una vez más que cualquier política de recertificación enfrenta fuertes vientos en contra al momento de su puesta en práctica.

En Brasil, las familias beneficiarias de *Bolsa Família* reciben una notificación que indica la oficina a la que se deben dirigir para su entrevista de recertificación (que lleva a una actualización del Registro Único). Si las familias no acuden a la entrevista dentro del plazo establecido, primero se les suspende el beneficio y luego se cancela si no acuden a ninguna entrevista. La no recertificación no conlleva más consecuencias, como la rescisión retroactiva de beneficios pagados durante el plazo otorgado para la entrevista. Como resultado de esto, la experiencia ha demostrado que aquellas familias que ya no reúnen los requisitos no acuden a las entrevistas intencionalmente como una estrategia para seguir cobrando el beneficio por el mayor tiempo posible.

En México, según el modelo vertical operativo/administrativo, los procesos de recertificación en oficinas locales del programa son financiados por el gobierno federal. Por su parte, en Brasil, los municipios son los encargados de la recertificación, en virtud de un acuerdo con el gobierno central. El proceso de Brasil incluye una fuerte campaña de comunicación (particularmente difusión por radio y televisión). Los municipios reciben un incentivo financiero por finalizar la recertificación a tiempo.

*Se han tomado importantes lecciones de los procesos de recertificación y "graduación" observados:*

1. *Si bien aumentar la cobertura es fácil desde el punto de vista político, la instrumentación de políticas de recertificación y graduación eficientes es compleja y proclive a generar opositores.*

2. *La graduación no es un resultado de los programas de transferencias monetarias condicionadas estándar a corto plazo, ya que éstos no incluyen mecanismos dirigidos a aumentar la productividad de los adultos en los hogares beneficiarios.*
3. *La recertificación periódica ha sido útil para limitar la filtración a los no pobres y ajustar el valor de los beneficios a los cambios en la composición demográfica y el estatus socioeconómico de los hogares beneficiarios.*
4. *La planeación e instrumentación de políticas de recertificación y graduación debería de permitir evaluar cuidadosamente todos los aspectos técnicos (gradualidad, concentración geográfica de flujos de salida, etc.) y de políticas (coordinación con otros programas del gobierno) que podrían ayudar a superar limitantes políticas y la oposición.*

**Cuadro 18. Recertificación y salida de programas seleccionados de transferencias monetarias condicionadas de América Latina y el Caribe**

| <b>País, programa</b>                   | <b>Recertificación</b>  | <b>Pérdida obligatoria de beneficios específicos</b>  |
|---|---|---|
| Brasil, <i>Bolsa Família</i>            | Cada 2 años   | A los 17 años (a los 16 años, el beneficio infantil se transforma en beneficio adolescente)<br>Mujeres lactantes, mujeres 6 meses después del parto |
| Colombia, <i>Más Familias en Acción</i> | Cada 4 años   | A los 18 años para el beneficio de educación y a los 7 años para el beneficio de salud  |
| Honduras, <i>Bono 10.000</i>            | Primera recertificación prevista para 2013–2014                       | A los 18 años   |
| Jamaica, PATH                           | No se ha puesto en funcionamiento en su totalidad                     | Al finalizar la escuela secundaria  |
| México, <i>Oportunidades</i>            | Cada 5 años (con controles continuos del 20% de los hogares cada año) | A los 22 años o al finalizar la escuela secundaria superior   |
| Perú, <i>Juntos</i>                     | No se ha puesto ampliamente en funcionamiento                         | A los 19 años o al finalizar la escuela secundaria o al migrar a un distrito no prioritario-(menos del 40% de la población pobre)                   |

*Fuente:* Entrevista con personal de los programas

## **5 Estrategias programáticas para abordar problemas relativos a la desigualdad de género**

El programa *PROGRESA/Oportunidades*, de México es el único de la muestra que contiene explícitamente un objetivo tendiente a atender la desigualdad de género en su declaración de política<sup>26</sup>. Más precisamente, el programa estaba dirigido a empoderar a las mujeres en el hogar y en la comunidad, lo que se lograría a través de las siguientes estrategias:

1. Hacer que sea la madre quien recibe la transferencia. Todas las madres mayores de 14 (15 años y más) tenían derecho a ser las representantes del hogar beneficiario, es decir, las receptoras de la transferencia. En casos excepcionales podía aceptarse a niñas menores de 15 como representantes.
2. Mejorar la salud de las mujeres antes y después del parto, a través de controles médicos para mujeres embarazadas y madres lactantes.
3. Promover el liderazgo y la ciudadanía de las mujeres a través de talleres dirigidos a la igualdad de género y la capacidad de las mujeres.

