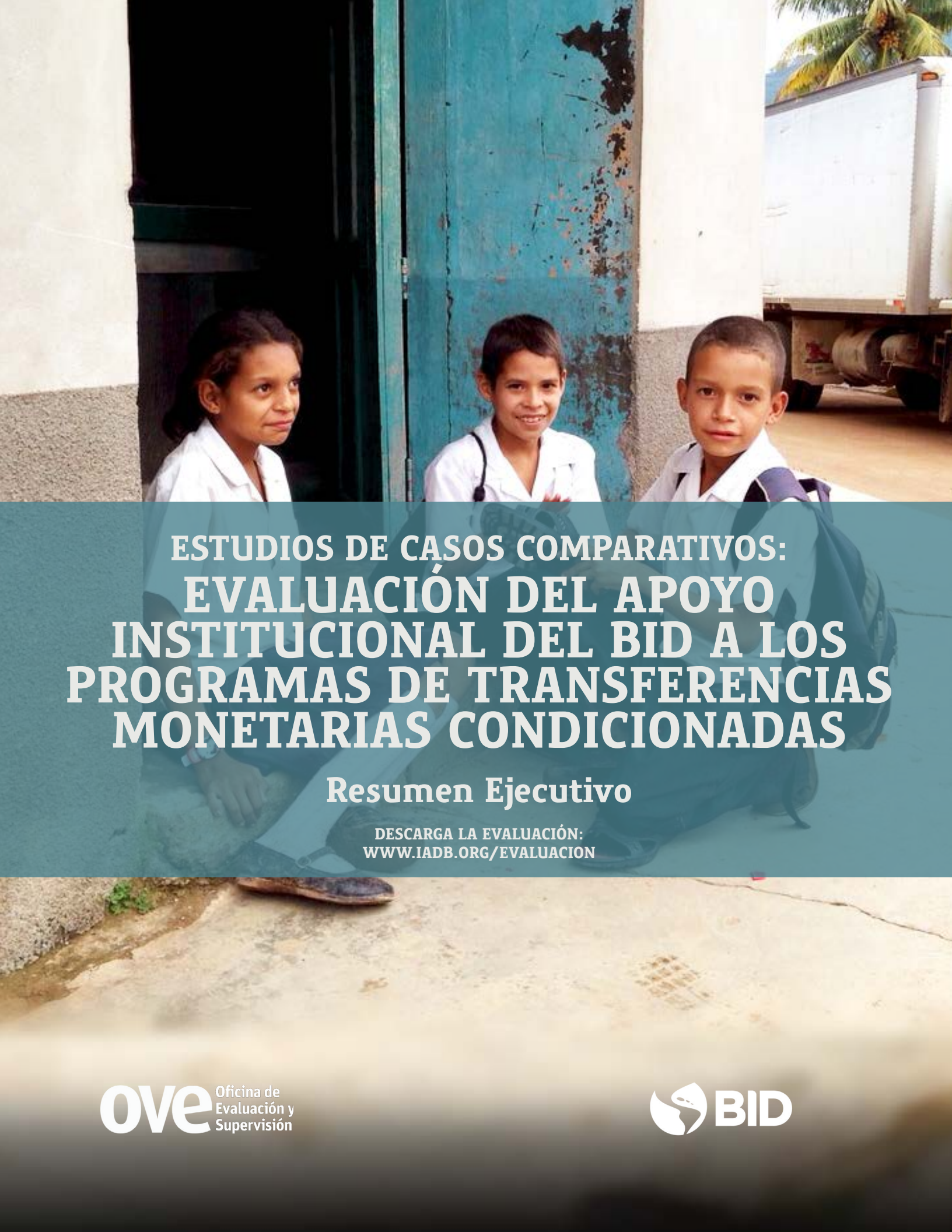

ESTUDIOS DE CASOS COMPARATIVOS:

