



Estudios de Casos Comparativos

Evaluación del Apoyo Institucional del BID a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Tres Países de Ingreso Medio-Bajo

El presente documento forma parte de las evaluaciones comparativas que realiza la Oficina de Evaluación y Supervisión sobre proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En ella se analiza el apoyo proporcionado por el BID a la ejecución de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en tres países de ingreso medio-bajo.

Esta evaluación es pertinente por dos razones. En primer lugar, la mayoría de los préstamos y operaciones de cooperación técnica del BID en apoyo de programas de TMC han financiado iniciativas en países de mediano ingreso por lo que el conocimiento y los documentos de los programas de TMC que apoya el BID suelen referirse a países que poseen sistemas de salud y educación más avanzados; esta evaluación tiene por finalidad aportar mayor información empírica sobre la implementación de programas de este tipo en países de ingreso medio-bajo. En segundo lugar, la ejecución satisfactoria de programas de TMC exige un alto grado de capacidad institucional y cooperación entre las agencias que participan en su implementación. Estas exigencias institucionales han fundamentado las críticas de algunos especialistas sobre la relevancia de los programas de TMC en países de ingreso bajo, teniendo en cuenta la complejidad de su diseño institucional y, en algunos casos, la deficiente provisión de servicios básicos en esos países. Esta evaluación examina dichas consideraciones para los programas seleccionados.

Estudios de Casos Comparativos

Evaluación del Apoyo Institucional del BID a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Tres Países de Ingreso Medio-Bajo

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)



Banco Interamericano de Desarrollo
Noviembre 2015



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/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.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2015**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-473-1

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN: RETOS INSTITUCIONALES PARA LOS PROGRAMAS DE TMC	1
2. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN, METODOLOGÍA Y RECOPIACIÓN DE DATOS	5
A. Objetivo de la evaluación	5
B. Metodología	5
C. Selección de estudios de casos de TMC.....	10
D. Instrumentos del BID	11
E. Recopilación de datos	11
3. CONTEXTO NACIONAL	13
A. Honduras	14
B. El Salvador.....	16
C. Guatemala	17
4. ANÁLISIS COMPARATIVO	19
A. Instrumentos de apoyo del BID	19
B. Resultados del apoyo institucional a los programas de TMC	22
C. Análisis comparativo de los componentes de los programas de TMC y el apoyo del BID	26
1. Determinación de las condiciones de pobreza	27
2. Focalización, selección y registro de beneficiarios	28
3. Organismo coordinador del programa de TMC.....	31
4. Definición de los beneficios monetarios.....	34
5. Definición, seguimiento y aplicación de condiciones	35
6. Recertificación y graduación de los beneficiarios	38
7. Diseño y administración del método de pago.....	40
8. Apoyo a servicios complementarios.....	42
9. Seguimiento y evaluación.....	45
10. Financiamiento fiscal de los programas de TMC.....	47
5. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	51
A. Conclusiones	51
B. Sugerencias	54

NOTAS

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS ELECTRÓNICOS:

ANEXO 1	Cartera de Operaciones de TMC en el BID
ANEXO 2	Indicadores Socioeconómicos Contextuales de los casos Seleccionados
ANEXO 3	Resumen de Componentes de los Programas Actuales
ANEXO 4	Puntajes de los Componentes de los Programas de TMC
ANEXO 5	Estado de los Componentes de los Programas de TMC por Elemento
ANEXO 6	Cronograma de los Programas de TMC
ANEXO 7	Apoyo del BID al Funcionamiento de los Organismos de Coordinación
ANEXO 8	Total de Horas de Personal Asignadas a Operaciones Relacionadas con las TMC, por Año
ANEXO 9	Profundidad Estructural de los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Programas de TMC Apoyados por el BID

CENISS	Centro Nacional de Información del Sector Social
CSR	Comunidades Solidarias Rurales
CSU	Comunidades Solidarias Urbanas
CT	Cooperación técnica
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria
INB	Ingreso nacional bruto
ITP	Informe de terminación de proyecto
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala
MiFaPro	Mi Familia Progresá
MINEDUC	Ministerio de Educación de Guatemala
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala
ONG	Organización no gubernamental
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo en apoyo de reformas de política
PHC	Pacto Hambre Cero
PI	Préstamo para inversión
PIB	Producto interno bruto
PRAF	Programa de Asignación Familiar
RUB	Registro Único de Beneficiarios
RUP	Registro Único de Participantes
SACE	Sistema de Administración de Servicios Educativos
SEDIS	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
SIPRAF	Sistema de Información de PRAF
SIRBHO	Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas

Esta evaluación fue preparada por un equipo integrado por Oliver Azuara (Jefe de Equipo), Odette Maciel y Alayna Tetreault-Rooney, bajo la dirección de Cheryl W. Gray. El equipo desea agradecer sinceramente a los funcionarios de los Gobiernos de Honduras, El Salvador y Guatemala que cooperaron amablemente con esta evaluación, dedicando tiempo para suministrarnos información, junto con sus opiniones sobre los distintos proyectos analizados en este documento. También expresamos nuestra gratitud a la Administración del BID, especialmente a la División de Protección Social y Salud (SCL/SPH) y a las Representaciones en El Salvador, Guatemala y Honduras, por su apoyo y sus valiosos aportes. Finalmente, quisiéramos agradecer al personal de OVE que examinó las versiones preliminares de esta evaluación.



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.

© OVE, 2015

Resumen Ejecutivo

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 presente 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.

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. Estos componentes estándar — (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— ofrecen 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.

La selección de casos para la evaluación se basó en tres criterios, incluyendo: (i) clasificación del país en la categoría de ingreso medio-bajo en función de la renta nacional bruta per cápita, (ii) presencia de un programa de TMC activo con componentes de salud y educación y (iii) al menos un préstamo auspiciado por el BID en relación con el programa de TMC activo entre 2008 y 2014. A partir de estos criterios se seleccionaron los siguientes programas: Red Solidaria-Comunidades Solidarias en El Salvador; Mi Familia Progresiva-Mi Bono Seguro en Guatemala, y PRAF II, PRAF III y Bono 10.000 en Honduras.

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.

El documento contiene algunas sugerencias para mejorar las operaciones del Banco en este sector, a fin de preservar la pertinencia del apoyo de la institución:

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.



1

Los programas de transferencias monetarias condicionadas tienen como objeto incrementar el capital humano de las familias pobres incentivando el uso de los servicios públicos de educación y de salud como un requisito para recibir transferencias de efectivo.

© OVE, 2015

1 Introducción: Retos Institucionales para los Programas de TMC

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha apoyado activamente la expansión de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas como política pública para apoyar la reducción de la pobreza en la región. Estos programas tienen como objeto incrementar el capital humano de las familias pobres incentivando el uso de los servicios públicos de educación y de salud como un requisito para recibir transferencias de efectivo.¹ El BID facilitó su expansión en la región luego de las experiencias exitosas que se observaron en México y Brasil en los años noventa.²

La evidencia empírica sobre la eficacia de programas de TMC es variada, aunque existe un consenso sobre la necesidad contar con organismos ejecutores robustos y un alto grado de convergencia entre los participantes en el programa para su implementación exitosa. La literatura ha documentado que las transferencias propician un aumento en los niveles de consumo de alimentos, el uso de instalaciones y servicios de salud y de la matrícula escolar entre la población pobre.³ Pese a ello, no existe evidencia concluyente en cuanto a los efectos que estos programas tienen en materia de aprendizaje y salud efectivos.⁴ De hecho, los resultados limitados de este tipo de programas en los países de ingreso bajo, que suelen tener una menor capacidad institucional, han llevado a algunos académicos a cuestionar si son una política adecuada.⁵



La literatura ha documentado que las transferencias propician un aumento en los niveles de consumo de alimentos, el uso de instalaciones y servicios de salud y de la matrícula escolar entre la población pobre.

© OVE, 2015

Existe poca información sobre el funcionamiento y la capacidad institucional local de los programas de TMC en países de ingreso medio-bajo y bajo. La eficacia de los programas de TMC depende de varios elementos fundamentales tales como la capacidad de las autoridades a cargo de la implementación, el nivel de descentralización del programa y del país, la capacidad de los ministerios de línea y de las instituciones de apoyo, así como y los recursos destinados a la administración del programa.⁶ Los diferentes actores que participan en él, tienen diversos incentivos y capacidades lo que afecta el funcionamiento del programa en su conjunto. La colaboración institucional es clave para la transparencia y rendición de cuentas del programa y depende en gran medida del apoyo político otorgado al mismo.⁷ Hasta ahora estos aspectos han sido poco analizados, particularmente en los países de menores ingresos, pues los estudios y evaluaciones disponibles han examinado ante todo el impacto de las TMC sobre los indicadores de salud y educación., Es decir, la evidencia sobre su diseño y funcionamiento, así como la sostenibilidad los programas es escasa.⁸

Esta evaluación tiene como objeto identificar de qué forma el BID ha apoyado a los países de ingreso medio-bajo en el diseño y la implementación de programas de TMC. Debido a que los países de ingreso medio-bajo en general tienen una menor capacidad institucional, esta evaluación busca identificar la efectividad del apoyo brindado por el BID para el funcionamiento de las TMC en algunos casos específicos con el objeto de obtener las lecciones aprendidas a partir de dicho apoyo. El análisis y la comparación de estos casos pueden usarse para identificar las fortalezas y posibles mejoras de los programas.



La medida de la población total que vive en situación de pobreza debe basarse en información actualizada para el país y sus divisiones territoriales. Esta información permite calcular la intensidad y ubicación de la pobreza, usando umbrales de pobreza y estimaciones demográficas.

© OVE, 2015

2 Objetivo de la Evaluación, Metodología y Fuentes de Información

A. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

La presente evaluación analiza la efectividad del apoyo prestado por el BID para ayudar a algunos países de ingreso medio-bajo en el diseño y ejecución de sus programas de TMC. La pregunta general de evaluación es: ¿En qué medida el BID ha apoyado el diseño, la implementación y la supervisión de programas de TMC en países específicos de ingreso medio-bajo?” El análisis se basa en la evaluación de 10 componentes estándar, identificados mediante una revisión literaria exhaustiva, y que se identifican como necesarios para el adecuado funcionamiento de un programa de TMC.

B. METODOLOGÍA

En esta evaluación se usó una metodología basada de componentes,⁹ la cual compara las características de los componentes específicos de un programa o una política con un parámetro seleccionado en la literatura especializada, a fin 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. La metodología opera del siguiente modo:

- a. Los principales componentes de una política o un programa se definen tomando como base la literatura especializada o la opinión de expertos. Los componentes o “estándares” ideales se caracterizan adicionalmente mediante elementos específicos necesarios para incrementar la probabilidad de que el componente funcione eficazmente.

- b. Las políticas o programas se evalúan con respecto a los estándares de cada componente. Esta comparación facilita la identificación de elementos deficientes o faltantes del programa. La implementación del componente se evalúa como satisfactoria o no satisfactoria. Cuando dicha implementación no es satisfactoria, el modelo aún puede indicar si algunos elementos están presentes. En general, la “implementación satisfactoria” de un componente requiere de todos los elementos del estándar.

Esta metodología se centra en el funcionamiento institucional de los programas de TMC y el apoyo del Banco sobre el mismo. En este sentido, no examina el impacto sobre la redistribución de ingresos o la formación de capital humano. Los impactos específicos de los programas de TMC para los beneficiarios no son objeto de esta evaluación.

La metodología de componentes facilita la evaluación del apoyo brindado por Banco a cada componente de cada programa en los países seleccionados. La metodología permite identificar acciones, políticas y procesos específicos de los componentes incluidos en las operaciones del BID. La adicionalidad técnica y financiera del Banco puede identificarse por instrumento, dado que cada operación respalda componentes específicos de un programa de TMC. De hecho, aún en los casos en que el Banco no prestó apoyo al programa de TMC de un país, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evaluó los componentes del programa para enmarcar las acciones del Banco dentro de un conjunto más amplio de necesidades institucionales.

OVE utilizó una extensa revisión de literatura de TMC para identificar los componentes que podrían incrementar la eficacia de un programa de este tipo.¹⁰ La presencia de estos componentes hace más probable que el programa sea eficaz y sostenible, pues los componentes seleccionados incluyen elementos institucionales básicos que pueden facilitar el funcionamiento y la administración del programa de acuerdo al el contexto de cada país. Cada componente y sus elementos se evaluaron para cada uno de los casos seleccionados. El apoyo del BID se consideró “eficaz” cuando incluyó los elementos cruciales que se definen a continuación.

1. **Evaluación de la pobreza.** Definir la población que vive en condiciones de pobreza es clave para establecer el alcance del programa de TMC. La información sobre las características básicas de esa población —ubicación, ingreso, activos y acceso a servicios públicos— determina el diseño de otros componentes clave, tales como población meta del programa, monto de la transferencia, tipos de condiciones y mecanismo de seguimiento. Entender las condiciones de pobreza constituye el punto de partida para la implementación del programa. La medida de la población total que vive en situación de pobreza debe basarse en información actualizada para el país y sus divisiones territoriales. Esta información permite calcular la intensidad y ubicación de la pobreza, usando umbrales de pobreza y estimaciones demográficas.¹¹

2. **Focalización, selección y registro de beneficiarios.** Las TMC tienen por finalidad obtener máximo impacto al focalizarse en los hogares más pobres, tomando en cuenta los recursos públicos disponibles y las actividades que las transferencias incentivan. La implementación eficaz de la focalización depende de cinco elementos cruciales: método de selección y mecanismo de focalización; diseño de instrumento(s) de registro; evaluación de capacidad institucional; plan de puesta en marcha y recopilación de datos, y administración de la información de registro junto con capacitación para su implementación.¹² La definición de los umbrales de pobreza ayuda a las autoridades a definir el método de selección, la identificación de potenciales beneficiarios y un posible plan de puesta en marcha para llegar a las familias y registrarlas, identificando la ubicación de la población más pobre y el orden de cobertura según las restricciones presupuestarias y la capacidad institucional. Ello exige definir un instrumento de registro que pueda usarse para verificar la información sobre potenciales beneficiarios aplicando los indicadores de selección. Según sugiere la experiencia en distintos países, la presencia de un organismo central encargado de definir, implementar y administrar el sistema resulta en una mejor focalización.¹³
3. **Organismo coordinador del programa de TMC.** El organismo coordinador de un programa de TMC se encarga del programa, la participación de los ministerios de línea y de la logística para la entrega de beneficios. Idealmente, ese organismo debe poseer un mandato legislativo y político suficiente para alinear las prioridades del programa, tanto internamente como con las instituciones participantes. Lo anterior facilita contar con un nivel adecuado de conocimiento técnico y la capacidad administrativa para consolidar información con miras a gestionar el programa a nivel nacional. Los factores cruciales que inciden en la creación y el funcionamiento de un organismo eficaz son el diseño institucional (capacidad técnica) y el respaldo político de los poderes ejecutivo y legislativo.¹⁴
4. **Definición de los beneficios monetarios.** El monto de las transferencias debe determinarse según el comportamiento de los beneficiarios que se desea modificar; en ocasiones, este factor se usa como un mecanismo de autoselección para el programa.¹⁵ Valores monetarios bajos pueden reducir el interés por participar en el programa, limitándolo a beneficiarios en pobreza extrema. Por el contrario, mayores beneficios aumentan el interés de la población por participar en el programa y reduce los niveles de pobreza en el corto plazo, aunque pueden crear incentivos para no participar en la fuerza laboral.¹⁶ La evidencia disponible sugiere que es más eficiente usar diferentes beneficios según las características de la población.¹⁷ Los factores cruciales de este componente son el impacto deseado del esquema de transferencias (una consideración de diseño) y el presupuesto total del programa, que podría obedecer a determinantes fiscales y políticos.