En el Recuadro 5 se resumen algunos de los impactos del programa sobre la igualdad de género.

---

<sup>26</sup>Para los fines de este informe, los impactos sobre la desigualdad de género comprenden: mejorar la autonomía económica de la mujer, mejorar las relaciones de género al remediar la distribución desigual del poder de toma de decisiones dentro del hogar y la comunidad, modificar diferencias de género en la distribución del cuidado de los niños y otras responsabilidades.

#### **Recuadro 5. Impactos del programa *Oportunidades*, de México relativos al género**

- La evaluación del impacto a mediano plazo en áreas rurales señala que la mortalidad materna se redujo en un 11% debido a las intervenciones del programa.
- La evaluación del impacto a largo plazo en áreas rurales señala que las niñas lograron 0,85 años más de escolarización, mientras que los niños recibieron 0,65 años de escolarización (ambos comparados con niños no beneficiarios).
- De los estudios cualitativos se desprende que:
  1. Se ha comprobado que el empoderamiento de las mujeres es una protección contra la violencia doméstica.
  2. *Oportunidades* ha sido instrumental para la transformación del papel tradicional de las mujeres. Las comunidades y familias tienen expectativas más altas acerca del futuro de las mujeres jóvenes.
  3. Las "titulares" o representantes femeninas de los hogares, se sienten más seguras de sí mismas y disfrutan de crear redes con otras mujeres.

*Fuente:* Davila (2013).

Si bien ningún otro programa tenía objetivos de género, todos incluían de preferencia a las mujeres al seleccionarlas como representantes de las familias. Por ejemplo, en el programa *Juntos*, de Perú, un hombre o mujer fuera del rango de 18 a 70 años de edad sólo puede ser representante de la familia si todas las mujeres de esa edad están ausentes del hogar o no pueden recibir el pago. En 2011, el 93% de los representantes de las familias beneficiarias del programa brasileño *Bolsa Família* eran mujeres. En el Recuadro 6 se describen las características promedio de estos representantes. La literatura de evaluación de transferencias monetarias condicionadas existente muestra que las mujeres han asignado el dinero sabiamente a gastos para sus hijos (nutrición, salud y educación), lo que ha contribuido a la efectividad de los programas. El tener una fuente de ingreso predecible y confiable generó un cierto nivel de empoderamiento para ellas dentro de las comunidades y ayudó a mejorar la autoestima de las mujeres beneficiarias, así como su confianza en sí mismas (Adato et al., 2000; Adato y Roopnaraine, 2004).



**Recuadro 6. Características promedio de los representantes de las familias del programa *Bolsa Família*, 2011**

|  |
|--|
| Los representantes familiares de <i>Bolsa Família</i> son en promedio:                             |
| 1. Madres  |
| 2. Residentes de áreas urbanas de la región del Nordeste brasileño (una de las más pobres)         |
| 3. Integrantes de familias con 3,8 integrantes   |
| 4. 38 años de edad, de raza mixta, que no han completado la educación primaria                     |
| 5. Desempleadas  |
| 6. Madres de niños que tienen acceso a educación pública, pero con retrasos en la escolarización   |
| 7. Reciben un beneficio de USD 60 al mes, que aumenta el ingreso per cápita de la familia en 61,3% |

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2011).

Algunos programas han abordado las desigualdades de género (aún sin nombrar la igualdad de género entre sus objetivos) al introducir transferencias diferenciadas por género relacionadas con la escolarización para reducir la brecha en los resultados educativos entre niñas y niños. Por ejemplo, Jamaica estableció transferencias más altas para los niños, de manera de reducir sus preocupantes tasas de deserción en la escuela secundaria (Cuadro 19). En otros países, la preocupación es la educación secundaria de las niñas, debido a la deserción generada por los matrimonios o los embarazos tempranos y el aumento en sus tareas domésticas<sup>27</sup>. Las becas que otorga México (componente escolar de las transferencias monetarias) son 10% más altas para las niñas que para los niños y generaron un impacto diferenciado de 10 puntos porcentuales en la inscripción en la escuela primaria, que aumentó en 20 puntos porcentuales para las niñas contra 10 puntos porcentuales para los niños (Molyneux, 2007).

---

<sup>27</sup> Algunos programas asiáticos han abordado la desigualdad de género en la educación y pueden brindar modelos complementarios. Por ejemplo, el programa “Advocating for Girls’ Education” de Yemén, ayudó a aumentar la inscripción de niñas de 49% en 1998–99 a 78% en 2008–09, reduciendo la brecha con la inscripción de niños a la mitad (Banco Mundial, 2013). El programa de Asistencia de Enseñanza Secundaria para Niñas de Bangladesh, lanzado en 1993, “ha otorgado estipendios a la enseñanza dirigidos a mejorar el acceso de las niñas a la enseñanza secundaria. En los últimos 20 años, Bangladesh ha logrado una importante disminución de la pobreza y una transformación social profunda con el ingreso generalizado de las niñas al sistema escolar y de las mujeres a la fuerza de trabajo” (Banco Mundial, 2013).