EVALUACIÓN DEL APOYO INSTITUCIONAL DEL BID A LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

Resumen Ejecutivo

DESCARGA LA EVALUACIÓN:
WWW.IADB.ORG/EVALUACION

ove Oficina de Evaluación y Supervisión

BID

ESTUDIOS DE CASOS COMPARATIVOS:
EVALUACIÓN DEL APOYO INSTITUCIONAL DEL BID A LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

objetivo

Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) forman parte de las principales políticas públicas para combatir pobreza en los países en desarrollo, particularmente de América Latina. La provisión de transferencias en efectivo a la población en pobreza como incentivo para el uso de los servicios públicos de salud y educación y puede contribuir eficazmente a incrementar su capital humano, generando costos fiscales menores que los subsidios generalizados. El BID ha respaldado activamente la expansión de los programas de este tipo en América Latina y el Caribe desde finales de los años noventa. La experiencia acumulada durante esas décadas ha estado marcada por éxitos y fracasos y ha generado valiosas lecciones para el diseño nuevos programas y operaciones.

La evaluación analiza la eficacia del apoyo del BID para desarrollar y ejecutar programas de TMC en un grupo de países de ingreso medio-bajo.

Se identifica el apoyo específico que el BID proporciona para el funcionamiento institucional de las TMC en casos específicos y se ofrecen lecciones concretas obtenidas de las mismas.

metodología

En esta evaluación se utilizó una metodología de componentes, la cual compara las características de los componentes específicos de un programa o política pública con un parámetro identificado en la literatura especializada, con el objeto de determinar su eficacia. La metodología de componentes es idónea para esta evaluación, pues permite identificar un conjunto estándar de elementos —procesos, acciones o políticas— necesarios para el adecuado funcionamiento institucional de los programas de TMC.

Los siguientes componentes estándar frecen un marco para entender cómo funcionan las versiones presentes y anteriores de los programas de TMC y facilitar la evaluación del apoyo del BID en el tiempo:

1. **determinación de las condiciones de pobreza,**
2. **focalización, selección y registro de beneficiarios,**
3. **entidad que coordina el programa,**
4. **definición de los beneficios monetarios,**
5. **definición, seguimiento y cumplimiento de condicionalidades,**
6. **recertificación y "graduación" de beneficiarios,**
7. **diseño y administración del método de pago,**
8. **apoyo a servicios complementarios,**
9. **monitoreo y evaluación y**
10. **financiamiento público de los programas.**

La selección de casos para la evaluación se basó en tres criterios, incluyendo:

1. **clasificación del país en la categoría de ingreso medio-bajo en función de la renta nacional bruta per cápita,**
2. **presencia de un programa de TMC activo con componentes de salud y educación y**
3. **al menos un préstamo auspiciado por el BID en relación con el programa de TMC activo entre 2008 y 2014.**

Se seleccionaron los siguientes programas: Red Solidaria-Comunidades Solidarias en El Salvador; Mi Familia Progresa-Mi Bono Seguro en Guatemala, y PRAF II, PRAF III y Bono 10.000 en Honduras.

análisis y resultados

Aunque el apoyo financiero total ha sido similar para cada país, el calendario y la combinación de instrumentos de apoyo han sido específicos para cada programa de TMC. Desde 2000 el Banco ha respaldado tres programas de TMC en Honduras mediante cuatro préstamos en apoyo de reformas de política, 11 préstamos para inversión y 19 operaciones de cooperación técnica por un valor acumulado de US$538,9 millones. En El Salvador, desde 2004 el Banco ha apoyado dos programas de TMC mediante tres préstamos en apoyo de reformas de política y ocho operaciones de cooperación técnica, por un monto total de US$502,5 millones. En Guatemala, desde 2009 el Banco ha respaldado dos programas de TMC por un total de US$550 millones, mediante dos préstamos en apoyo de reformas de política y tres operaciones de cooperación técnica.