5. **Definición, seguimiento y aplicación de condicionalidades.** Las condicionalidades que deben cumplir los beneficiarios se determinan tomando en cuenta el comportamiento específico que se pretende cambiar. Dichas condicionalidades deben supervisarse y aplicarse adecuadamente para mantener el nexo entre su cumplimiento y los beneficios. En un sistema ideal se vincula el registro de condicionalidades a un sistema de información de los ministerios de línea (salud y educación) para verificar su cumplimiento, el cual es independiente del proceso de pagos. En caso de incumplimiento por parte de los beneficiarios, debe existir un mecanismo de alerta sobre la posibilidad de pérdida parcial o total de los beneficios del programa. Para que las condicionalidades sean creíbles, éstas deben acompañarse de un mecanismo de cesación de pagos en caso de incumplimiento reiterado de las condiciones. Sin un mecanismo tal, los programas de TMC pasan a ser esquemas de subsidios no condicionados.
6. **Recertificación y graduación de los beneficiarios.** La recertificación es el mecanismo para mantener, excluir o “graduar” a los beneficiarios de un programa. Este proceso requiere una adecuada gestión de datos sociodemográficos e información sobre el cumplimiento de condicionalidades. Para seguir beneficiando a las poblaciones pobres, los programas de TMC deben tener políticas de “salida” o graduación de los beneficiarios. La selección y el registro de beneficiarios establecen las condiciones para ser admitido en el programa, mientras que las actualizaciones de las características sociodemográficas dan cuenta de su evolución y definen quiénes permanecen en el programa.¹⁸
7. **Diseño y administración del método de pago.** Los pagos a los beneficiarios de un programa de TMC deben ser puntuales, predecibles y accesibles si se busca incidir en el patrón de consumo y reducir su vulnerabilidad. Esto requiere la notificación oportuna del cumplimiento de condicionalidades al organismo coordinador y una adecuada capacidad para administrar los pagos. Asimismo, los beneficiarios deben poder acceder a dichos pagos conforme a un calendario claro y transparente.
8. **Apoyo a servicios complementarios.** Los programas de TMC dependen de la disponibilidad de servicios de salud y educación, y pueden verse limitados por carencias en la oferta de los mismos en países de menores ingresos y con baja capacidad institucional. A menudo, la expansión de este tipo de programas obliga a las autoridades a adaptarse para asegurar un adecuado suministro de servicios, lo cual puede producir una merma en la calidad de éstos cuando la capacidad para suministrarlos resulta insuficiente.¹⁹ Ya sea que se usen servicios proporcionados por el Estado o a través de otras organizaciones, el adecuado diseño y ejecución de los programas de TMC

requieren un plan de expansión cuando los sistemas de salud y educación tienen una baja cobertura efectiva. En todos los casos es preciso definir mecanismos para coordinar las actividades del sector con el programa.

9. **Seguimiento y evaluación.** Los sistemas de seguimiento y evaluación son esenciales para mantener la conexión entre el cumplimiento de las condicionalidades y la formación de capital humano, a fin de que los programas de TMC tengan el efecto previsto. Estos programas generan y utilizan grandes volúmenes de información, y sistemas robustos de seguimiento y evaluación pueden usarse para gestionar eficazmente el programa. Lo anterior incluye el seguimiento de la eficacia de diferentes procesos y la implementación de evaluaciones de impacto. La evaluación periódica de procesos e impactos es importante para demostrar que efectivamente los programas están llegando a los beneficiarios previstos y reduciendo la pobreza.
10. **Financiamiento fiscal del programa de TMC.** Los programas de este tipo no pueden funcionar sin suficientes recursos fiscales. En general, la probabilidad de que un programa de TMC eficiente tenga un costo fiscal asequible es mayor que en otros tipos de programas sociales, siempre y cuando la cobertura y los beneficios no aumenten de manera desproporcionada.²⁰ Comprender claramente la cobertura del programa, su duración y el valor de los beneficios es indispensable para una adecuada planificación fiscal y financiamiento. La inclusión del costo del programa en el presupuesto nacional puede implicar un compromiso con la inversión social, aunque el grado en que dicho compromiso pueda llevarse a ejecución depende de la capacidad del gobierno para dar soporte fiscal al programa. Por otro lado, cuando la cobertura de los servicios básicos vinculados a las condiciones es insuficiente, también deberán asignarse recursos a su expansión, incrementando así el costo global del programa de TMC para el país.

Cada uno de los componentes contiene acciones, planes o políticas específicos que determinan su éxito. El Cuadro 2.1 ilustra los elementos más destacados de cada componente. La presente evaluación examina cada uno de esos elementos, haciendo hincapié en la eficacia del apoyo brindado por el Banco.

El diseño y la implementación de los 10 componentes dependen en gran medida de la capacidad local y el respaldo de los actores políticos principales.²¹ Si bien la comprensión y el conocimiento técnico de los componentes del programa son esenciales para el buen diseño del mismo, también el conocimiento del entorno político y las reglas y sistemas informales determina la calidad del diseño de los componentes. El programa sólo puede ser eficaz cuando sus objetivos y normas se conocen claramente en el país; de ahí que la formación de capacidad institucional sea crucial.²²

CUADRO 2.1. COMPONENTES Y ELEMENTOS CRUCIALES DE LOS PROGRAMAS DE TMC

Componente	Elementos esenciales
1. Determinación de las condiciones de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> Datos de ingreso/consumo/necesidades básicas insatisfechas Método de estimación
2. Focalización, selección y registro de beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> Método de selección y mecanismo de focalización Diseño de instrumento de registro Evaluación de capacidad institucional Plan de puesta en marcha y recopilación de datos Sistema de registro e implementación de TI (capacitación)
3. Organismo coordinador del programa	<ul style="list-style-type: none"> Autoridad legal para coordinar el programa Capacidad técnica y administrativa
4. Definición de los beneficios monetarios	<ul style="list-style-type: none"> Máximo impacto del esquema de transferencias Presupuesto total
5. Definición, seguimiento y aplicación de condiciones	<ul style="list-style-type: none"> Determinación de cobertura inicial (salud y educación) Definición de condiciones Instrumentos de seguimiento (ministerios) y diseño de notificación Capacidad institucional (ministerios de línea) Proceso de verificación (incentivos)
6. Recertificación y graduación de beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> Plan de recertificación/graduación Datos actualizados de beneficiarios
7. Diseño y administración del método de pago	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de sistema y método de pago Condicionamiento del pago a los resultados Acceso de los beneficiarios y predictibilidad de los pagos
8. Apoyo a servicios complementarios	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de cobertura efectiva Planes de expansión y calidad Proceso de verificación
9. Seguimiento y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Matriz de resultados Verificación de procesos Sistema de administración de condiciones Evaluación del impacto Capacidad institucional de seguimiento y evaluación
10. Financiamiento fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Asignaciones presupuestarias

Fuente: OVE.

C. SELECCIÓN DE ESTUDIOS DE CASOS DE TMC

La selección de casos para esta evaluación se basó en tres criterios, incluyendo: (i) países clasificados como de ingreso medio-bajo o bajo de acuerdo al ingreso nacional bruto (INB) per cápita;²³ (ii) países con un programa de TMC activo y que tenga tanto componentes de salud como de educación;²⁴ y (iii) que el Banco haya aprobado operaciones de préstamo relacionadas con TMC en el país durante al menos un año entre 2008 y 2014. Para mayores detalles ver el Anexo 1.

A partir de esos tres criterios, se seleccionaron los siguientes programas de TMC en tres países: Red Solidaria-Comunidades Solidarias en El Salvador; Mi Familia Progresá-Mi Bono Seguro en Guatemala, y PRAF II, PRAF III y Bono 10.000 en Honduras. Los países

de los programas seleccionados presentan ciertas similitudes en su perfil sociodemográfico, pero difieren en su desarrollo institucional y su experiencia en la implementación de programas de TMC -anteriores y vigentes-.

Cada uno de los programas de TMC seleccionados puede presentar distintos montos totales, tipos y número de operaciones del BID. Dado que la unidad de análisis es el programa de TMC, la capacidad institucional puede acumularse con el paso del tiempo en el país. De hecho, el apoyo del BID puede variar por programa en un mismo país. Así pues, para realizar un análisis más integral también se incluyeron en la cartera sujeta a evaluación las operaciones relacionadas con TMC aprobadas en los países seleccionados antes de 2008.²⁵

D. INSTRUMENTOS DEL BID

OVE evaluó los tres instrumentos utilizados por el BID para apoyar los programas de TMC en los casos seleccionados: préstamos para inversión, préstamos en apoyo de reformas de política y operaciones de cooperación técnica. Los préstamos para inversión ofrecen apoyo financiero explícito para los *componentes* del programa, lo que exige mayor participación del personal del BID, junto con apoyo técnico específico. Los préstamos en apoyo de reformas de política proporcionan apoyo fiscal e incentivos para la implementación de medidas consideradas necesarias para la adopción de una política pública específica. Su finalidad es promover cambios institucionales que tengan efectos perdurables sobre las políticas seleccionadas, que en este caso es la implementación del programa de TMC. En teoría, ambos instrumentos de préstamo tienen potencial para apoyar eficazmente los programas de TMC; sin embargo, los préstamos para inversión financian productos específicos necesarios para el funcionamiento del programa, mientras que los préstamos en apoyo de reformas de política se orientan al logro de resultados previstos o procesos institucionales clave que pueden materializarse de manera independiente o con el apoyo de operaciones de cooperación técnica del Banco.

E. RECOPIACIÓN DE DATOS

La evaluación está basada en información recabada a partir de una extensa revisión de fuentes primarias, documentación de los proyectos y visitas de campo. Para la evaluación general de cada componente de los programas de TMC, el equipo de evaluación revisó las fuentes primarias y secundarias disponibles y que están relacionadas con el programa de TMC en los tres países: artículos, guías, evaluaciones de impacto, manuales, documentos de gobierno y sistemas de registro. Para analizar el apoyo del Banco, el equipo examinó la documentación del BID y la *información* administrativa disponible: propuestas de préstamo, informes de seguimiento del avance de los proyectos (PMR), informes de terminación de los proyectos (ITP), evaluaciones y documentos de diagnóstico. El equipo también realizó visitas de campo con el fin de entrevistar a los principales interlocutores de programas previos y vigentes, entre ellos representantes de los ministerios de salud y educación, representantes de los organismos ejecutores y miembros de organizaciones de la sociedad civil.



A pesar de que los tres países de los programas seleccionados están clasificados dentro de la misma categoría económica, todos ellos presentan marcadas diferencias en términos de indicadores sociales y capacidad institucional para la prestación de servicios requerida para los programas de TMC. El porcentaje de la población total que vive en la pobreza es del 66,5% en Honduras, del 53,7% en Guatemala y del 29,6% en El Salvador.

3 Contexto Nacional

A pesar de que los tres países de los programa seleccionados están clasificados dentro la misma categoría económica, todos ellos presentan marcadas diferencias en términos de indicadores sociales y capacidad institucional para la prestación de servicios requerida para los programas de TMC. El porcentaje de la población total que vive en la pobreza es del 66,5% en Honduras (5,3 millones de personas), del 53,7% en Guatemala (7,9 millones) y del 29,6% en El Salvador (1,8 millones).²⁶ El Salvador registra cifras más favorables de salud y educación, lo que se refleja en algunos indicadores básicos como la tasa de mortalidad materna, las tasas de mortalidad y desnutrición infantil, el índice de alfabetismo, la continuidad en la escuela primaria y la progresión a la secundaria. El Anexo 2 ofrece información más detallada sobre las diferencias entre los indicadores sociales de los tres países.

Los países seleccionados también difieren en sus niveles de acumulación de conocimiento y capacidad institucional para la ejecución de programas de TMC. La implementación de este tipo de programas se remonta a 1990 en Honduras, pero sólo a 2005 y 2008 en El Salvador y Guatemala, respectivamente. Las diferencias en las condiciones de pobreza y la cobertura de servicios básicos al inicio de los programas de TMC han contribuido a determinar la funcionalidad de éstos.²⁷ El desarrollo de procesos y la cobertura de ambos sectores es mayor en El Salvador que en Guatemala y Honduras. También el valor máximo de la transferencia y la cobertura de los programas difieren considerablemente. En El Salvador, Honduras y Guatemala, la cobertura se aproxima al 6%, el 15% y el 20% de la población, respectivamente. Estas diferencias se observan asimismo en el costo global de los programas y su proporción dentro del presupuesto nacional. En el Cuadro 3.1 se resumen los programas vigentes de cada país. El resto de esta sección ofrece una descripción general de cada país y sus programas de TMC.

CUADRO 3.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE TMC EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

Característica	Honduras	El Salvador	Guatemala
Nombre	Bono 10.000	Programa Comunidades Solidarias	Mi Bono Seguro
Primer año de programación	1990	2005	2008
Nombres anteriores	1995-1997: PRAF I 1998-2003: PRAF II 2004-2009: PRAF III 2010-2014: Bono 10.000 2014-presente: Bono Vida Mejor	2005-2008: Red Solidaria 2009-presente: Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas	2008-2011: Mi Familia Progres (MiFaPro) 2012-presente: Mi Bono Seguro
Organismo coordinador	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) por medio de la Subsecretaría de Integración Social (SSIS)	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (desde 2012)
Poblaciones beneficiarias	Hogares pobres con niños menores de 18 años (9º grado) y mujeres embarazadas, seleccionados usando parámetros geográficos (mayor nivel de pobreza y desnutrición) y sociodemográficos (encuestas de hogares).	Rural: Salud hogares con niños de entre 0 y 5 años o mujeres embarazadas; educación, niños entre los 5 y los 18 años hasta el 6º gr. Cobert. 100 municipios con la mayor incidencia de pobreza y vulnerabilidad. Urbano: Hogares con niños en 3er. ciclo de edu. básica o en secundaria. Cobertura en 25 mun. con mayor incidencia de pobreza, (encuestas de hogares y censo 2007).	Hogares pobres con niños de entre 0 y 6 años y mujeres embarazadas (salud), y hogares con niños de entre 6 y 15 años (educación), seleccionados usando parámetros geográficos (mayor incidencia de pobreza y desnutrición) y sociodemográficos (encuestas de hogares y censo 2002).
Número de beneficiarios	240.000 hogares (2014)	Entre 80.000 y 100.000 hogares	758.000 hogares (2014)
Valor de la transferencia	5.000 HNL o 10.000 HNL (US\$250 o US\$500) al año, en función de la estructura del hogar.	Rural: US\$15 (salud)-US\$20 (salud y educación) al mes por familia. Urbano: Costo medio de transporte para asistir a la escuela (aprox. US\$12 al mes).	150 GTQ (aprox. US\$20) al mes para salud y 150 GTQ (aprox. US\$20) al mes para educación por familia.

Fuente: OVE.

Nota: Para El Salvador sólo se presenta la información relativa a las transferencias para salud y educación (bonos).

A. HONDURAS

Honduras es el segundo país más pobre y desigual de la región, con un INB per cápita de US\$2.120 (2013). La población es vulnerable a desastres naturales, altos niveles de delincuencia e inseguridad y carencias institucionales generalizadas. En los años noventa se pusieron en marcha programas de reducción de la pobreza dirigidos a crear una red de protección social, los cuales han contado con el continuo apoyo del BID. La implementación de programas de TMC se inició en 1995 y ha proseguido desde entonces con diversos grados de éxito.²⁸

En 1990 inició la primera fase del Programa de Asignación Familiar (PRAF I), cuya ejecución afrontó múltiples dificultades institucionales. Se trataba de un programa de transferencias no condicionadas para familias de bajos recursos que cumplieran diversos criterios demográficos (mujeres embarazadas, niños escolarizados hasta tercer grado, personas mayores). La heterogeneidad de los criterios de selección y el hecho de que no se generara información con fines de monitoreo crearon problemas de implementación, pues apenas el 25% de los beneficiarios cumplía las condiciones de pobreza.²⁹ Las transferencias de pagos no se administraban mediante un sistema unificado ni de forma coordinada. En 1998, la respuesta de emergencia a los efectos del huracán Mitch dio lugar a la reorganización del sistema de salud y el desarrollo de una segunda fase del Programa de Asignación Familiar (PRAF II) con el objetivo específico de mejorar la calidad de los servicios de salud y educación.