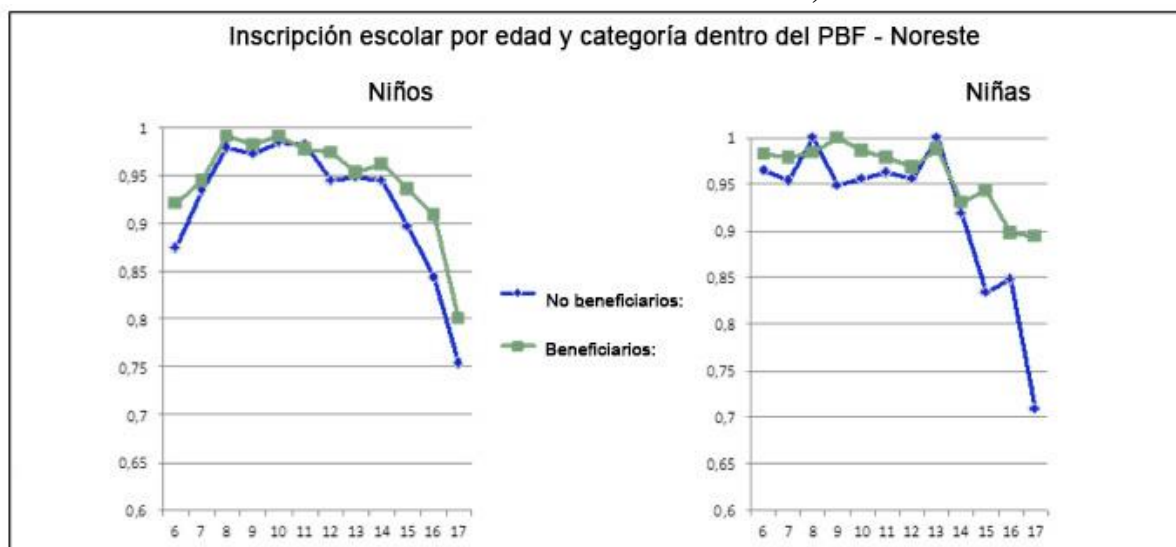
**Cuadro 19. Valor mensual de las transferencias monetarias relacionadas con asistencia escolar en el programa PATH de Jamaica**

| Nivel escolar            | Niños     | Niñas     |
|--------------------------|-----------|-----------|
| Primaria                 | JMD 825   | JMD 750   |
| Secundaria primer ciclo  | JMD 1.075 | JMD 975   |
| Secundaria segundo ciclo | JMD 1.265 | JMD 1.150 |

Fuente: Propuesta de préstamo del BID (JA-L1037). Nota: JMD 100  $\equiv$  USD 1

En Brasil, donde los beneficios que reciben niños y niñas son iguales del punto de vista monetario, la condicionalidad educativa ha funcionado mejor para las niñas. En la Figura 9 se muestra el impacto de 20 puntos porcentuales de *Bolsa Família* sobre la inscripción de niñas a la edad de 17 años (con referencia a la región del Nordeste brasileño). (IFPRI/MDS, 2010) El programa es menos efectivo en la reducción de la tasa de deserción de niños, ya que éstos comienzan a ayudar a sus padres en las actividades agrícolas de la familia a edades tempranas. En Brasil y México, las transferencias monetarias condicionadas han contribuido a invertir la brecha de género en la educación.

**Figura 9. Evaluación del impacto de Bolsa Família en la inscripción escolar de niños y adolescentes en el Nordeste brasileño, 2008**



Fuente: IFPRI/MDS (2010). Nota: PBF = *Bolsa Família*

Los programas de México, Brasil, Jamaica y Perú han apuntado a mejorar la salud de las mujeres al incluir responsabilidades para mujeres embarazadas y lactantes, según las cuales éstas deben concurrir a controles de rutina en los centros de salud y realizarse procedimientos adicionales dependiendo de la evolución del embarazo y del parto.

Algunos programas de transferencias monetarias condicionadas van más allá y abordan las desigualdades de género a través de la inclusión de actividades específicas

dirigidas a la toma de conciencia por parte de las mujeres acerca de sus derechos y prevención de la violencia (a través de sesiones informativo-educativas en México y Colombia), acceso a identificación civil (en Brasil) y vinculando a las beneficiarias con servicios de capacitación para el trabajo o con oportunidades de generar ingresos (Brasil y México<sup>28</sup>) o servicios de guardería (México<sup>29</sup>).