En Honduras, el apoyo del BID a los programas de TMC ha sido integral en el plano técnico y financiero, mientras que en El Salvador y Guatemala tal apoyo ha sido más limitado. En El Salvador, el Banco prestó un apoyo decidido entre 2004 y 2008, pero no ha participado en el programa de TMC desde 2010. En Guatemala el Banco ha apoyado dos fases diferentes (2008-2010 y 2014 al presente), aunque con considerables limitaciones. Los distintos niveles de apoyo del BID en cada país dificultan una comparación directa de su eficacia. A pesar de ello, la metodología de componentes permite establecer hasta qué punto han podido implementarse eficazmente los componentes estándar del programa de TMC de cada país, y en qué medida el Banco pudo ayudar a identificar y superar las brechas entre los programas nacionales de TMC y las prácticas internacionales. El BID, como principal fuente de respaldo para programas de TMC en **Honduras**, ha prestado apoyo técnico y financiero para todos los componentes del modelo a lo largo del tiempo. En **El Salvador**, el Banco brindó apoyo durante el diseño de las transferencias de efectivo del sistema de protección social y su transición a Comunidades Solidarias, aunque desde 2010 el papel del Banco en el funcionamiento del programa ha sido marginal. El apoyo del Banco a los programas de TMC de **Guatemala** ha sido esencialmente fiscal, en forma de apoyo presupuestario no asignado específicamente al programa. Se prevé que la versión más reciente del programa de TMC reciba en adelante un mayor respaldo técnico.

La evaluación permitió constatar una asociación positiva entre el apoyo técnico del BID en los casos seleccionados y una mayor eficacia de los componentes de TMC, específicamente en lo referente a medición de la pobreza, diseño de sistemas de focalización y registro y evaluaciones externas. La información recogida en la evaluación indica que estos componentes han tenido mayor calidad y eficacia cuando el Banco ha participado en su diseño y ejecución, especialmente mediante préstamos para inversión. Por lo general, el apoyo del BID en relación con estos componentes aborda elementos necesarios para su adecuado funcionamiento institucional. El apoyo en estos ámbitos incluyó productos que respondieron a necesidades de los componentes, evidenciando la receptividad del Banco a las los requerimientos de los países. En cada caso, los clientes señalaron como una ventaja comparativa del BID la experiencia y los conocimientos de su personal técnico.

Los resultados del apoyo del BID han sido limitados en componentes institucionales cuyas actividades se vinculan más directamente a la capacidad del Estado para ejecutar programas, tales como el seguimiento de condicionalidades, la administración de pagos y el apoyo a servicios complementarios. Los componentes que exigen un esfuerzo permanente de las autoridades locales han experimentado dos problemas recurrentes, particularmente, una limitada capacidad institucional para el seguimiento de procesos y procedimientos y una escasa cooperación sectorial entre ministerios asociados al programa de TMC. Ambos problemas han obstaculizado el seguimiento efectivo de las condicionalidades, los pagos y la provisión de servicios complementarios. La baja efectividad en estos ámbitos incide significativamente en la funcionalidad de los programas de TMC, y el Banco aún no ha ideado una forma de prestar apoyo con mayor éxito.

Los países seleccionados afrontan restricciones fiscales que afectan al funcionamiento institucional de los programas de TMC. En Honduras, es poco probable que los programas hayan funcionado adecuadamente sin el respaldo del BID. En El Salvador, donde el apoyo del BID no utiliza para financiar las transferencias, la situación fiscal ha dificultado el funcionamiento del programa. Guatemala afronta al presente una situación similar, y la nueva operación del BID aportará apoyo fiscal. Aun con el respaldo del BID, no siempre ha sido posible desembolsar los pagos a los beneficiarios de manera puntual, lo que implica un riesgo subyacente para los programas.

sugerencias

1. Cuando alguno de los países socios solicite al Banco apoyar un programa de TMC mediante operaciones de préstamo o cooperación técnica, asegurar que exista un diagnóstico completo de las necesidades institucionales que ayude a identificar y priorizar los componentes que requieren un apoyo inmediato.
2. Fortalecer el apoyo del Banco a los componentes institucionales que requieran una continua coordinación y capacidad gubernamental, como el seguimiento y la verificación de condicionalidades y la administración de pagos.
3. Analizar las necesidades de financiamiento de los programas de TMC (como parte del gasto general en protección social) y tomar esto en cuenta en las decisiones sobre el monto de nuevos préstamos y la selección apropiada de instrumentos de préstamo.
4. Sistematizar las lecciones aprendidas de operaciones anteriores, incluyendo las relativas a procesos y evaluaciones.

Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:

Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.

No comercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.

Sin obras derivadas — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

ove Oficina de Evaluación y Supervisión

BID

www.iadb.org/evaluacion

www.facebook.org/idbevaluation

www.vimeo.com/idbevaluation

ove-eval@iadb.org