El programa PRAF II fue innovador, al proporcionar incentivos dirigidos tanto a la demanda como a la oferta para combatir la pobreza. En el primer caso, se incluyeron transferencias para incentivar el uso de los servicios de salud y educación. En cuanto a la oferta, se diseñaron dos transferencias para incentivar a las comunidades seleccionadas a proveer de servicios básicos. El subprograma *Atención Integral a la Niñez en la Comunidad* se ideó para involucrar a las madres de los poblados en acciones básicas de salud, como mediciones de peso y talla de los niños, capacitación nutricional básica, identificación de niños en situación de riesgo y remisión de casos a centros de salud. A su vez, las *Asociaciones de Padres de Familia* se concibieron como un mecanismo para definir acciones y bienes que pudieran mejorar las condiciones de las escuelas locales. Los 70 municipios que se incluyeron en este programa recibieron uno de tres “paquetes” de transferencias: (i) transferencias sólo para la demanda; (ii) transferencias para la oferta y la demanda, o (iii) transferencias sólo para la oferta. La verificación de las condiciones se confió a organizaciones no gubernamentales (ONG) activas en el país, y el diseño del programa incluía una evaluación de impacto a cargo del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA).³⁰

El programa PRAF III se implementó en 2006 como parte de una estrategia de alivio de la pobreza que comprendía la Red Solidaria, una iniciativa concebida para coordinar todos los programas sociales de Honduras. El diseño del PRAF III incluyó la creación de la oficina de registro de beneficiarios, la cual desarrolló un nuevo método de medición de la pobreza para identificar a las comunidades beneficiarias. La oficina también instituyó el Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras para identificar y seleccionar a los beneficiarios, así como supervisar las condiciones del programa. En 2008, se creó la Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria, que asumió la coordinación de la Red Solidaria. Los planes de cobertura y expansión iniciales no se concretaron ya que la inestabilidad política de 2009 llevó a cancelar la asistencia multilateral. En 2010 estaban en vigor tres programas simultáneos de transferencias condicionadas (PRAF I, II y III), cada uno con distintos protocolos y autoridades, cobertura limitada y procesos administrativos poco claros.

El gobierno electo en 2009 reorganizó los programas sociales en un solo sistema bajo el Programa Presidencial de Educación, Salud y Nutrición Bono 10.000. El nuevo programa amplió las transferencias del PRAF y se convirtió en el eje de la política social. Esta expansión basada en Red Solidaria trajo consigo importantes cambios institucionales para reforzar su función, como la creación del Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social. El programa alcanzó una cobertura total de 240.000 hogares en 2014, con el plan de alcanzar a 325.000 hogares hacia 2015. Esta reorganización, dirigida y financiada a nivel nacional, también incorporó los hogares urbanos. Las transferencias anuales del programa ascienden a HNL\$5.000 o HNL\$10.000 (US\$250 o US\$500), en función de las características del hogar. El gobierno electo en 2013 rebautizó el programa como *Bono Vida Mejor* y prevé ampliar su cobertura a 350.000 hogares rurales y 75.000 hogares urbanos. Según la información disponible, el programa incide en la matrícula escolar y el uso de servicios de salud, ante todo en los hogares más pequeños.³¹

B. EL SALVADOR

El Salvador es la cuarta economía de América Central, con un INB per cápita de US\$3.720 (2013). Aunque en años recientes los indicadores sociales registran ciertos avances, el país sigue enfrentando importantes desafíos. Entre 2008 y 2013, la incidencia global de la pobreza retrocedió del 40% al 29,6%; sin embargo, la pobreza extrema sigue afectando al 7,1% de la población, especialmente en el medio rural.³² El país cuenta con una población joven (el 56,2% tiene menos de 30 años) y sufre de altos niveles de inseguridad, que se suman a las dificultades en materia fiscal y de capacidad institucional.

En 2005, el gobierno salvadoreño creó el Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador Red Solidaria, y en 2009 el nuevo gobierno instituyó el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), que incluyó al programa Red Solidaria bajo la denominación Comunidades Solidarias Rurales (CSR) y más tarde al de Comunidades Solidarias Urbanas (CSU). CSR y CSU tienen cuatro objetivos, que consisten en potenciar (i) las capacidades humanas, (ii) los servicios básicos, (iii) la generación de ingresos y (iv) la gestión territorial. El programa de TMC se inscribe en el primer objetivo. CSR incluye transferencias para educación, salud y una combinación de ambas, mientras que CSU sólo ofrece una transferencia para educación. La Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) es la oficina a cargo del diseño y la coordinación institucional de los programas. A su vez, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), fue designado como organismo ejecutor y es responsable de implementar los procesos del programa, incluida la gestión técnica y financiera. En abril de 2014, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social, que dio a los programas sociales carácter de proyectos nacionales y con ello se garantizó su continuidad. Actualmente, el programa CSR cubre los 100 municipios con la mayor incidencia de pobreza, y el programa CSU incluye áreas urbanas de 25 municipios. En total, el programa de TMC da cobertura a unos 100.000 hogares.

Existen suficientes indicios del impacto de Red Solidaria, pero pocos sobre el impacto de CSU en la educación. Mayormente, las evaluaciones se han centrado en análisis cualitativos, percepciones de los beneficiarios y procesos operativos y de gestión. Las evaluaciones de impacto que existen hacen referencia a los efectos de Red Solidaria, que sólo tuvo cobertura rural. Según indican los resultados, las transferencias para salud y educación en zonas rurales tuvieron algunos efectos positivos al reducir las tasas de repetición y la incidencia de diarrea y aumentar el porcentaje de partos asistidos por personal capacitado.

C. GUATEMALA

Guatemala tiene un INB per cápita de US\$3.340, sustancialmente mayor que el de Honduras y similar al de El Salvador. Según las estimaciones oficiales más recientes, el 53,7% de la población vive en la pobreza y el 13,3%, en la pobreza extrema. La mitad de los niños guatemaltecos menores de cinco años sufren de desnutrición crónica.

De los programas de TMC seleccionados, los de Guatemala son los más recientes. En 2008, el BID proporcionó apoyo para la implementación del programa *Mi Familia Progres*a (MiFaPro). El programa se coordinó a través de la Oficina de la Primera Dama de la Nación, que encabezaba una comisión interinstitucional integrada por el Ministerio de Educación (MINEDUC), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). El gobierno electo en 2012 renombró el programa como Mi Bono Seguro, transfiriendo su gestión al recién creado Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El programa forma parte de una estrategia de mayor alcance (Pacto Hambre Cero, PHC) dirigida a erradicar la desnutrición crónica y la pobreza extrema. Utilizando mapas de pobreza elaborados por el Programa Mundial de Alimentos, se procedió a priorizar los municipios beneficiarios del programa. Las familias con niños menores de 15 años e ingreso medio inferior al umbral de pobreza se consideraron elegibles para una transferencia de 150 quetzales (GTQ) por niño, hasta un máximo de 300 GTQ (US\$40) por mes y familia. El programa conoció una rápida expansión, y en 2011 prestaba apoyo a unas 916.852 familias en 307 de los 333 municipios del país.



El programa de Guatemala ha tenido algunos avances desde su creación en 2008, pero en la mayoría de los componentes siguen faltando elementos cruciales y la calidad de algunos se ha deteriorado.

© OVE, 2015

4 Análisis Comparativo

Esta sección incluye el análisis comparativo de los componentes de los programas de TMC, junto con la evaluación correspondiente del apoyo proporcionado por BID. En la primera parte se exponen los instrumentos del BID que apoyan los diversos componentes de los programas. Las operaciones —préstamos para inversión (PI), préstamos en apoyo de reformas de política (PBL) u operaciones de cooperación técnica (CT) se clasificaron según los componentes de TMC que respaldaron. En la segunda parte se analiza este apoyo y se evalúan su efectividad.

A. INSTRUMENTOS DE APOYO DEL BID

Aunque el BID ha otorgado un apoyo financiero total similar a cada país, la combinación de instrumentos y el nivel de apoyo técnico a cada programa han sido específicos en cada caso. Honduras tiene el mayor número de operaciones aprobadas relacionadas con estas transferencias (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.³³ En El Salvador, desde 2004 se ha otorgado un apoyo total de US\$502,5 millones (a través de tres préstamos en apoyo de reformas de política y ocho operaciones de cooperación técnica).³⁴ En Guatemala, el apoyo financiero total aprobado desde 2009 asciende a US\$550 millones (dos préstamos en apoyo de reformas de política y tres operaciones de cooperación técnica).

El apoyo del Banco presenta diferencias cualitativas y cuantitativas en los tres casos (véase el Cuadro 4.1). La clasificación de los componentes se basó, para los préstamos de inversión, en las actividades descritas en la propuesta de préstamo y los documentos de seguimiento; para los préstamos en apoyo de reformas de política, en la descripción de condiciones de las matrices de políticas y los informes de seguimiento; y para las operaciones de cooperación técnica, en las actividades consignadas en el documento de cooperación técnica y los planes de adquisiciones. El Cuadro 4.1 contiene una lista de todas las operaciones que apoyaron los programas de TMC de los países seleccionados, organizadas por países y por programas, con una clasificación del apoyo prestado a cada componente específico de los programas de TMC.

CUADRO 4.1. OPERACIONES APROBADAS EN APOYO DE LOS PROGRAMAS DE TMC, POR COMPONENTES

Programa	Operación	Tipo	Estatus	Monto aprobado (US\$ millones)	1. Medición de pobreza	2. Focaliz., sel. y registro de benef.	3. Diseño organismo coord.	4. Def. beneficios monetarios	5. Condiciones (def., seg., aplic.)	6. Recertificación y graduación	7. Pagos (diseño y administración)	8. Apoyo a servicios complementarios	9. Seguimiento y evaluación	10. Financiamiento fiscal
Honduras	PRAF I 1990-2009*	HO0113	I. Loan	■	40		X		X			X		X
		HO0114	I. Loan	■	20		X		X			X		X
		HO0129	PPF	■	0.3									X
		TC9502487	TC	■	1.5		X							
	PRAF II 1998-2005	TC9801433	TC	■	0.1	X								
		HO-0132	I. Loan	■	40.3	X	X	X	X			X	X	X
		TC9905034	TC	■	0.09		X							
		HO0145	I. Loan	■	30		X							X
		TC0106007	TC	■	0.04							X	X	
		Estrategia de Reducción de la Pobreza												
		HO0184	I. Loan	■	8.1		X							
		HO0185	PBL	■	30		X		X				X	X
		HO-T1008	TC	■	0.15		X							
		HO0220	I. Loan	■	35		X							X
		HO-0212	PBL	■	30		X							X
		TC0102020	TC	■	1.8		X							
		TC9811250	TC	■	0.2		X							
		TC9801433	TC	■	0.1	X								
		TC0104014	TC	■	0.06		X							
		TC0101055	TC	■	0.015	X								
	PRAF III 2007-2009	HO-0222	I. Loan	■	20		X	X	X			X	X	X
		Apoyo para la implementación de Red Solidaria												
		HO-T1053	TC	■	0.2		X						X	
		HO-T1059	TC	■	0.2		X		X				X	X
		HO-L1009	PBL	■	27.9		X						X	X
		HO-X1010	TC	■	0.2		X						X	
	Bono 10.000 2010-2014	HO-T1099	TC	■	0.15		X						X	
		HO-L1032	I. Loan	■	20		X		X			X	X	X
		HO-T1099	TC	■	0.1		X					X		
		HO-L1042	I. Loan	■	55		X	X	X		X	X	X	X
		HO-T1126	TC	■	0.4		X		X			X		
		HO-T1120	TC	■	1								X	
		HO-L1071	I. Loan	●	75		X	X	X				X	X
		HO-T1170	TC	●	0.2		X	X		X			X	
		HO-L1087	I. Loan	●	100	X	X		X	X		X	X	X
		HO-T1201	TC	●	0.8							X		
El Salvador	RED Solidaria 2005-2008	ES-T1012	TC	■	0.1	X	X							
		ES-T1022	TC	■	0.1								X	
		ES-L1002	I. Loan	□	57				X			X	X	
		ES0140	PBL	■	100	X	X	X	X			X	X	X
		ES-T1060	TC	■	0.1		X	X	X			X		
		ES-T1063	TC	■	0.1								X	
		ES-L1030	PBL	■	100	X	X	X	X	X		X	X	X
		ES-T1090	TC	■	0.5	X	X	X						
	Comunidades Solidarias 2009-Presente	ES-L1040	PBL	■	300	X	X	X	X	X		X	X	X
		ES-T1133	TC	■	0.1		X			X		X	X	
		ES-L1044	I. Loan	□	35		X			X		X	X	
		ES-T1161	TC	●	0.7							X		
		ES-T1195	TC	●	0.6							X		
Guatemala	MiFaPro 2008-2011	GU-L1017	PBL	■	200			X			X	X	X	X
		GU-T1089	TC	■	1								X	
		GU-T1138	TC	■	0.3				X					
	MBS 2012-Presente	GU-T1192	TC	●	0.3		X	X	X			X		
		GU-L1085	PBL	○	250		X	X		X	X	X	X	X

Legenda: ■ Completado ● Activo □ Cancelado ○ Aprobado

Fuente: OVE.

Nota: * Incluye las operaciones en Honduras desde el PRAF I. Estas operaciones, si bien no se incluyeron inicialmente en la evaluación, contribuyen a explicar el diseño y los resultados de operaciones subsiguientes.

En Honduras y Guatemala las operaciones de préstamo más recientes incluyen apoyo a un mayor número de componentes. El Cuadro 4.1 ilustra la evolución del apoyo del BID. Así, las nuevas operaciones de préstamo incluyen apoyo específico (préstamo para inversión) o condiciones (préstamo en apoyo de reformas de política) para más componentes en Honduras y Guatemala. Vale la pena señalar que tanto en El Salvador como en Guatemala, el Banco no ha financiado directamente las transferencias en efectivo, aunque ha cumplido un papel esencial en el diseño y la implementación de los programas desde su inicio.

El apoyo del BID ha tenido una mayor dimensión técnica en Honduras y El Salvador, mientras que en Guatemala ha primado el apoyo financiero. En los primeros dos países, el Banco apoyó los componentes de determinación de las condiciones de pobreza; focalización, selección y registro de beneficiarios, y organismo coordinador del programa de TMC. Este apoyo se centró en la adopción de procesos y arreglos institucionales para facilitar la administración de los programas. El BID también ofreció apoyo para servicios complementarios, definición, seguimiento y aplicación de condiciones, y sistemas de seguimiento y evaluación. El componente respaldado con mayor frecuencia por el Banco en Honduras es el organismo coordinador; y en El Salvador, los servicios complementarios (especialmente en salud). En Guatemala, el respaldo del BID se ha focalizado en el componente de definición, seguimiento y aplicación de condiciones.

El apoyo del BID a los programas de TMC en Honduras, iniciado en 1990, ha adquirido un carácter más integral. En el PRAF I, las operaciones del BID apenas cubrían cuatro componentes, mientras que en Bono 10.000 (actualmente Bono Vida Mejor) el Banco brindó asistencia financiera y técnica a cada uno de los 10 componentes necesarios para el funcionamiento del programa. La frecuencia de los préstamos y operaciones de cooperación técnica del BID para componentes específicos sugiere que este apoyo se ha tornado más integral. Además, el Banco ha sido muy receptivo a las necesidades de las autoridades y programas, facilitando la contratación de diferentes especialistas y consultores para solventar asuntos como la definición de sistemas de registro, la creación de sistemas de información con fines de seguimiento, o la evaluación de los procesos e impactos de las intervenciones.

En El Salvador el Banco brindó un extenso apoyo entre 2004 y 2009, aunque desde 2010 su contribución al programa de TMC ha sido marginal. El Banco tuvo un papel muy activo en la definición y el diseño de Red Solidaria entre 2004 y 2007 y durante la transición a la segunda versión del programa (Comunidades Solidarias) en 2008, respaldando la mayoría de los componentes mediante operaciones de cooperación técnica y para reformas de política. Desde 2010, sólo unas cuantas operaciones de cooperación técnica han apoyado un número limitado de componentes del programa Comunidades Solidarias.

El apoyo del Banco a Guatemala ha variado entre los programas MiFaPro y Mi Bono Seguro. Entre 2008 y 2011, el Banco sólo financió seis componentes de MiFaPro, mediante un préstamo en apoyo de reformas de política y unas pocas operaciones



El apoyo del BID a los programas de TMC en Honduras, iniciado en 1990, ha adquirido un carácter más integral. En el PRAF I, las operaciones del BID apenas cubrían cuatro componentes, mientras que en Bono 10.000 (actualmente Bono Vida Mejor) el Banco brindó asistencia financiera y técnica a cada uno de los 10 componentes necesarios para el funcionamiento del programa.