En teoría, la combinación del aumento del poder adquisitivo y el aumento del acceso a servicios de salud podría mejorar el bienestar de las mujeres. Las transferencias monetarias podrían mejorar el acceso a alimentos y productos de higiene personal de calidad, mientras que el acceso a servicios de salud podría conducir a la detección temprana y tratamiento de afecciones de salud existentes. No obstante, aún quedan tres limitantes importantes:

1. Las transferencias monetarias condicionadas no abordan el problema de la vivienda insalubre. Las mujeres tienden a ser las integrantes del hogar encargadas de las tareas domésticas, por lo que esto las afecta de manera desproporcionada. Además, la vivienda pobre afecta la salud de las mujeres embarazadas y los recién nacidos y las mujeres tienden a ser las principales cuidadoras de la familia. Recién en el año 2011 Brasil puso en práctica un conjunto de medidas para mejorar viviendas y de intervenciones ambientales peridomésticas dirigidas a los beneficiarios extremadamente pobres de *Bolsa Família*.
2. En materia de salud femenina, las transferencias monetarias condicionadas se limitaban a la atención pre y post parto, lo que significa una parte muy limitada de la vida de las mujeres y sus posibles problemas de salud (sólo el programa mexicano *Oportunidades* amplía las corresponsabilidades de salud a mujeres de todas las edades). Además, en muchos países las corresponsabilidades de salud no lograron evolucionar conjuntamente con el rápido desarrollo de la prestación de servicios de salud (una mayor disponibilidad de una gama más amplia de servicios de prevención y curación dirigidos a las necesidades específicas de las mujeres, como en Brasil y Colombia).

---

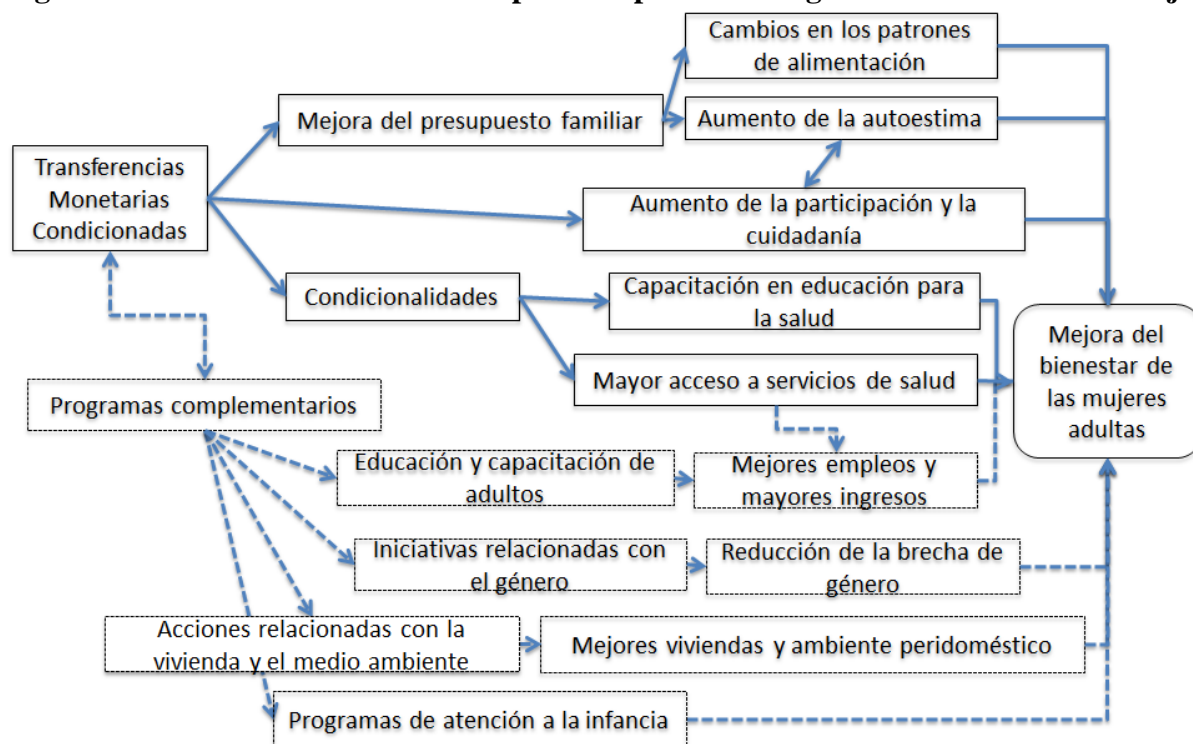
<sup>28</sup>En México, la transferencia del programa se combinó con capital productivo de otro programa, *INDESOL/BID* para un grupo de beneficiarios rurales (Espinosa, 2006).