© OVE, 2015

de cooperación técnica. Para Mi Bono Seguro, si bien el financiamiento asignado es similar, se prevé en principio respaldar un mayor número de componentes. El Banco está configurando su apoyo al programa mediante un préstamo para reformas de política y un conjunto previsto de operaciones de cooperación técnica de carácter integral.

B. RESULTADOS DEL APOYO INSTITUCIONAL A LOS PROGRAMAS DE TMC

Con objeto de identificar el apoyo del BID en el contexto de cada programa, OVE evaluó el estado de cada componente sus elementos. Esta evaluación (véase el Cuadro 4.2) se basa en la clasificación en categorías de los elementos necesarios para el funcionamiento de cada componente de los programas de TMC. Para la evaluación de cada componente de los programas actuales se procedió al examen de publicaciones recientes y documentación de los programas, perfiles de préstamo del BID y entrevistas con especialistas y autoridades. Para la evaluación de los programas anteriores se revisó el volumen disponible de documentación, publicaciones y entrevistas que permitieran acceder a conocimiento institucional. Los detalles de cada componente y factor se describen en los estudios de casos y en el Anexo 3.

CUADRO 4.2. COMPONENTES DE PROGRAMAS SELECCIONADOS DE TMC, PREVIOS Y ACTUALES

Componente	Elementos Críticos	Honduras				El Salvador		Guatemala	
		PRAF I	PRAF II	PRAF III	BONO 10 MIL	RED Solidaria	CS Rurales y Urbanas	MIFaPro	MBS
1. Determinación de las condiciones de pobreza	Datos de ingreso/consumo/necesidades básicas insatisfechas	●	●	●	●	●	●	●	●
	Método de estimación	●	●	●	●	●	●	●	●
2. Focalización, selección y registro de beneficiarios	Método de selección y mecanismo de focalización	●	●	●	●	●	●	●	●
	Diseño de instrumento de registro	○	●	●	●	●	●	●	●
	Evaluación de capacidad institucional	○	●	●	●	●	●	●	●
	Plan de puesta en marcha y recopilación de datos	○	●	●	●	●	●	●	●
	Sistema de registro e implementación de TI (capacitación)	○	●	●	●	●	●	●	●
3. Organismo coordinador del programa	Autoridad legal para coordinar el programa	○	●	●	●	●	●	●	●
	Capacidad técnica y administrativa	○	●	●	●	●	●	○	●
4. Definición de los beneficios monetarios	Esquema de transferencias de mayor impacto	○	●	●	●	●	●	●	●
	Presupuesto total	●	●	●	●	●	●	●	●
5. Definición, seguimiento y aplicación de condiciones	Determinación de cobertura inicial (salud y educación)	●	●	●	●	●	●	●	●
	Definición de condiciones	●	●	●	●	●	●	●	●
	Instrumentos de seguimiento (ministerios) y diseño de notificación	○	●	●	●	○	●	●	●
	Capacidad institucional (ministerios de línea)	○	○	●	●	○	●	○	●
	Cumplimiento de condicionalidades (sistema)	○	○	○	●	○	○	○	○
	Proceso de verificación (incentivos)	○	○	○	○	○	○	○	○
6. Recertificación y graduación de beneficiarios	Plan de recertificación/graduación	○	○	○	●	○	●	○	●
	Datos actualizados de beneficiarios	○	○	○	●	○	●	○	●
7. Diseño y administración del método de pago	Identificación de sistema y método de pago	○	●	●	●	●	●	●	●
	Condicionamiento del pago a los resultados	○	●	●	●	●	●	●	○
	Acceso de los beneficiarios y predictibilidad de los pagos	○	○	○	○	○	○	○	○
	Evaluación de cobertura efectiva	●	●	●	●	●	●	●	●
8. Apoyo a servicios complementarios	Planes de expansión y calidad	○	●	●	●	○	●	○	●
	Proceso de verificación	○	○	○	●	○	●	○	○
9. Seguimiento y evaluación	Matriz de resultados	○	●	●	●	●	●	●	○
	Verificación de procesos	○	●	●	●	○	●	●	●
	Sistema de administración de condiciones	○	●	●	●	○	○	○	●
	Evaluación del impacto	○	●	○	●	●	●	●	○
	Capacidad institucional de seguimiento y evaluación	○	○	○	●	○	●	○	○
10. Financiamiento fiscal	Asignaciones presupuestarias	○	○	○	●	●	●	●	○

Leyenda: ○ Sin el elemento ● Elemento parcial ● Elemento funcionando

Fuente: OVE.

Nota: Cuando la mayoría de los elementos necesarios para el funcionamiento del componente estaban presentes, se asignó la clasificación "Plenamente funcional" (círculo negro). Si sólo estaban presentes algunos elementos, se asignó la clasificación "Parcialmente funcional" (círculo gris). Si el componente incluía pocos o ningún elemento, se asignó la clasificación "No funcional" (círculo blanco). Clasificación al cierre de 2014.

El estado de cada componente es producto tanto de la capacidad local como del apoyo prestado por organismos multilaterales y bilaterales. La eficacia de los 10 componentes que se describen en el Cuadro 4.2 refleja, además del apoyo del BID, la capacidad local y el apoyo de otras organizaciones. Esto dificulta la atribución de resultados, aspecto que se abordará en la siguiente sección.

El Cuadro 4.2 ilustra en general una progresiva mejora de los programas de TMC, con ciertas salvedades. En Honduras, 8 de los 10 componentes mejoraron entre el PRAF y Bono Vida Mejor. El Salvador puso en marcha Red Solidaria con componentes de mejor calidad, y cuatro componentes mejoraron a raíz de la transición a Comunidades Solidarias. En el caso de Guatemala, la mayoría de los componentes de MiFaPro denotan la ausencia de varios elementos clave. Con la transición a Mi Bono Seguro, dos componentes mejoraron, pero otros dos empeoraron. Las clasificaciones, puntajes y descripciones de cada componente se detallan en los Anexos 3, 4, 5 y 6.

Los componentes cuyos elementos consisten esencialmente en insumos técnicos puntuales tuvieron mayor probabilidad de recibir puntajes altos. Como se observa en el Cuadro 4.2, varios elementos —como determinación de las condiciones de pobreza; focalización, selección y registro de beneficiarios; definición de beneficios monetarios; definición de condiciones, y diseño de actividades de seguimiento y evaluación— están presentes en alguna medida en todos los países. Estos elementos también dependen de insumos como el diseño de una metodología o estrategia, que por lo general contó con la asistencia de expertos internacionales.

Los componentes cuyos elementos están más vinculados a la capacidad del Estado para implementar programas tuvieron menor probabilidad de completarse. Los componentes de seguimiento y verificación de condiciones, administración de pagos, provisión de servicios complementarios, seguimiento y evaluación y financiamiento fiscal están supeditados a la capacidad institucional del Estado para ejecutar programas. La presente evaluación puso de relieve que, en estos componentes, la probabilidad de completar todos los elementos clave para la eficacia era menor, independientemente de que se hubiera contado con el apoyo del Banco.

Pese a la evolución favorable de los programas de TMC en los tres países, los pagos a los beneficiarios siguen siendo irregulares, lo cual evidencia la persistencia de problemas de implementación y la falta de recursos fiscales para asegurar los pagos. En los tres programas vigentes se han registrado retrasos de dos a tres meses en los pagos, y el examen de la documentación de programas anteriores revela que los beneficiarios no recibieron sus transferencias a tiempo. Esto obedece en parte a fallas en aspectos clave de la administración del programa, como el cumplimiento de condiciones y la provisión de servicios complementarios.

El suministro inadecuado de servicios complementarios supone un desafío especialmente importante para la evolución de los programas de TMC en estos países. La provisión de servicios de salud y educación afecta a los programas de TMC. Frente a una cobertura insuficiente de servicios, el diseño y la ejecución de un programa de TMC requieren un plan de expansión, así como mecanismos para coordinar las acciones con el programa. La expansión de las TMC es, de hecho, uno de los factores que han motivado a las autoridades de muchos países a ampliar la oferta de servicios. Por ejemplo, los tres gobiernos han contratado los servicios de ONG en distintos períodos de sus programas para asegurar la cobertura básica de servicios de salud.

Honduras tiene la mayor experiencia en la implementación de programas de TMC, así como el mayor número de componentes mejorados. Este hecho coincide con el apoyo continuado del BID a la acumulación de conocimiento institucional en el país. Como ilustra el Cuadro 4.2, desde el PRAF I se observa una evolución favorable en casi todos los componentes, incluidos los de determinación de la pobreza, selección de beneficiarios y evaluación de resultados. La evolución de cada programa en el marco PRAF (I, II y III) y la experiencia del primer intento por crear un sistema nacional de protección social (Redes Solidarias) han generado el conocimiento para mejorar diversos componentes de los programas de TMC. Los componentes relacionados con la coordinación entre diferentes ministerios han mejorado paulatinamente, y la decisión de separar el registro y el seguimiento de condiciones del proceso de pagos ha optimizado el funcionamiento del programa. Con todo, el calendario de notificación de condiciones está causando retrasos en el pago de transferencias a los beneficiarios, en tanto que la situación fiscal del país y la dependencia del programa frente a la asistencia internacional suponen grandes desafíos.

En El Salvador, el programa de TMC ha seguido una evolución positiva desde su creación en 2005, pero aún encara grandes retos. Cuatro de los componentes de Red Solidaria (2005-2008) incluían elementos favorables a un adecuado funcionamiento (determinación de la pobreza, mecanismo de focalización, organismo coordinador, definición de beneficios y seguimiento y evaluación). Por ejemplo, en 2005 la elaboración del mapa de la pobreza rural permitió identificar los 100 municipios con mayor incidencia de pobreza y constituyó la base de la estrategia de focalización y el plan de puesta en marcha del programa; asimismo, al comienzo del programa se definió un organismo coordinador (STP) provisto de poder político. Cuando Red Solidaria dio paso a Comunidades Solidarias (2009-presente), la calidad de cuatro componentes mejoró (seguimiento y evaluación, recertificación, servicios complementarios y algunos instrumentos de seguimiento). Esto incluye la creación de la unidad de seguimiento y evaluación, la implementación de recertificación y la estandarización de la verificación de condicionalidades. Pese a tales mejoras, algunos componentes del programa siguen basándose en los mecanismos institucionales definidos al momento de su creación (como la focalización utilizando datos de 2005 y 2007), lo que eventualmente deberá ser actualizado.

El programa de Guatemala ha tenido algunos avances desde su creación en 2008, pero en la mayoría de los componentes siguen faltando elementos cruciales y la calidad de algunos se ha deteriorado. MiFaPro contaba en sus inicios con seis elementos completos, pero ningún componente se había completado íntegramente, y faltaban numerosos elementos. Si bien se suplieron algunas de estas carencias cuando el programa se transformó en Mi Bono Seguro, otros componentes dejaron de ser plenamente funcionales. Concretamente, mejoraron los componentes de organismo coordinador, focalización y selección y registro, pero empeoraron los de definición de beneficios, seguimiento y evaluación y financiamiento fiscal. Las autoridades están ajustando el funcionamiento del programa para revertir ese deterioro. A finales de 2014, el BID suscribió un nuevo préstamo en apoyo de reformas de política para contribuir a la reforma del sector social, algunos de cuyos objetivos específicos buscaban mejorar varios componentes del programa de TMC. Conviene señalar, no obstante, que esta operación tiene una orientación hacia el sector más amplia, del que Mi Bono Seguro es sólo una parte.

Los programas vigentes de TMC de estos países afrontan claros desafíos. Aunque en todos ellos se tienen mejoras cualitativas con respecto a versiones anteriores, persisten carencias institucionales que entorpecen su funcionamiento. El BID ha impulsado diversos componentes y otorgado apoyo financiero y técnico para cada uno de ellos. Ese apoyo se describe y se compara en la siguiente sección.

C. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS DE TMC Y EL APOYO DEL BID

OVE analizó de qué modo la categorización de los componentes en el Cuadro 4.1 se asocia a la calificación de los componentes en el Cuadro 4.2, a fin de establecer si el apoyo del BID se relaciona con una mejor calidad de los componentes y elementos de los programas de TMC. El análisis se basó en los puntajes de los componentes usados para elaborar el estado de los programas. Los puntajes indican el estado de cada componente en función del número de elementos completos, parciales o incompletos que éste requiere. Se estableció una correlación entre este puntaje y la presencia del apoyo del BID conforme se indica en el Cuadro 4.1. Este ejercicio, meramente indicativo, tiene por propósito dar una idea preliminar de la asociación entre los componentes necesarios para el funcionamiento de un programa de TMC y el correspondiente apoyo del BID.³⁵ Los puntajes y los detalles de la estimación se exponen en el Anexo 4.

Los resultados revelan una asociación positiva entre el apoyo del BID y la calidad de los componentes. Tal como indican los coeficientes de correlación, los componentes de los programas de TMC han sido de mejor calidad cuando se ha contado con apoyo del BID, en especial mediante préstamos para inversión. Aunque, como ya se recalcó, este ejercicio es apenas indicativo, la información recogida durante las entrevistas sobre el

terreno sugiere que cuando el personal del BID participa en el diseño y la ejecución de los componentes de un programa de TMC, la calidad de éstos es mayor.³⁶ El ejercicio no indica qué productos específicos se usaron en las operaciones del BID. Por lo tanto, el resto de esta sección ofrece una descripción cualitativa detallada de esta evaluación, componente por componente, identificando el apoyo del BID y su eficacia.

1. Determinación de las condiciones de pobreza

Los tres países utilizaron encuestas de hogares para determinar la pobreza. El Cuadro 4.2 indica que este es el componente con mejor desempeño en Honduras y El Salvador. Aunque Guatemala también tiene mediciones de la pobreza, la falta de datos censales actualizados puede ser originar mayores errores de medición. El Salvador tenía datos disponibles para estimar la población que vive en la pobreza tomando el ingreso declarado en las encuestas de hogares. Las autoridades usaron parámetros geográficos para identificar las zonas más pobres, y en 2005 elaboraron el mapa de pobreza rural, que permitió establecer los 100 municipios con mayor incidencia de pobreza. En 2009, el FISDL publicó los mapas de pobreza urbana y exclusión social elaborados a partir de los datos del censo de 2007. En Guatemala, la pobreza se calcula mediante un modelo basado en el consumo que usa datos de encuestas de calidad de vida, y cuya principal desventaja radica en que la metodología de muestreo se basa en datos del censo de 2002.³⁷ En Honduras, la medición de la pobreza se ha perfeccionado durante los últimos 20 años. La principal fuente para esta medición eran las encuestas de ingresos y egresos, usando parámetros geográficos. Esta medición se ha actualizado continuamente, y el programa más reciente se basa en la Encuesta Permanente de Hogares de 2009.

El BID apoyó eficazmente la medición de la pobreza en El Salvador y Honduras, mientras que en Guatemala el apoyo a este componente provino de otras fuentes. El apoyo del BID ha apoyado la medición de la pobreza de tres maneras, incluyendo: (i) la definición de umbrales de pobreza usando datos de ingresos y egresos; (ii) la elaboración de mapas de pobreza de ingreso; y (iii) la elaboración de mapas de pobreza multidimensional. El apoyo del BID a Honduras ha sido el más integral, inicialmente en forma de cooperación técnica (TC9801433, TCO101055) y luego dentro de un componente de préstamos para inversión (HO-0132, HO-L1042, HO-L1071, HO-L1087). El Banco prestó asistencia técnica para realizar estimaciones de la pobreza, lo que a su vez facilitó el análisis de las condiciones de pobreza, lo que sirvió para estructurar las operaciones de TMC y otros programas sociales. En El Salvador los mapas de pobreza se usaron para definir los niveles de pobreza y su distribución geográfica, y el Banco ha promovido activamente su diseño (ES-T1012, ES-T1090) e implementación (ES0140, ES-L1030, ES-L0140). Las operaciones de cooperación técnica incluyeron el análisis de la pobreza, el diseño y actualización de una prueba de ingresos con variables sustitutivas y la caracterización de la vulnerabilidad y pobreza urbana. Para los préstamos, se incluyeron en la matriz de políticas condiciones

que incluyeron el uso de mapas de la pobreza y censos municipales. Estos mapas supusieron un profundo cambio en la política social de El Salvador y, de hecho, sirven actualmente como herramienta primaria para la evaluación de la pobreza.

En suma, el BID ha contribuido activamente y de modo eficaz al diseño de instrumentos de medición de la pobreza en Honduras y El Salvador. El BID ha desempeñado un papel activo en la medición de la pobreza en los tres países, especialmente mediante la promoción de encuestas de hogares. No obstante, estas encuestas dependen de los datos derivados de los censos nacionales, cuya precisión decrece a medida que se posterga la realización de nuevos censos. La medición de la pobreza es un ámbito que encierra oportunidades para el Banco, dado que la disponibilidad de información homogénea contribuiría a comprender los efectos de los programas de TMC en el contexto de las nuevas tendencias demográficas locales y regionales.

2. Focalización, selección y registro de beneficiarios

Los tres países han tenido sistemas de focalización, selección y registro de beneficiarios deficientes que han evolucionado con distintos resultados. En Honduras, sólo el programa más reciente exhibe la mayoría de los elementos de un sistema eficaz. En El Salvador y Guatemala, los sistemas se han deteriorado de hecho con el paso del tiempo, pues fueron diseñados hace ya algunos años. Como ilustra el Cuadro 4.2, el programa vigente de Honduras comprende un completo sistema de focalización, un instrumento de registro y un plan de puesta en marcha y recopilación de datos. Esto se logró gradualmente, aprovechando las lecciones de operaciones anteriores y con amplio apoyo del BID. El nuevo sistema de administración de datos parece adecuado y está en proceso de implementación. En El Salvador y Guatemala, los primeros programas incluían varios elementos (método de focalización y plan de puesta en marcha) y partes de otros componentes (instrumento de registro, recopilación de datos y sistema de administración); sin embargo, la mayoría de ellos se han mantenido en las nuevas versiones sin mayores actualizaciones, por lo que la calidad de los sistemas de estos dos países ha decaído.

La experiencia del BID indica que, más allá de los insumos en la fase de diseño, los programas requieren un continuo apoyo técnico y financiero en este componente. La experiencia en Honduras es ilustrativa a este respecto, pues el Banco ha estado plenamente vinculado al diseño del sistema de focalización, selección y registro de los programas PRAF II y Bono 10.000 con resultados variados. En El Salvador, el Banco prestó cierto grado de asistencia técnica para el análisis de la focalización, la expansión de Red Solidaria a Comunidades Solidarias y la creación de un registro nacional. En Guatemala, la primera operación en apoyo de reformas de política (GU-L1017), si bien reconoció la importancia de la focalización, la selección y el registro de beneficiarios, no incluyó ninguna medida específicamente relacionada a este componente. Es decir, tanto el Salvador como Guatemala podrían haberse beneficiado de una mayor participación del BID en el desarrollo de este componente.

El Banco ha apoyado la creación de tres distintos sistemas de focalización en Honduras mediante múltiples operaciones, aunque sólo el último ha tenido relativo éxito. Con respaldo técnico del IIPA, el Banco ayudó a Honduras a diseñar el sistema de focalización y el plan de puesta en marcha para el PRAF II (HO-0132 y HO-0185). El IIPA creó un instrumento para la medición de la pobreza de los hogares, su selección y registro, así como para supervisar el cumplimiento de sus condicionalidades y sus resultados. Como parte de la asistencia técnica se creó el Sistema de Información de PRAF (SIPRAF) para asegurar la gestión del sistema de registro, el cual presentaba importantes carencias y al paso de algunos años debió ser reemplazada. En síntesis, este componente en PRAF II no tuvo éxito.

La focalización de beneficiarios mejoró cuando el gobierno decidió coordinar todos los programas sociales en Red Solidaria bajo un mismo sistema de registro. Se creó el Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO), que se basaba en la compilación de datos sociodemográficos de la población hondureña. El Banco respaldó activamente la creación de Red Solidaria mediante un préstamo en apoyo de reformas de política y una operación de cooperación técnica (HO-T1059 y HO-L1009). Luego de los eventos políticos de 2009, el gobierno electo en 2010 decidió crear un nuevo programa de TMC, *Bono 10.000*, utilizando el SIRBHO. El Banco apoyó un plan de puesta en marcha para el nuevo programa mediante diversos componentes de múltiples préstamos para inversión (HO-T1099, HO-L1042, HO-L1071, HO-L1087); sin embargo, el SIRBHO tuvo que reemplazarse de manera gradual debido a fallas en el sistema de recopilación y gestión de datos. En sus fases finales, Bono 10.000 utilizó un nuevo instrumento, el Registro Único de Beneficiarios (RUB), que también recibió apoyo del Banco (HO-L1087). La transición del SIRBHO al RUB dio lugar al primer programa de TMC en la región con datos geográficos y marcadores universales de identificación personal como parte de la selección de beneficiarios. Actualmente el RUB es administrado por una entidad central denominada Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), que gestiona la información de todos los programas sociales. El Banco apoyará la expansión del RUB mediante un nuevo préstamo para inversión (HO-L1093). Pese al avance que esto ha significado, la vulnerabilidad del sistema es elevada y su uso depende en gran medida de la voluntad política del gobierno en turno.

El Salvador recibió apoyo pertinente del Banco para el diseño de los mecanismos de focalización y registro de los programas de TMC. Este esfuerzo se vio truncado desde 2009, pues el Banco no ha apoyado en forma activa este componente. El respaldo del BID a las autoridades en este ámbito se hizo esencialmente mediante proyectos de cooperación técnica y apoyo fiscal (préstamo en apoyo de reformas de política ES0140, ES-L1030, ES-L1040) aprobados entre 2004 y 2009, mayormente durante las fases iniciales de Red Solidaria y Comunidades Solidarias. Este apoyo puede considerarse que fue eficaz y oportuno. Mediante la cooperación técnica, el BID contribuyó al diseño y análisis de las prioridades de focalización de Red Solidaria mediante censos municipales y pruebas de ingresos con variables sustitutivas

(ES-T1012, ES-T1060) y realizó análisis para ampliar el programa hacia Comunidades Solidarias Urbanas (ES-T1090, ES-T1133). La operación ES-T1090 produjo la recomendación de política de ajustar el método de selección de beneficiarios en zonas urbanas. Estos ajustes se incluyeron en las matrices de políticas de los préstamos para reformas de política ES0140, ES-L1030 y ES-L1040. El Banco apoyó la puesta a prueba del funcionamiento de la nueva base de datos Registro Único de Participantes (RUP), pese a la cancelación del préstamo ES-L1044.³⁸ El apoyo incluía la actualización de los mapas de pobreza rural, la cual no pudo llevarse a cabo en vista de la cancelación, por lo que el programa se basa todavía en el mapa de pobreza de 2005. Esta iniciativa sigue en curso, aunque las autoridades no han solicitado apoyo adicional del BID.

Guatemala aún no posee un sistema integral de focalización, selección y registro, pese al apoyo del BID. Las operaciones de cooperación técnica (GU-T1192) y apoyo a reformas de política (GU-L1017) inicialmente aprobadas para el programa MiFaPro dejaban constancia de la importancia de la selección y el registro de beneficiarios y preveían condiciones o actividades dirigidas a mejorar estos aspectos; sin embargo, el Banco ofreció escaso apoyo técnico en tal sentido y los sistemas siguen siendo insuficientes. Otras operaciones de Banco Mundial se diseñaron para este objeto, aunque no fueron aprobadas y los sistemas de registro se mantuvieron. En el préstamo GU-L1017 se estableció una condición vinculada a la mejora de la selección de beneficiarios exigía la realización de al menos dos evaluaciones operativas y una evaluación de los sistemas de MiFaPro y la aplicación de los ajustes recomendados en dichas evaluaciones (particularmente en cuanto a la selección de beneficiarios), previamente al desembolso del segundo tramo del programa. El Banco consideró que esta condición se había cumplido por cuanto el reglamento operativo de MiFaPro se había actualizado para describir los procesos empleados en la identificación, selección y exclusión de beneficiarios. Aunque parte de la operación GU-T1192 se centraba en la mejora del sistema unificado de beneficiarios, ésta fue una de las múltiples actividades incluidas en un subcomponente financiado con apenas US\$66.000 enfocado en el fortalecimiento del MIDES. Entre 2012 y finales de 2014 sólo se desembolsó alrededor del 30% del total de la cooperación técnica, y los funcionarios de Mi Bono Seguro no manifestaron haber recibido suficiente orientación técnica sobre las actividades de selección o registro. La operación GU-L1085 recientemente aprobada incluye condiciones relativas al registro de potenciales beneficiarios previamente excluidos del programa por carecer de un número único de identificación, así como a la creación de un plan para optimizar la focalización y selección de beneficiarios.

En suma, el apoyo del BID al componente de focalización, selección y registro de beneficiarios ha mejorado progresivamente en Honduras y parcialmente en El Salvador y Guatemala; en cada uno de estos países existe una necesidad de apoyo técnico. Las lecciones aprendidas los casos no exitosos de programas previos fueron

importantes para definir un sistema centralizado que pueda usarse para el seguimiento y la evaluación de resultados. En El Salvador y Guatemala, la experiencia del BID es limitada y será preciso solventar importantes aspectos técnicos antes de que sea posible implantar un sistema confiable de focalización y registro. Los programas vigentes requieren, en particular, una actualización del método de focalización, procesos efectivos de recopilación de datos y mejoras en la gestión del sistema administrativo.

3. Organismo coordinador del programa de TMC

En los tres países el organismo coordinador ha ido evolucionando hacia la centralización de actividades y el refuerzo de la capacidad administrativa de la autoridad. Honduras fue el primero de los tres países en implantar un programa de TMC en los años noventa, cuando las autoridades no tenían suficiente capacidad técnica y administrativa para asegurar su eficacia. Esta capacidad fue evolucionando, y el programa actual posee un mejor diseño institucional, con una organización, protocolos y manuales que facilitan el funcionamiento de los procesos que requiere el programa.³⁹ La experiencia hondureña marcó la pauta para el diseño inicial de los organismos coordinadores en El Salvador y Guatemala. En ambos países, estos organismos contaron desde un inicio con un mandato claro que facilitó el proceso de implementación; sin embargo, el mandato legislativo no ha bastado para obviar la falta de capacidad administrativa.

Los organismos coordinadores comenzaron en cada país como una oficina ejecutiva, transformándose al cabo en una función ministerial en Honduras y Guatemala. El apoyo técnico se orientó principalmente a la creación de oficinas de coordinación en la Presidencia con suficiente poder político sobre los ministerios sectoriales para facilitar el funcionamiento del programa de TMC. En El Salvador, la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) fue designada como autoridad encargada de definir objetivos específicos para cada uno de los ministerios del gabinete social (salud, educación y trabajo). En Guatemala se siguió una vía similar, mediante la creación de una comisión interinstitucional encabezada por la Oficina de la Primera Dama de la Nación e integrada por los ministerios sociales. Este esquema institucional evolucionó en Honduras y Guatemala, donde las oficinas presidenciales ad hoc se transformaron en ministerios de desarrollo social. Los cambios institucionales mejoraron el funcionamiento del programa de TMC en Honduras y parecen haber inducido mejoras en Guatemala, aunque éstas son aún muy recientes.

Los organismos coordinadores de los tres países realizan actividades similares. En Honduras y Guatemala, estos organismos son responsables de administrar el registro de beneficiarios, definir los mecanismos de información y coordinación con los ministerios del sector y definir el registro de pagos a los beneficiarios, aunque el desembolso de los beneficios monetarios es función de las instituciones financieras. En El Salvador, además de la coordinación estratégica de la STP, el programa de TMC se ejecuta a través del FISDL conjuntamente con otros ministerios.

El BID ha apoyado este componente en cada uno de los tres programas de TMC, aunque en diverso grado. Honduras ha recibido apoyo técnico y administrativo de forma continua desde 1995, mientras que El Salvador y Guatemala recibieron apoyo técnico para la estructuración de este organismo hace ya algunos años. El BID ha respaldado la creación y el fortalecimiento de los organismos coordinadores por medio de distintos componentes de préstamos o actividades de cooperación técnica: apoyo a reformas legislativas; contribución a la toma de decisiones por funcionarios de gobierno mediante estudios técnicos (p. ej. cobertura de salud y educación o estado nutricional de niños); apoyo a procedimientos técnicos (manuales para registro de beneficiarios, organigramas, manuales de organización, gestión institucional); mecanismos de coordinación de las TMC (manuales para la aplicación de condiciones, sistemas de informes); capacitación de personal (uso de sistemas, informes de corresponsabilidad); activos (computadoras, transporte), y apoyo general. En el Anexo 7 se describe la distribución de este apoyo por país y por operación.

Una dificultad común para preservar la capacidad técnica y administrativa respaldada por el Banco es la frecuente rotación de altos responsables y personal técnico. Esta rotación se refleja en vacíos de información, falta de continuidad y retrasos en la ejecución de los programas. Asimismo, la alta rotación disminuye el sentido de propiedad y la coordinación entre entidades y sectores. La falta de sistemas de datos comunes también dificulta en extremo la socialización de procesos y el flujo de información. La rotación de personal ha sido un obstáculo para la acumulación de memoria institucional. Al igual que en otros sectores, el BID ha debido afrontar el reto de superar este obstáculo para asegurar el impacto perdurable de su apoyo.

Incluso cuando el apoyo del BID ha sido exhaustivo, como en Honduras, los organismos coordinadores siguen mostrando claras deficiencias. En Honduras, todos los préstamos y operaciones auspiciados por el BID en relación con las TMC han incluido un componente de fortalecimiento institucional del organismo coordinador. Si bien no es factible medir la eficacia de estos componentes –dada la complejidad que esto representa–, el funcionamiento actual del programa sugiere que la acumulación de apoyo ha propiciado paulatinas mejoras en el sistema. En el PRAF I (HO0113 y HO0114), el Banco otorgó apoyo institucional para reforzar la capacidad gerencial y operativa de la oficina encargada del programa mediante la creación de una unidad de seguimiento y evaluación, la definición de procesos de gestión de personal y la adquisición de vehículos y equipos. Para el PRAF II, las operaciones HO0132 y HO0145 financiaron la capacitación de personal en implementación del sistema de focalización y actividades de seguimiento,⁴⁰ así como procesos administrativos y un informe de progreso de los beneficiarios. El apoyo del BID facilitó la elaboración de manuales de gestión de recursos humanos para el personal docente y sanitario. La implementación del PRAF III exigió una mayor coordinación entre entidades participantes en el programa, incluidos los gobiernos locales, a fin de coordinar las acciones relacionadas con la oferta y demanda de servicios de salud y educación prestados a través de los organismos locales (servicios básicos de salud y seguimiento de

las asociaciones de padres). La operación HO-L1009 se orientó en parte a esta finalidad y financió la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria en 2008; no obstante, la capacidad de coordinación resultante fue nominal, y todos los programas, políticas y actividades relacionados con actividades de desarrollo y protección social mantuvieron un carácter independiente. La operación del PRAF y el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) siguieron bajo la coordinación directa de la Presidencia (SDP). Tras las elecciones de 2010, las operaciones previamente aprobadas que no registraban desembolsos (HO-L1032, HO-L1099) facilitaron la creación del Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social, encargado de coordinar las instituciones del sector. La Secretaría de Desarrollo Social se transformó en Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) y quedó oficialmente facultada para administrar el programa a través de la Subsecretaría de Integración Social (SSIS). El Banco mantuvo su línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) con las operaciones HO-L1042, HO-L1071 y HO-L1087 para el programa Bono 10.000. Cada uno de estos préstamos incluía componentes de fortalecimiento institucional para reforzar las capacidades de verificación. El BID apoyó la creación de procedimientos de coordinación interinstitucional entre los diversos departamentos que participan en el programa. Aunque esto permitió superar algunas dificultades operativas, el programa sigue dependiendo casi por completo del BID para la notificación de condiciones. La falta de financiamiento nacional en ámbitos clave hace que el apoyo externo sea la única fuente de recursos para el funcionamiento del programa. Aun hoy, el programa adolece de deficiencias del sistema de información gerencial y falta de recursos para las Secretarías de Salud y Educación para la verificación de corresponsabilidades. Esto hace que los atrasos en los pagos de transferencias sean comunes.