<sup>29</sup>*Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras*, es un servicio de guardería destinado a madres que estudian o trabajan y se ofrece a las beneficiarias de *Oportunidades* sólo en algunos estados.

3. La calidad de los servicios de salud siguió siendo altamente heterogénea<sup>30</sup>. Las instituciones responsables de las transferencias monetarias condicionadas prestaban poca atención a la calidad de los servicios de salud brindados a las beneficiarias del sexo femenino<sup>31</sup>. Esto representa una oportunidad perdida, ya que en general las mujeres son las promotoras del cambio dentro de la familia.

En general, el bienestar de las mujeres es mucho más complejo que el acceso a transferencias o a servicios de salud durante el embarazo. En la Figura 10 se presenta un marco integral en el que se explica la relación entre las transferencias monetarias condicionadas y las intervenciones complementarias dirigidas al bienestar de las mujeres. Comprende tanto las iniciativas de género puestas en práctica como aquellas que los países de América Latina y el Caribe no han logrado incorporar.

**Figura 10. Marco de intervención de políticas públicas dirigidas al bienestar de la mujer**



\* Las líneas punteadas indican que no es congruente con o que no son programas relaciones o impactos actuales

<sup>30</sup>Por ejemplo, en muchas áreas de operación de *Juntos*, los servicios públicos de salud son muy escasos o inexistentes.

<sup>31</sup>En algunos casos es posible que las autoridades del programa estuviesen intentando evitar conflictos políticos con el Ministerio de Salud.

Además de las limitantes ya presentadas, se planteó la preocupación de que el pago de las transferencias monetarias a las mujeres aumentaría la violencia doméstica debido al control de los recursos financieros adicionales. Si bien la investigación del tema aún es escasa, en parte debido a la dificultad para obtener datos, algunos estudios han comprobado un aumento en la violencia doméstica (Arnold, Conway y Greenslade, 2011). Asimismo, otros estudios en países de América Latina y el Caribe muestran que con las transferencias monetarias disminuye la violencia doméstica psicológica cuando el nivel educativo de las mujeres supera la escuela primaria. No obstante, para aquellas mujeres cuyo nivel educativo es la escuela primaria o menor, las transferencias monetarias pueden contribuir a aumentar la violencia psicológica si el nivel educativo de la mujer es igual o superior al de su pareja (Hidroboa y Fernald, 2013).

Es importante destacar que la literatura reciente destaca que, si bien la mayoría de las beneficiarias de transferencias monetarias condicionadas son mujeres, esto no significa que los programas sean sensibles al género. Se elige a las mujeres como beneficiarias no por su propio derecho, sino por ser madres de sus hijos. Se transforman en beneficiarias operativas de las transferencias pero no tienen derecho a las transferencias en tanto sujetos del derecho a protección social. De este modo, los programas de transferencias monetarias condicionadas ponen una importante carga sobre los hombros de las madres beneficiarias, aumentando sus responsabilidades en cuanto a la atención de sus hijos y reforzando el entendido tradicional de que las mujeres son las únicas responsables del desarrollo de los hijos. Los programas de transferencias monetarias condicionadas ponen a las mujeres a cargo de verificar el cumplimiento de las condicionalidades por parte de los hijos de manera tácita, sin cuestionar la subdivisión desigual del trabajo doméstico e impidiéndoles lograr el desarrollo personal y la independencia económica. Las transferencias monetarias condicionadas refuerzan los roles de género estereotípicos y no hacen nada para incluir a los hombres en las responsabilidades domésticas y de crianza de los hijos (Molyneux, 2008; Rodríguez Enriquez, 2011). Esto puede tener efectos negativos en el largo plazo, como dejar a las mujeres sin habilidades profesionales y sin fuentes de ingresos una vez que los hijos hayan crecido y la familia haya dejado de recibir la transferencia.