En El Salvador, el BID contribuyó a la creación de los procesos iniciales necesarios para el funcionamiento del organismo coordinador. El programa Comunidades Solidarias (antes Red Solidaria) ha sido coordinado por la STP y ejecutado por el FISDL con apoyo del Ministerio de Hacienda. Los aportes de donantes internacionales (Fondo Común de Apoyo Programático) complementan el presupuesto del FISDL para la ejecución. No obstante, el funcionamiento de este programa también depende de la capacidad institucional y administrativa de los gobiernos locales, que están afrontando serias dificultades para suministrar servicios e informar del cumplimiento de condiciones. El BID ha prestado apoyo fiscal mediante la operación ES0140, ES-L1030, ES-L1040, junto con cierto grado de apoyo técnico, para contribuir a fortalecer el organismo coordinador. Durante el programa Red Solidaria (2006), la operación de cooperación técnica ES-T1060 financió un estudio para analizar el funcionamiento del mecanismo de coordinación y ofreció opciones para redefinir los marcos administrativo e institucional. Durante la transición a Comunidades Solidarias, la cooperación técnica ES T1090 apoyó el análisis de los requisitos financieros e institucionales para la transformación del programa. El BID prestó asistencia durante las fases iniciales y de transición de los programas de transferencias como parte de la labor más extensa que la STP y el FISDL venían llevando a cabo con el Ministerio de Hacienda. Ahora bien, no existe evidencia sobre la eficacia de dicho apoyo o el grado en que se utilizaron las recomendaciones.

En Guatemala, el organismo coordinador recibió apoyo inicial del Banco, con limitada eficacia. Entre 2008 y 2012 el Banco contribuyó al diseño institucional inicial y la definición de mecanismos de coordinación de MiFaPro. El préstamo en apoyo de reformas de política GU-L1017 incluía las siguientes condiciones orientadas al fortalecimiento institucional: (i) para el desembolso del primer tramo, la aprobación de una estructura institucional para MiFaPro que promoviera la coordinación técnica y operacional de sectores y la delegación de funciones operativas en la unidad de ejecución, y (ii) para el desembolso del segundo tramo, la aprobación de un plan de fortalecimiento institucional y organizacional. Si bien se creó la estructura institucional y se aprobó el plan de fortalecimiento, esta condición redujo su eficacia ya que sólo exigía la formulación del plan, no su implementación. El apoyo incluía también un programa de comunicación mediante la cooperación técnica GU-T1138. Pese a este apoyo técnico, la capacidad institucional fue insuficiente; finalmente se modificó el alcance del programa, el cual se transfirió al recién constituido Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En Mi Bono Seguro, las relaciones de autoridad entre ministerios son difusas, y el traspaso de la facultad presupuestaria al MIDES coincidió con una reducción del presupuesto general y del interés de los órganos de coordinación. El MIDES, creado en 2012, aún debe afianzar su posición en el marco institucional general como primera instancia de programación en materia de reducción de la pobreza. Por otra parte, los problemas fiscales asociados al uso irregular de recursos del Ministerio de Finanzas Públicas también han limitado seriamente la capacidad del MIDES para planificar u organizar transferencias, restándole credibilidad en esta esfera. El hecho de que la mayoría de los arreglos institucionales se hayan rediseñado en su totalidad sugiere que el apoyo del BID a MiFaPro fue poco eficaz.

En síntesis, el BID ha prestado un apoyo técnico y financiero continuo al organismo coordinador del programa de TMC en Honduras, y ha aportado insumos técnicos de carácter puntual en las fases iniciales de los programas de El Salvador y Guatemala. En Honduras, la eficacia de la versión actual del programa parece mayor que en el pasado. En El Salvador, el BID prestó un apoyo válido a la definición del mecanismo inicial de coordinación y sus posteriores modificaciones. En Guatemala, la creación del MIDES y la transferencia del programa contaron con apoyo mínimo del Banco.

4. Definición de los beneficios monetarios

Los gobiernos de El Salvador y Guatemala definieron los beneficios monetarios sin apoyo del BID, mientras que en Honduras las autoridades locales han definido estos beneficios con ayuda de la institución. Los gobiernos de El Salvador y Guatemala usaron parámetros internacionales para definir los montos de las transferencias con apoyo externo, sin recurrir al apoyo del Banco. En El Salvador, el monto inicial de la transferencia se fijó en torno al 20% del salario mínimo rural de 2005, tomando como base la experiencia internacional con este instrumento.⁴¹ En zonas urbanas, la ayuda para educación equivale al costo promedio del transporte y varía del séptimo grado al ciclo secundario. Los montos de la transferencia no se han ajustado desde el

inicio del programa, a pesar de la inflación (que fue del 3,3% anual en promedio entre 2005 y 2013, de acuerdo con el Banco Mundial). El análisis de operaciones del BID y entrevistas sobre el terreno no evidenció ninguna acción del Banco dirigida a mejorar la definición de los beneficios monetarios.⁴² En Guatemala, donde inicialmente los beneficios monetarios se diseñaron para alcanzar 20% del salario mínimo, los beneficios no variaron según el número de hijos de una familia o un hogar. Aunque el monto alcanzó el nivel óptimo del 20% del salario mínimo para hogares que recibían ambos beneficios durante el período de MiFaPro, el efecto de la inflación y la menor frecuencia de pagos (asociada al cambio de los requisitos de elegibilidad) han hecho que dicho monto represente hoy sólo el 7% del salario mínimo, con lo que su impacto en el nivel de vida de los beneficiarios es insuficiente para satisfacer los objetivos sociales del programa. El Banco no ha prestado apoyo a Guatemala en la definición de beneficios monetarios, aunque el país ha recibido asistencia de otras instituciones.

En Honduras, el BID ha prestado un extenso apoyo a este componente. El programa PRAF II (HO-0132) no contó con una estimación inicial exhaustiva del valor óptimo de la transferencia. La evaluación de impacto indica que el monto de la misma era muy bajo y no ofrecía suficientes incentivos a los beneficiarios.⁴³ Para el PRAF III, se recomendó como parte del préstamo para asistencia técnica HO-0222 del BID un incremento de la transferencia anual.⁴⁴ Esta recomendación se incluyó en el diseño de Bono 10.000 en 2010, y fue usada por las nuevas autoridades para definir una transferencia de mayor valor. Más recientemente, el Banco ha prestado apoyo al país para aumentar la eficiencia de la transferencia, ajustando el valor según diferentes esquemas. El préstamo para inversión HO-L1093, que financiará la nueva versión de Bono 10.000, incluye un componente técnico para ajustar las transferencias con criterio individual, no por hogares, lo que previsiblemente potenciará su eficacia, especialmente para los hogares con más de un niño.

En resumen, la estimación de los beneficios monetarios no se ha actualizado de forma regular y el apoyo del Banco es limitado. En Honduras, el apoyo del BID a este componente aumentó progresivamente mediante la introducción de ajustes de las transferencias, mientras que en El Salvador y Guatemala se hace necesario un apoyo continuado. Aunque estos últimos países recibieron apoyo externo, la situación actual de este componente en ambos hace patente la continua necesidad de insumos técnicos, lo que constituye un potencial ámbito de acción para el Banco.

5. Definición, seguimiento y aplicación de condiciones

Ninguno de los tres países ha logrado implementar un sistema eficaz para el seguimiento de condiciones. Como se observa en el Cuadro 4.2 los elementos de diseño de este componente –cobertura inicial de servicios, definición de condiciones, instrumento de seguimiento y plan de registro– se han completado en la mayoría de los programas de los tres países. Sin embargo, diversos factores que afectan a la implementación, como la capacidad institucional de los ministerios sectoriales para compartir información

para los sistemas de registro, la aplicación efectiva de condiciones y la verificación de las mismas, están lejos de concretarse. Un problema frecuente para la verificación de condiciones es la carga de trabajo adicional que genera para los ministerios del sector, que a menudo ven en este proceso una labor adicional y onerosa, más que una herramienta para mejorar la prestación de sus servicios. Esto explica en parte por qué en general los registros de condiciones son de baja calidad y experimentan atrasos. Algunas autoridades entrevistadas durante la preparación de esta evaluación señalaron que las transferencias serían más fáciles de administrar si los sistemas para el registro de bienes específicos (como vacunaciones) o servicios específicos (como asistencia escolar) fueran similares entre sí, o a otros sistemas en uso. Además, el hecho de que estos sistemas de registro también puedan usarse como mecanismo general de rendición de cuentas para los ministerios del sector podría restar incentivos para cooperar con el organismo coordinador.⁴⁵

La falta de sistemas eficaces de seguimiento dificulta la aplicación cabal de las condiciones. La documentación y las entrevistas indican que la notificación tardía de condiciones constituye un serio problema para el buen funcionamiento de los programas. En su mayor parte, los sistemas de seguimiento no han vinculado los registros y sistemas de información sobre salud y educación a sus propios sistemas. De hecho, ninguno de los programas cuenta con mecanismos para avisar a los beneficiarios de las sanciones que acarrea el incumplimiento de condiciones, ya sea dejar de recibir un pago o ser excluido del programa. Esto ha restado eficacia a los incentivos que en principio debían generar los programas de TMC, haciendo menos probable que los beneficiarios modifiquen su comportamiento en términos de asistencia escolar y visitas a centros de salud.

La centralización de la información, aunque onerosa en tiempo y recursos, también puede favorecer la implementación de mecanismos más eficaces de seguimiento y notificación. En El Salvador, por ejemplo, las condiciones están claramente definidas pero no se someten a seguimiento y verificación con regularidad, prontitud o eficiencia. Hasta hace poco, la verificación de condiciones era función del personal local del FISDL, los *promotores*, y ONG locales. Recientemente, el gobierno delegó todas las funciones de verificación en promotores comunitarios (zonas rurales) y puntos focales (zonas urbanas). En Guatemala esta función está descentralizada en múltiples agencias y por lo general no se cumple a tiempo, ocasionando retrasos en los pagos. La falta de coordinación entre tres ministerios (MIDES, SESAN y MINEDUC) y entre el gobierno central y las autoridades municipales es el principal escollo para el intercambio oportuno de información. Recientemente los ministerios firmaron convenios interinstitucionales para compartir información, aunque todavía no se cuenta con procedimientos claros de notificación. Si bien está previsto crear un registro unificado de beneficiarios, aún no existe ningún sistema de este tipo.

El caso de Honduras ilustra la factibilidad de crear un sistema centralizado de información con un activo esfuerzo institucional. Una mejora ostensible fue la adopción de un sistema para verificar el cumplimiento de condiciones mediante

un proceso independiente del pago de beneficios. Los sistemas de notificación son sustancialmente mejores en la versión actual del programa que en las sucesivas versiones del PRAF. En contraste con la falta de información oportuna sobre condiciones de salud y educación en los programas anteriores, el gobierno actual creó el CENISS, que establece un censo de todos los servicios sociales prestados por el gobierno (salud, educación, vivienda y otros). Además, en el sector educativo Bono 10.000 está usando información generada a través del sistema para el seguimiento de escuelas –Sistema de Administración de Servicios Educativos (SACE)–, lo que permite a las autoridades verificar la asistencia a la escuela de todos los niños matriculados, incluidos los que reciben el Bono. Esta iniciativa, si bien no formó parte de las operaciones del BID, ha tenido un fuerte efecto positivo sobre la función global del programa. El CENISS no incluye informes sobre el uso de servicios sanitarios por la población, aunque se siguen usando informes impresos descentralizados, especialmente sobre revisiones médicas y vacunaciones de niños. Los retrasos en la transmisión de la información a los organismos centrales son frecuentes, y el proceso requiere mejoras.

Un desafío de envergadura en el seguimiento y la aplicación de condiciones ha sido el recurso a proveedores externos de servicios básicos para informar sobre el cumplimiento de condiciones. En muchos países, la deficiente cobertura geográfica de los servicios de salud y educación llevó a contratar dichos servicios con ONG, muchas de ellas con un largo historial de asistencia social y personal allegado a la población. Por lo general, las ONG deben aportar prueba de un adecuado soporte financiero y ceñirse a las disposiciones sobre uso de fondos y metas de cobertura. Esta opción de provisión y seguimiento de condiciones ha arrojado un balance dispar en términos de eficacia y sostenibilidad. Las ONG difieren en la calidad y capacitación de su personal, y la aplicación de procedimientos estándar se ha revelado sumamente difícil para unos organismos de coordinación con poca capacidad de seguimiento. En los tres países, los resultados de la participación de las ONG en la verificación de condiciones indican que las corresponsabilidades difícilmente podrán cumplirse sin incentivos suficientes para los ministerios del sector. Por otra parte, la intervención de agentes no estatales que actúan en nombre del Estado también puede plantear importantes consideraciones legales, políticas y logísticas.⁴⁶

El apoyo del Banco en este ámbito se centró en el seguimiento del cumplimiento de condiciones. El Salvador recibió apoyo para este componente entre 2004 y 2009, esencialmente mediante la cooperación técnica ES-T1060. El apoyo técnico fue oportuno y permitió identificar ámbitos de mejora relativos a las directrices operacionales para las ONG, las condiciones y los procesos de seguimiento y verificación. Es posible, empero, que la cancelación de un préstamo conexo (ES-L1044) pueda haber limitado la eficacia del BID en este componente, dado que las actividades programadas no se ejecutaron con apoyo técnico o financiero del Banco. En Guatemala, las operaciones en apoyo de reformas de política han incluido condiciones asociadas a las actividades de verificación, aunque no se prestó un apoyo técnico específico en este sentido y algunas condiciones eran poco claras. El préstamo GU-L1017 contenía condiciones

vinculadas a ajustes en el proceso de implementación, aunque quizá tales ajustes hayan sido insuficientes, si se considera que los sistemas de información siguen siendo un obstáculo para la implementación del programa. Algunas condiciones incorporadas en el préstamo GU-L1085 (como la transición del 90% de la información sobre beneficiarios al nuevo sistema de información) parecen muy ambiciosas, dada la actual capacidad de gestión de información del programa, en tanto que otras, como la formulación de un plan para reforzar los procesos, se antojan demasiado generales.⁴⁷ Ambos programas recibieron también apoyo mediante operaciones de cooperación técnica (GU-T1138 y GU-T1132) que financiaron campañas para explicar las condiciones a los beneficiarios y aumentar su grado de sensibilización, aunque la eficacia de tales campañas no está documentada. En Honduras, todos los préstamos han incluido apoyo técnico y financiero para la definición, seguimiento y aplicación de condiciones. En los programas PRAF I y PRAF II se definieron las condiciones, pero los sistemas de notificación y seguimiento de las mismas experimentaron múltiples dificultades y finalmente hubieron de ser reemplazados, lo que apunta a una baja eficacia en la notificación de las condiciones. Las operaciones en apoyo de Bono 10.000 contenían condiciones similares a las de versiones previas, y los instrumentos de información en los sectores de salud y educación han mejorado. El apoyo del Banco incluye sólo el costo de las actividades de notificación, pero los instrumentos dependen por completo de los ministerios sectoriales. Pese a este avance, la información en el sector salud sigue afrontando dificultades y con el tiempo requerirá mejoras tecnológicas para la recopilación de información.

En síntesis, el apoyo del Banco en materia de definición, seguimiento y aplicación de condiciones tuvo un impacto considerable en Honduras y marginal en El Salvador y Guatemala. Los tres países siguen afrontando dificultades; la notificación y recopilación de información sufre frecuentes demoras y los ministerios sectoriales no perciben la utilidad de la información para la provisión de sus propios bienes y servicios. También la falta de cobertura de los sistemas de salud y educación ha sido un impedimento de primer orden para la recopilación de datos en los tres países. El Banco ha respaldado principalmente los elementos de diseño de este componente, y su apoyo no ha incluido suficientes incentivos y recursos para estimular eficazmente el cumplimiento de los requisitos de seguimiento para los programas de TMC. Con todo, el caso de Honduras demuestra que el BID puede apoyar de manera continuada un aumento en la eficacia de los sistemas de seguimiento.

6. Recertificación y graduación de los beneficiarios

Las versiones anteriores de los programas en los tres países usaron mecanismos “naturales” de graduación o actualizaciones de bases de datos asociadas a cambios en los programas para detectar la necesidad de modificar el estado de los beneficiarios. Como se aprecia en el Cuadro 4.2, los nuevos programas han incluido planes de graduación que requieren información actualizada. El Salvador usa actualmente la graduación natural. Desde 2009, además, el gobierno ha venido diseñando e implementado una estrategia

de recertificación mediante un Registro Único de Participantes (RUP) que tiene por finalidad recopilar en los 125 municipios prioritarios información socioeconómica que podría servir para afinar el proceso de graduación. Al momento de realizarse esta evaluación, se han recabado datos en aproximadamente la mitad de los municipios previstos. Esta iniciativa no soluciona la falta de información en los municipios que no abarca el programa. En Guatemala también se han usado sistemas de graduación natural. Adicionalmente, durante la transición de MiFaPro a Mi Bono Seguro más de 100.000 beneficiarios fueron eliminados de la base de datos de elegibilidad, algunos a causa de la adopción de nuevos requisitos de edad para cada beneficio y otros debido a la realización de una nueva estimación de ingresos; así, las familias con negocios u otras fuentes de ingreso fueron suprimidas de la lista de elegibilidad, al igual que las familias con altos saldos en sus cuentas bancarias. El proceso de recertificación se percibió ampliamente como un éxito, aunque aún es preciso integrar procesos regulares de recertificación y verificación. Por último, en Honduras los programas PRAF II y PRAF III se diseñaron con un período específicamente delimitado para recibir beneficios. Los cambios en los sistemas de registro del PRAF (SIPRAF y SIRBHO) se usaron de hecho para eliminar a beneficiarios que no cumplían los límites de edad. La nueva versión del registro (RUB) incorpora en su diseño la actualización permanente de la información sobre beneficiarios, junto con la supresión automática de aquellos que no cumplan las condiciones de edad y escolarización.

El Banco ha apoyado el fortalecimiento del registro de beneficiarios, con resultados diversos. En El Salvador, el BID tuvo un papel relevante en el diseño del RUP, aunque un préstamo para inversión (ES L1044, 2010) concebido para apoyar su implementación no recibió la aprobación de la Asamblea Legislativa. El BID apoyó el diseño metodológico del RUP mediante una operación de cooperación técnica (ES-T1133, 2009) que incluyó la contratación de consultores encargados de elaborar documentos metodológicos para la organización del registro; al parecer, este apoyo ha sido eficaz, y el gobierno ha seguido compilando información para el RUP, aunque los avances son lentos. En Guatemala, el préstamo para reformas de política que respaldó el programa MiFaPro (GU-L1017) no preveía condiciones relativas a la recertificación y graduación de beneficiarios. Sin embargo, el apoyo fiscal a Mi Bono Seguro (primer tramo del préstamo GU-L1085) incluye una condición según la cual el MIDES debe elaborar un plan en el que se definan procesos, responsabilidades y calendarios para identificar mejoras en los criterios usados en la exclusión de beneficiarios, se diseñen herramientas para su implementación y se establezcan normas operativas. Para el desembolso del segundo tramo, la matriz de políticas exige la aprobación ministerial de dichos cambios, indicando que éstos han de hacerse al menos dentro del marco operativo del programa; su implementación dependerá de la capacidad existente en ese momento. En Honduras, los préstamos que apoyaron la implementación del PRAF II y el PRAF III no preveían componentes específicos para la recertificación de beneficiarios. No obstante, la inclusión de un nuevo registro (PRAF II, HO-0132 y PRAF III, HO-0222) contribuyó a la actualización de las bases de datos. Para el programa Bono 10.000, el préstamo HO-L1087 incluía entre sus componentes la

recertificación de beneficiarios aplicando las normas del RUB. Del mismo modo, la cooperación técnica HO-T1170 producirá una nota técnica sobre opciones para la inserción de los beneficiarios en el mercado laboral tras finalizar su escolarización.

En suma, aunque la necesidad de protocolos de recertificación es reciente, será necesario prestar más atención a este componente en los programas de TMC de los tres países. El funcionamiento de programas de este tipo en los países seleccionados durante más de una década plantea la necesidad de definir políticas claras de graduación y recertificación, un proceso al que coadyuvarán las mejoras de los sistemas de seguimiento y reporte. El BID ha apoyado dichas mejoras en operaciones recientes, pero en futuras operaciones se requeriría dar mayor prioridad a este componente.

7. Diseño y administración del método de pago

La información recabada en esta evaluación indica que en los tres países los pagos a los beneficiarios han sido irregulares en tiempo y en monto. Aunque los tres programas vigentes estipulan por norma el pago con periodicidad bimensual a los beneficiarios que cumplen las condiciones, en todos ellos se han registrado demoras de dos a tres meses en los pagos. Asimismo, la documentación de los programas anteriores indica que los beneficiarios no recibieron sus transferencias puntualmente.

Estos retrasos se deben principalmente a fallas del sistema de seguimiento y restricciones presupuestarias. En gran parte, la irregularidad de los pagos obedece a demoras en los sistemas de notificación. Esta irregularidad no tardó en hacerse patente en Guatemala; en 2012 las comunidades señalaron haber recibido sólo entre cuatro y seis meses de beneficios monetarios en dos pagos, y en 2014 funcionarios del MIDES declararon haber completado sólo cuatro pagos. En esencia, esta irregularidad de debió a que la expansión del programa superó la capacidad de la entidad para preparar los pagos individuales a tiempo; la ampliación de la cobertura exigía mayores inversiones en los sistemas de seguimiento. Además, el monto de los recursos fiscales necesarios para el pago de transferencias a los nuevos beneficiarios creció sustancialmente durante un período de desequilibrio fiscal. La combinación de pagos irregulares y nuevas restricciones a los beneficios ha reducido la suma total que cada usuario puede esperar recibir a sólo el 3,6% del salario mínimo, muy por debajo del valor del 20% establecido para el programa. En Honduras, aunque la regulación en vigor dispone el pago bimensual de las transferencias,⁴⁸ la mayoría de beneficiarios reciben los pagos cada tres o cuatro meses, en función de la disponibilidad de recursos presupuestarios. En los programas PRAF II y PRAF III la entrega tardía de registros personales sobre el cumplimiento de condiciones dificultó la preparación de datos individuales y retrasó los pagos por más de tres semanas. En El Salvador, aunque en principio se dispuso una periodicidad bimensual para las transferencias de Red Solidaria, en 2013, bajo el programa Comunidades Solidarias, se adoptó un esquema de pagos cada cuarto meses. En uno y otro caso los pagos han sufrido retrasos, esencialmente por falta de acceso a los fondos designados.

En los tres países, la inclusión de los hogares más pobres en el sistema financiero mediante el uso de sistemas móviles de pago puede considerarse como un efecto positivo de los programas de TMC. En El Salvador, las transferencias de Comunidades Solidarias a los beneficiarios de zonas rurales se hacen llegar en camiones blindados o a través de bancos contratados mediante licitación pública para realizar dichos pagos. Las autoridades tenían previsto efectuar pagos por medio de tarjetas bancarias y cajeros automáticos, pero esta iniciativa se vio frustrada por la falta de infraestructura bancaria. En Guatemala, se asigna a cada beneficiario una cuenta bancaria en la que se depositan automáticamente las transferencias,⁴⁹ y luego se comunica los beneficiarios que disponen de un período de dos a tres días durante el cual podrán retirar sus fondos en puntos o cajeros automáticos especialmente designados. Los fondos no retirados durante ese lapso pueden cobrarse en una fecha programada más adelante. En Honduras, desde el PRAF II, las transferencias también se realizan en su gran mayoría a través del sistema financiero, concretamente el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola y otros bancos comerciales privados. En municipios donde no existen sucursales, el gobierno facilita el pago en efectivo en determinadas fechas. Con apoyo del Banco se ha probado la modalidad de pago por teléfono celular (TIGO), aunque las dificultades logísticas que ello plantea han llevado a las autoridades a mantener los pagos tradicionales a través del sistema bancario.

Sólo en Honduras el BID ha contribuido decisivamente a consolidar la administración del método de pago de transferencias. En El Salvador y Guatemala, el Banco no ha prestado apoyo al diseño o la administración del método de pago, exceptuando en el caso de Guatemala una condición del préstamo para reformas de política GU-L1085 donde se insta a las autoridades de ese país a tomar “medidas para reforzar las operaciones”. En Honduras, casi el 80% de los préstamos para inversión (HO-0132, HO-0185, HO-0222, HO-1032, HO-L1042, HO-L1071 y HO-L1087) se han destinado al pago de transferencias, lo cual ha requerido el uso de los procesos de auditoría del Banco. Los retrasos en la verificación de condiciones han sido la principal causa de la irregularidad de los desembolsos, aunque ésta ha sido menor en operaciones recientes, especialmente desde la implantación del RUB. La operación HO-L1042 incluyó apoyo para los pagos mediante teléfono celular (TIGO Money) y cooperativas de crédito rurales (FACACH); no obstante, al igual que en Guatemala, las pruebas piloto evidenciaron serios problemas logísticos.

En resumen, las demoras en los pagos son una importante carencia de los programas de TMC en los tres países. Aunque el apoyo del BID puede ayudar a mitigar las causas, es preciso optimizar los programas. Las fallas en la verificación de condiciones y las restricciones fiscales son los principales motivos de retraso en los pagos. Cuando el Banco participa en el financiamiento del programa, ese retraso es relativamente menor, pero sigue produciéndose. La única solución consiste en mejorar la administración de los programas, lo que incluye mejoras en el seguimiento y la notificación de condiciones.

8. Apoyo a servicios complementarios

Los tres países afrontan desafíos en términos de cobertura y calidad de los servicios complementarios, especialmente en el sector de salud. La sección de antecedentes y el Anexo 2 indican que, aunque en los tres países los servicios educativos básicos han mejorado durante la última década, la cobertura sigue siendo baja. En el ámbito de la salud, sólo El Salvador ha tenido avances institucionales, mientras que en Honduras y Guatemala los indicadores no han registrado cambios. La eficiencia y el desempeño de los sistemas sanitarios son insuficientes en los tres países, lo cual dificulta en gran manera el buen funcionamiento de los programas. La sola implementación de un programa de TMC no puede remediar esta situación, pero sí brindar información sobre la manera de ampliar los servicios.

Los tres países ilustran el potencial de los programas de TMC como instrumento eficaz para diagnosticar y subsanar carencias en los servicios. Las intervenciones que se orientan exclusivamente a una mayor demanda de servicios constituyen una buena fuente de datos de base para definir explícitamente las necesidades sectoriales en las áreas de tratamiento. La identificación de beneficiarios y la evaluación de servicios a nivel comunitario son una valiosa fuente de información para coordinar actividades en cada sector, si bien debe actuarse con base en esta información antes de que el programa de TMC entre plenamente en vigor para mantener la conexión entre las condiciones y la formación de capital humano mediante la adecuada provisión de servicios. Debido a su orientación específica, los programas de TMC en Guatemala brindaron información sobre problemas de cobertura en las zonas más pobres del país. En El Salvador, el programa permitió mapear los servicios disponibles y su reorganización, especialmente en el sistema de salud; esta información no existía previamente.⁵⁰ En Honduras, la información generada en cada sector se ha usado para mejorar los servicios sólo en años recientes.

Persisten interrogantes sobre las medidas más apropiadas para abordar la brecha de cobertura, y la secuencia de las mismas. Las operaciones en Honduras han demostrado la extrema complejidad de ejecutar intervenciones simultáneas, en las que se amplía la oferta al tiempo que se adoptan incentivos para aumentar la demanda, y el peligro de que una inadecuada ejecución de dichas intervenciones reste eficacia y credibilidad al programa. Las fallas del programa PRAF II provinieron principalmente del aumento simultáneo de la inversión en servicios y la demanda de los mismos mediante intervenciones mal coordinadas. Dicho lo anterior, las recientes mejoras en el sector educativo han tenido al mismo tiempo un efecto positivo sobre la capacidad del programa de TMC para verificar condiciones (sistema SACE), mejorando así su funcionalidad.

Una de las formas en que los gobiernos abordaron las brechas de cobertura fue la contratación de organismos locales para la provisión de servicios básicos, una práctica que el BID respaldó. La delegación de estas funciones en las ONG —que tienen

amplia trayectoria en la provisión de asistencia social en los tres países y cuyo personal suele relacionarse de cerca con las poblaciones meta— tuvo no obstante repercusiones legales, políticas y logísticas imprevistas. Las diferencias en la calidad y capacitación del personal de las ONG hicieron sumamente difícil implementar procedimientos estándar. Esta dificultad se vio exacerbada cuando los gobiernos no poseían la capacidad técnica o geográfica suficiente para supervisar de cerca los servicios que estas organizaciones prestaban.

Las operaciones del BID han generado información crucial para la ampliación de los servicios de salud y educación en El Salvador y Guatemala, aunque el aumento en la provisión efectiva de servicios ha sido más difícil.⁵¹ En El Salvador, la cooperación técnica facilitó la participación de especialistas del BID en el análisis de datos de fuentes primarias (censos de educación, de nutrición, etc.) (ES-T1133, 2009) a fin de identificar la oferta actual de servicios. El Banco también financió estudios y propuestas para la consolidación de servicios y la sostenibilidad fiscal de la reforma de salud (ES-T1195, 2013). Asimismo, la División de Salud del BID aprobó un préstamo para inversión (ES-L1027) que contribuyó a ampliar la cobertura de servicios e incrementar el número de familias registradas en centros de salud. La complementación de las operaciones de préstamo y de cooperación técnica en el sector social facilitó el análisis de las nuevas operaciones.⁵² aunque algunas sinergias se perdieron a raíz de la cancelación del préstamo ES-L1044 (2010), que tenía por objetivo ampliar la oferta de servicios de salud en zonas urbanas. Igualmente se prestó apoyo fiscal al sector a través de préstamos en apoyo de reformas de política (2008 y 2009), cuyas condiciones de desembolso incluían la expansión de servicios en municipios prioritarios; estas condiciones se cumplieron a cabalidad, según se desprende del ITP. En Guatemala, muchas de las condiciones del préstamo GU-L1017 se centraban en el aumento de la oferta de servicios complementarios, aunque en la ejecución estas condiciones no generaron mayores cambios en la provisión de servicios. El ITP de la operación atribuía esa falta de cambios a factores como el desfase de las prioridades internas del MINEDUC y el MSPAS con los programas de MiFaPro, la dificultad que tuvo cada ministerio para cumplir en un breve plazo el calendario de ampliación de servicios de MiFaPro y la falta de incentivos para cumplir los requisitos de la operación dado que los ministerios no tenían garantía de recibir los fondos asociados. Si bien el préstamo GU-L1085 incluye algunas condiciones prometedoras relativas a la oferta de servicios complementarios, muchas de ellas requerirán un alto volumen de inversiones adicionales y asistencia técnica. Esto podría conseguirse mediante un enfoque integral para el sector de protección social que vinculara más estrechamente los préstamos para programas de TMC, educación y salud, un enfoque que el Banco no ha utilizado hasta el presente.