*Si nos proyectamos hacia el futuro, el desafío tanto para los países asiáticos como para los de América Latina y el Caribe consiste en diseñar una nueva generación de programas de transferencias monetarias condicionadas dirigidos a abordar las desigualdades de género. Los nuevos programas deberían poder estimular la responsabilidad compartida del trabajo doméstico y de los cuidados, desarrollar programas*

*de incentivos que alivien la presión sobre las mujeres para el cumplimiento de las corresponsabilidades y que vinculen a las mujeres con oportunidades para adquirir habilidades que amplíen su rol más allá del de cuidadoras.*

## 6 Conclusiones

El objetivo de este informe fue relevar el conocimiento analítico y operativo acumulado en América Latina y el Caribe durante 15 años de puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas. La región de América Latina y el Caribe ofrece la posibilidad de observar una interesante mezcla de países pequeños y grandes, con ingresos bajos y medios, con diferentes estructuras institucionales. Estudiamos la experiencia de los países de América Latina y el Caribe y extrajimos lecciones para los países asiáticos que han comenzado recientemente o que están estudiando la posibilidad de introducir programas de transferencias monetarias condicionadas.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas se han transformado en el eje de los sistemas de asistencia social en América Latina y el Caribe. Gozan de condiciones favorables de economía política, incluido el objetivo de romper con la transmisión intergeneracional de pobreza a través de la salud y la educación, y la incorporación de un contrato con los hogares beneficiarios, con pagos condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades predeterminadas. Generaron un esfuerzo de monitoreo y evaluación sin precedentes, que demostró su efectividad a través de rigurosos estudios. Además, gozaron de un período de crecimiento económico sostenido que aumentó sus efectos reductores de la pobreza (y la inequidad), a la vez que se amplió el espacio fiscal para la protección social. Es por estos motivos que crecieron tanto del punto de vista de la cobertura y los presupuestos, y sobrevivieron a los ciclos electorales (y los nuevos gobiernos sólo dieron nuevos nombres, reformaron o ampliaron los programas existentes).

Si bien las transferencias monetarias condicionadas tienen una idea simple y un objetivo fascinante, su instrumentación requiere un marco interinstitucional complejo, así como la inversión de un monto importante de recursos financieros y humanos. La focalización transparente y precisa de hogares pobres; el monitoreo y evaluación de insumos, resultados e impactos de los programas y la gestión dinámica de los registros de beneficiarios (incluida la recertificación periódica) son claves a la hora de garantizar la credibilidad de los programas y su crecimiento en comparación con iniciativas de calidad de asistencia social simultáneas menos eficientes.

Para asegurar credibilidad y eficiencia de los programas también es necesario invertir en atención al cliente (para asegurar que los clientes encuentren respuestas a preguntas y quejas), auditorías (para reducir el número de errores de inclusión y garantizar que los recursos se utilicen de acuerdo con las reglas del programa), verificación cuidadosa del

cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de los beneficiarios, y creación de sistemas efectivos para realizar los pagos.

El éxito de la coordinación (sinergia) con las acciones de los ministerios de salud y educación, así como con las administraciones locales, probablemente sea el principal desafío a la instrumentación de programas de transferencias monetarias condicionadas eficientes. Para que esto suceda, es necesario que los ministerios involucrados y los gobiernos locales vean al programa como una oportunidad de lograr sus propios objetivos y que reciban los pagos correspondientes al peso adicional que superan los aumentos de la demanda producto de las transferencias monetarias condicionadas.

Esperamos que el análisis de las experiencias de éxito y los errores incurridos en los países de América Latina y el Caribe presentados en este informe sirvan para alimentar el debate en los países asiáticos y que mejoren sus posibilidades de crear programas de transferencias monetarias condicionadas eficientes y efectivos.



## Bibliografía

- Adato, M., y T. Roopnaraine. 2004. "A Social Analysis of the *Red de Protección Social* (RPS) in Nigaragua." Final report. Washington, DC, Estados Unidos: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Adato M., B. de la Brière, D. Mindek y A. Quisumbing. 2000. "The Impact of *PROGRESA* on Women's Status and Intrahousehold Relations." Final report. Washington, DC, Estados Unidos: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Akresh R., D. Walque y H. Kazianga. 2012. "Alternative Cash Transfer Delivery Mechanisms: Impacts on Routine Preventative Health Clinic Visits in Burkina Faso." Cambridge, Estados Unidos: Oficina Nacional de Investigación Económica.
- Angulo-Salazar, R.C, B. Yadira-Díaz y R. Pardo-Pinzón. 2013. "Multidimensional Poverty in Colombia 1997–2010." Working Paper No. 2013-03. Essex, Reino Unido: ISER, Universidad de Essex.
- Arnold C., T. Conway y M. Greenslade. 2011. "Cash Transfers: Evidence Paper." Londres, Reino Unido: Departamento de Desarrollo Internacional.
- Ayala, F. 2006. "Familias en Acción, Colombia. Policy Brief 2." Technical Report. Londres, Reino Unido: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Azevedo, V.M.R. y M. Robles. 2013. "Multidimensional Targeting: Identifying Beneficiaries of Conditional Cash Transfer Programs." *Social Indicators Research* 112(2): 447–475.
- Baez, J. y A. Camacho. 2011. "Assessing the Long-Term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia." Policy Research Working Paper No. 5681. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Baird S., C. McIntosh y B. Ozler. 2010. "Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment." Policy Research Working Paper No. 5259. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Barham T., K. Macours y J.A. Maluccio. 2013. "More Schooling and More Learning? Effects of a Three-Year Conditional Cash Transfer Program in Nicaragua after 10 Years." Documento mimeografiado.
- Basset, L. y Blanco. 2011. "Control and Accountability in Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and Caribbean: Key Topics and Areas for further improvement." Technical Report. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

- Camacho, A. y E. Conover. 2009. "Manipulation of Social Program Eligibility: Detection, Explanations and Consequences for Empirical Research." Documentos CEDE 006211. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes-CEDE.
- Castañeda, T. 2009. "The Design and Implementation of Conditional Cash Transfer Programs: Issues and Lessons for the Future." En: Banco Asiático de Desarrollo *Assistance and Conditional Cash Transfers The Proceedings of the Regional Workshop*.
- Castañeda T., K. Lindert, B. de la Brière, L. Fernandez, C. Hubert, O. Larrañaga, M. Orozco y R. Viquez. 2005. "Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and The United States." Social Protection Discussion Paper Series No. 526. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Cecchini, S. y A. Madariaga. 2011. "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia en América Latina y el Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Davila, L. 2013. "Mexico's *Oportunidades*: Gender Oriented Interventions." Presentación en el Evento de Aprendizaje Sur-Sur sobre transferencias monetarias condicionadas, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- De Brauw, A. y J. Hoddinott. 2008. "Must Conditional Cash Transfer Programs Be Conditioned to Be Effective?" Discussion Paper No. 757. Washington, DC, Estados Unidos: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet. 2006. "Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality." *World Bank Economic Review* 20(1): 1-29.
- Eastwood, R. y M. Lipton. 2001. "Pro-Poor Growth and Pro-Growth Poverty Reduction: Meaning, Evidence and Policy Implications." *Asian Development Review* 18(2): 22-58.
- Espinosa, G. 2006. "La participación en la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales." En: M. Paz Lopez y V. Salles, editores. *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. Mexico City, D.F., Mexico: COLMEX y UNIFEM.
- Fiszbein, A. y N. Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

- Fonseca, A., 2006. “Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas.” Santiago, Seminario de transferencias condicionadas y seguridad alimentaria: puertas de salida a la pobreza extrema a través del combate al hambre.
- Gaarder, M., A. Glassman y J.E. Todd. 2010. “Conditional Cash Transfers and Health: Unpacking the Causal Chain.” *Journal of Development Effectiveness* 2(1): 6-50.
- González-Flores, M., M. Heracleous y P. Winters. 2012. “Leaving the Safety Net: An Analysis of Dropouts in an Urban Conditional Cash Transfer.” *World Development* 40(12): 2505-2521.
- Haddad, L., R. Paes-Sousa y P. Menon. 2012. "Impact Assessment." Presented at the Transforming Nutrition, Ideas, Practice, Policy. Brighton, UK, IDS Summer School, July 23–27, 2012.
- Hernández-Licona, G. 2012. “Institutionalizing the Use of Evidence for Public Policy: A Long Path in Mexico.” Presentación a la Conférence Internationale d'Experts sur la mesure et les approches politiques pour améliorer l'équité pour les nouvelles générations dans la région MENA. Rabat, Marruecos, 22 al 23 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.slideshare.net/UnicefMaroc/institutionalizing-the-use-of-evidence-for-public-policy-a-long-path-in-mexico>.
- Hidroboa, M. y L. Fernald. 2013. “Cash Transfers and Domestic Violence.” *Journal of Health Economics* 32(1): 304-319.
- Huang, H.(C.), Y. Maekawa, M. Stampini y L. Tejerina. 2013. “IDB Lending and CCT Program Financial Sustainability.” Documento mimeografiado. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo
- Ibarraran P. y F. Benedetti. 2013. “Conditional versus Unconditional Cash Transfers”. Documento mimeografiado.
- Banco Interamericano de Desarrollo 2013. “Programa de desarrollo humano oportunidades evolución y desafíos.” Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo
- IFPRI/MDS (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias y Ministerio de Desarrollo Social de Brasil). 2010. *Impact Evaluation of Bolsa Família, 2ª round*. Research Report. Washington, DC, USA: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.

- Jones, N., R. Vargas y E. Villar. 2008. "Cash Transfers to Tackle Childhood Poverty and Vulnerability: An Analysis of Peru's Juntos Programme." *Environment and Urbanization* 20(1): 255-273.
- Kakwani, N. y E.M. Pernia. 2000. "What is Pro-Poor Growth?" *Asian Development Review* 18(1): 1-16.
- Lindert K., A. Linder, J. Hobbs y B. de la Brière 2007. "The Nuts and Bolts of Brazil's *Bolsa Família* Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context." Social Protection Discussion Paper No. 709. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Lindert, K. y V. Vincensini. 2010. "Social Policy, Perceptions and the Press: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil." Social Protection Working Paper No. 1008. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre). 2011. *Perfil das famílias do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único)*. Brasília, Brazil: MDS.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre). 2012. *Informativo do Departamento de Condicionales*. September 2012. Brasília, Brazil: MDS.
- Molyneux, M. 2007. "Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?" Gender and Development Program Paper No. 1. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- . 2008. "Conditional Cash Transfers: A Pathway to Women's Empowerment?" Institute of Development Studies Working Paper No. 5. Brighton, Reino Unido: Universidad de Sussex.
- Orozco, M. y C. Hubert. 2005. "La focalización en el programa de desarrollo humano oportunidades de México." World Bank Social Protection Discussion Paper No. 531. Washington, DC, United States: Banco Mundial.
- Instituto de Desarrollo de Ultramar. 2006. "The Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) - Jamaica." Policy Brief No. 4. Londres, Reino Unido: Instituto de Desarrollo de Ultramar. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1694.pdf>.
- Perova, E. y R. Vakis. 2009. "Welfare Impacts of the 'Juntos' Program in Peru: Evidence from a Non-Experimental Evaluation." Technical Report. Washington, DC, United States: Banco Mundial. Disponible en:

[http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Perova\\_Vakis\\_JuntosIE.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Perova_Vakis_JuntosIE.pdf).

- Rasella, D., R. Aquino, C.A.T. Santos, R. Paes-Sousa y M.L. Barreto. 2013. "Effect of a Conditional Cash Transfer Programme on childhood Mortality: A Nationwide Analysis of Brazilian Municipalities." *Lancet* 381:1–9.
- Ravaillon, M. 2004. "Pro Poor Growth: a Primer." World Bank Policy Research, Working Paper No. 3242. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Robles, M. y D.Y. Loayza. 2013. "Value of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean." Documento mimeografiado.
- Rodriguez Enriquez, C. 2011. "Programas de tranferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género? Por dónde anda America Latina?" CEPAL Serie Mujer y Desarrollo N. 109. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ruiz-Arranz, M., B. Davis, S. Handa, M. Stampini y P. Winters. 2006. "Program Conditionality and Food Security: The Impact of *PROGRESA* and *PROCAMPO* Transfers in Rural Mexico." *Economia* 7(2): 249-278.
- Samson, M., I. van Niekerk y K. Mac Quene. 2010. "Designing and Implementing Social Transfer Programmes." Ciudad del Cabo, Sudáfrica: Economic Policy Research Institute. Disponible en: [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/designing\\_and\\_implementing\\_social\\_transfer\\_programmes.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/designing_and_implementing_social_transfer_programmes.pdf)
- Schady, N. y M.C. Araujo. 2008. "Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador." *Economia* 8(2): 43-78.
- Soares, F. 2012. "Bolsa Família y Oportunidades: su evolución en perspectiva comparativa." En: Gonzales da Rocah M. y A. Escobar Latapí (editors), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, México, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.
- Stampini, M., and L. Tornarolli. 2012. "The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?" IDB Policy Brief No 185. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo
- Stampini, M. y M.F. Merino-Juárez. 2012. "La protección social en Perú." En el Banco Interamericano de Desarrollo *Retos de desarrollo del Perú 2012–2016*, 57–76.
- Stecklov, G., P. Winters, J. Todd y F. Regalia. 2007. "Unintended Effects of Poverty Programmes on Childbearing in Less Developed Countries: Experimental Evidence from Latin America." *Population Studies* 61(2): 125-140.

- Oficina de UNICEF para Barbados y el Caribe Oriental. 2011. *Eastern Caribbean Social Protection Newsletter*, Julio de 2011, Vol 1.
- Organización de Naciones Unidas. 2001. *Enhancing Social Protection and Reducing Vulnerability in a Globalizing World*. Informe del Secretario General a la Trigésimo Novena Sesión. Washington, DC, Estados Unidos: Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.
- Banco Mundial. 2013. "Girls Education - Projects." Página virtual. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en:  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,.,print:Y~isCURL:Y~contentMDK:20530056~menuPK:617572~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386~isCURL:Y,00.html>