El apoyo del BID a la ampliación de los servicios complementarios en Honduras ha tenido diferentes resultados. La experiencia del BID en la ejecución de programas de TMC en Honduras da una idea de los riesgos y problemas que se generan al aumentar la demanda de servicios públicos. El BID presentó

el préstamo HO-0132 como un “modelo de intervenciones simultáneas” (incentivos a la oferta y a la demanda), usando las ONG como proveedores de servicios básicos. Las operaciones del BID preveían el financiamiento de servicios complementarios independientemente del funcionamiento de los ministerios del sector, lo que generó tensiones entre las distintas autoridades y lo hizo insostenible. Según diversas evaluaciones y publicaciones, el modelo presentaba grandes dificultades logísticas,⁵³ lo que hizo inviable ejecutar ciertos componentes originales del préstamo.⁵⁴ En posteriores operaciones de préstamo (HO-0212, HO-1032) se obtuvieron resultados similares, lo que llevó finalmente a abandonar el esquema. Los préstamos para el programa Bono 10.000 incluyeron el apoyo a servicios complementarios (HO-L1042, HO-L1071 y HO-L1087) mediante el respaldo financiero a la notificación de condiciones.⁵⁵ Los resultados del apoyo del BID para operaciones de salud y educación presentan grandes diferencias. El apoyo del BID a la descentralización del sistema de salud en Honduras contribuyó a financiar la provisión de servicios a un millón de personas, y se prevé que en los próximos meses permita la ampliación de la infraestructura hospitalaria a los departamentos más necesitados. Se espera que estas inversiones generen una cobertura efectiva y mejoren los indicadores nacionales. Aunque en cada uno de los proyectos de préstamo completados se ha notificado una conclusión satisfactoria, la cobertura efectiva de salud sigue siendo baja. En los préstamos para educación, la información derivada del programa de TMC sobre necesidades de cobertura en las zonas más pobres del país se ha utilizado para focalizar las inversiones. Aunque los datos agregados sugieren avances en varios indicadores educativos, la calidad de la educación impartida a los beneficiarios (véase el Anexo 2) sigue siendo un problema. Se espera que la implantación de la base nacional de datos sobre los sectores sociales (RUB) genere información precisa para cerrar la brecha de los indicadores en los próximos años. La operación HO-L1093, recientemente aprobada, prevé el apoyo a la provisión de servicios educativos de acuerdo a las necesidades identificadas mediante la información disponible.

En síntesis, la mejora de la cobertura y calidad de los servicios complementarios es un ámbito en que el BID aún puede mejorar. Los programas de TMC son fuente de información valiosa para aumentar la cobertura efectiva. En el sector educativo, la ampliación de la cobertura y el aumento la eficiencia terminal de nivel primaria siguen siendo asignaturas pendientes, especialmente en las zonas más pobres de estos países. En todos ellos, la baja calidad de los sistemas de salud es un importante obstáculo para la eficacia de los programas de TMC y, de modo general, para los servicios de protección social. El Banco debe seguir colaborando activamente con las autoridades para expandir la cobertura efectiva de los servicios (por ejemplo, a través de la Iniciativa Salud Mesoamérica). Otro desafío de consideración es la situación fiscal de estos gobiernos. La expansión eficaz de los servicios de salud y educación implica altos costos y debe ajustarse a límites presupuestarios. El BID puede ayudar a identificar soluciones eficaces en función del costo dirigidas a este fin.

9. Seguimiento y evaluación

Si bien la capacidad de monitoreo y evaluación ha aumentado en los tres países, la dificultad de acceso a la información hacer efectivas las condicionalidades indica que los sistemas todavía no son robustos. Cada país ha desarrollado como cierta capacidad institucional para la planificación y evaluación de programas sociales. En El Salvador, se creó la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Presidencia (STP), se generaron matrices de marco lógico para los programas sociales y se han realizado diagnósticos y evaluaciones de distintos componentes del programa de TMC. Pese a los avances, la estructura de la Unidad de Seguimiento y Evaluación sigue siendo insuficiente para asegurar el seguimiento de las matrices de marco lógico y las recomendaciones de evaluaciones. A falta de datos administrativos, sigue siendo difícil medir resultados a nivel de programa. Por otro lado, aunque se han efectuado varias evaluaciones externas, el hecho de que el programa no incluya revisiones sistemáticas de procesos limita la capacidad de hacer ajustes de la programación en función de los resultados. En Guatemala, la transición de MiFaPro a Mi Bono Seguro se acompañó de la creación del MIDES, cuya estructura institucional incluye el Viceministerio de Política, Planificación y Evaluación. Esta oficina, cuya misión es coordinar las acciones de diferentes programas de acuerdo a diagnósticos y evaluaciones, está en vías de reorganización para reforzar el sistema de información del programa de TMC, sin que aún se conozcan los resultados. En Honduras, la responsabilidad por los programas ha estado fragmentada históricamente entre el PRAF y la Oficina de la Presidencia. A raíz de la creación de la SEDIS, que incluía una Unidad de Planificación y Evaluación, la eficacia del seguimiento y la evaluación de Bono 10.000 mejoró con respecto a versiones anteriores del programa. Sin embargo, subsisten dificultades en cuanto a la notificación de condiciones.

El apoyo del BID al componente de seguimiento y evaluación en los tres países ha sido exhaustivo en Honduras, financiero y técnico en Guatemala y técnico en El Salvador. En este último país, el BID ha apoyado decididamente un programa de seguimiento y evaluación. La preparación de Red Solidaria y la transición a Comunidades Solidarias incluyeron el diseño de evaluaciones. El BID prestó apoyo técnico para el desarrollo de capacidades de evaluación, y los productos asociados se suministraron efectivamente. Las matrices de política de los préstamos en apoyo de reformas de política ES-0104, ES-L1030 y ES-L1040 incluían medidas sobre la incorporación de evaluaciones que el país implementó y completó de forma satisfactoria. Asimismo, el BID financió talleres técnicos (ES-T1133) sobre evaluaciones de impacto con el fin de fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación del SPSU. El Banco también respaldó el análisis de sistemas para evaluar la STP y varias evaluaciones cualitativas del programa (ES-T1060 y ES-T1063). Desafortunadamente, la cancelación de los préstamos ES-L1002 y ES-L1044 truncó el apoyo del BID a las actividades de seguimiento y evaluación.

Guatemala ha recibido apoyo del BID para la evaluación de procesos e impactos, aunque está por determinar en qué medida los resultados de ese apoyo se han incorporado en el programa de TMC. Para el programa MiFaPro, el Banco financió la realización de evaluaciones mediante sus operaciones para reformas de política y una cooperación técnica. La realización de dos evaluaciones operativas y una evaluación de sistemas se estableció como condición para el desembolso del segundo tramo del préstamo en apoyo de reformas de política GU-L1017, y la operación GU-T1089 financió una evaluación del impacto del programa, la cual reveló efectos positivos.⁵⁶ Las recomendaciones se incorporaron en el plan de fortalecimiento de MiFaPro de 2010, a satisfacción del equipo de proyecto. El préstamo para reformas de política GU-1085, recientemente aprobado, incorpora medidas destinadas a promover la rendición de cuentas y la transparencia en los sectores sociales, entre ellas el fortalecimiento del Sistema de información Social (SISO) y la adopción de un cuadro de control para el seguimiento de la ejecución física y financiera de los programas incluidos en el PHC. El préstamo también contiene requisitos relativos a la compilación de datos de referencia para medir el impacto de la capacitación a nivel universitario sobre los docentes, con miras al registro de Guatemala como participante en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos para el Desarrollo (PISA-D) –una acción que mejoraría la futura capacidad de evaluación de políticas del país–, así como a la realización de una evaluación del programa “Leamos Juntos”.

En Honduras, el Banco ha apoyado evaluaciones tanto de procesos como de impacto, con mayor efectividad a través del tiempo. El SIPRAF, primera iniciativa de Honduras para institucionalizar un programa social con instrumentos de seguimiento, contó con apoyo del préstamo HO-0132, aunque las carencias en los procesos de recopilación de información sobre el cumplimiento de condiciones le restaron eficacia. Como parte de la implementación de Bono 10.000 se incluyeron nuevos mecanismos de verificación que el Banco respaldó mediante diversos componentes de los préstamos HO-1032, HO-L1042, HO-L1071 y HO-L1087. Los dos primeros se basaron en información generada por la base de datos SIRBHO, que el Banco financió también a través del préstamo HO-0222. Ante la falta de fiabilidad de la información generada por el SIRBHO, el Banco incluyó en las nuevas operaciones una revisión técnica del proceso de notificación de condiciones. Actualmente el seguimiento operativo del programa se hace por medio del RUB, que cuenta con apoyo del Banco y representa una clara mejora frente a sistemas anteriores, previéndose que reduzca sensiblemente el número de errores.

El BID financió dos evaluaciones de impacto de los programas de TMC en Honduras, aunque sólo la segunda se realizó correctamente. La evaluación de impacto del PRAF II (HO-0132), que incluía la participación de expertos del IIPA, experimentó dificultades que afectaron a la provisión de los productos definidos en el diseño inicial.⁵⁷ Los resultados finales no incluyeron la evaluación de las intervenciones sobre la oferta, si bien revelaron algunos efectos menores en el ámbito educativo.⁵⁸ Esta experiencia

permitió modificar el diseño de la siguiente evaluación. En total, tres operaciones del BID (HO-L1042, HO-L1071 y HO-L1087) apoyaron el seguimiento y la evaluación de Bono 10.000, programa para el que se llevó a cabo la segunda evaluación de impacto de un programa de TMC en Honduras. Los datos de referencia se recogieron en 2012, la primera encuesta de seguimiento se hizo en 2013 y la segunda tendrá lugar en 2015. Según la primera evaluación intermedia, el programa ha surtido efectos positivos.⁵⁹

En síntesis, el apoyo del Banco a los sistemas de seguimiento y evaluación aún no ha tenido los resultados deseados. Las fallas de los sistemas de seguimiento obedecen a múltiples causas que se describen en esta evaluación. Los problemas de notificación y seguimiento de las condiciones afectan a otros componentes, en particular los pagos. Entre las principales causas de demoras en el seguimiento de condiciones figuran la falta de capacidad de los ministerios sectoriales y el costo adicional que implica el seguimiento. El BID ha prestado un apoyo clave a las evaluaciones de impacto de los programas de TMC en los tres países, las cuales, si bien han afrontado múltiples dificultades de ejecución, también han arrojado valiosas lecciones.

10. Financiamiento fiscal de los programas de TMC

Los tres países afrontan restricciones fiscales que hacen que la eficiencia potencial de los programas de TMC resulte atractiva frente a otras opciones disponibles de política, como los subsidios generalizados, aunque ninguno de ellos ha podido asegurar el pleno financiamiento público. Con la crisis económica de 2008-2009 se agudizaron las dificultades y vulnerabilidad fiscal. Entre 2000 y 2012 (último año para el que existen datos), Guatemala registró déficits en cada ejercicio, al igual que El Salvador (salvo en 2007 y 2008) y Honduras (salvo en 2006).⁶⁰ En El Salvador, el gobierno adoptó un Plan Global Anticrisis y la Asamblea Legislativa aprobó un paquete de medidas tributarias para ampliar la base impositiva en 2010. También Guatemala y Honduras aprobaron en 2014 medidas legislativas para ampliar la base tributaria. Las TMC se revelan especialmente útiles en este contexto, puesto que son más eficientes que los subsidios generales a la hora de proteger a las poblaciones vulnerables. El costo de estas transferencias es inferior al 1% del PIB en Honduras y no llega al 0,5% del PIB en El Salvador y Guatemala.⁶¹ Sin embargo, pese a su menor costo, en ninguno de estos programas se ha logrado realizar los pagos de manera fiable y puntual.

Los atrasos en los pagos se explican en parte por la falta de financiamiento oportuno. Cuando los programas de TMC reciben escasa prioridad o son muy dependientes del ciclo político, se rompe el vínculo entre el cumplimiento de condiciones y los pagos. Según se señaló en la sección dedicada a los pagos, todos los programas han registrado demoras en el pago a los beneficiarios. En los programas financiados con cargo al presupuesto nacional y apoyados por donantes internacionales (Guatemala y El Salvador), las autoridades locales han tenido dificultades para transferir los fondos a las entidades encargadas de efectuar dichos pagos. Para atenuar este problema, las autoridades han tomado diversas medidas como la inclusión en los presupuestos

nacionales de partidas específicas para cubrir el costo de los programas. Con todo, la situación fiscal ha obstaculizado el depósito de los fondos destinados al desembolso de los pagos.

Los préstamos del BID han sido una importante fuente de financiamiento inmediato para los programas de Honduras, aunque recién ahora empiezan a tenerse en cuenta las necesidades de recursos a largo plazo. En Honduras los préstamos del BID han sido la principal fuente de fondos para este tipo de programas, incluidos los destinados a las transferencias. El costo de los programas PRAF II, PRAF III y Bono 10.000 se financió en esencia con préstamo del BID (HO-0132, HO-0185, HO-0222, HO-L1042, HO-L1071 y HO-L1087). El préstamo HO-L1093, aprobado hace poco, incluye por primera vez un análisis de sensibilidad del costo fiscal del programa y reconoce la importancia de usar recursos locales en su financiamiento. Se prevé que el costo de las transferencias se incluya gradualmente en los presupuestos nacionales para así reducir la dependencia respecto de las fuentes externas.

En Guatemala, el Banco ha brindado respaldo financiero principalmente por medio de operaciones en apoyo de reformas de política. Si bien los préstamos en apoyo de reformas de política no garantizan el financiamiento de las transferencias a los beneficiarios en la misma medida que los préstamos para inversión —debido a que esos recursos no se asignan a ese fin—, los temas de financiamiento pueden en principio abordarse en las condiciones de dicho instrumento. La operación GU-L1017, préstamo en apoyo de reformas de política, incluía medidas para crear rubros presupuestarios separados para la prestación de servicios complementarios y las metas de ejecución. El Banco no participó directamente en el pago de las transferencias al amparo de Mi Bono Seguro, pero el apoyo que brindó incluyó recursos generales que pueden destinarse a dichos pagos. La operación GU-L1085, aprobada recientemente, incluye como condición la prestación de los recursos fiscales necesarios para cumplir con el plazo de los pagos de las transferencias.

El BID contribuía anteriormente al financiamiento del programa de TMC de El Salvador, pero en la actualidad ha dejado de hacerlo. Antes de 2009, el Banco era un socio clave para el financiamiento de los programas en ese país, a los que aportó US\$500 millones en apoyo financiero para la consolidación del sistema de protección social (préstamo en apoyo de reformas de política ES0140, ES-L1030, ES-L1040). Aun cuando el BID no financió directamente las transferencias, su respaldo fiscal apuntaló el programa durante la crisis de 2008-2009. Una de las condiciones estipuladas para los desembolsos era la inclusión en el presupuesto nacional de un rubro para financiar el programa Comunidades Solidarias. Esta condición se cumplió y ayudó a mantener el programa durante la crisis.

En resumen, el BID ha sido una valiosa fuente de financiamiento directo o indirecto para los programas de TMC en los tres países, aunque la irregularidad de los pagos indica que todos ellos siguen careciendo de la liquidez fiscal necesaria para su correcta

implementación. La relación existente entre necesidades de recursos, regularidad de los pagos y escala de los programas es evidente. Cuando el Banco ha participado en el análisis técnico de este aspecto, como en Honduras, se han logrado importantes resultados. Por ejemplo, los planes iniciales para duplicar la cobertura del programa se descartaron luego de la información descrita en una nota técnica del BID que sirvió para facilitar el diálogo entre los especialistas del BID y el gobierno. La actual situación fiscal en otros países de Ingreso Medio-Bajo hace pensar que este tipo de análisis y diálogo será necesario en un futuro próximo.



Los países seleccionados difieren entre sí en sus indicadores sociales, capacidad institucional para proveer servicios y madurez de los programas de TMC, pero coinciden en la irregularidad de los pagos a los beneficiarios.

© OVE, 2015

5 Conclusiones y Sugerencias

A. CONCLUSIONES

Esta evaluación se basó una metodología de componentes para analizar el apoyo prestado por el BID en el diseño y ejecución de programas de TMC en tres países de ingreso medio-bajo: El Salvador, Guatemala y Honduras. A fin de identificar la efectividad del apoyo suministrado por el BID, OVE definió 10 componentes necesarios para la eficacia de un programa de TMC. Estos elementos institucionales básicos pueden facilitar el funcionamiento y la administración del programa atendiendo al contexto y las condiciones políticas de cada país. El desafío de esta metodología consistió en recabar datos empíricos para el análisis de cada componente, considerando que el Banco posee un gran volumen de información formal e informal sobre este tipo de programas que no se encuentra debidamente organizada.

Los países seleccionados difieren entre sí en sus indicadores sociales, capacidad institucional para proveer servicios y madurez de los programas de TMC, pero coinciden en la irregularidad de los pagos a los beneficiarios. El Salvador tiene un nivel mucho menor de pobreza y una mayor cobertura de servicios básicos que Honduras y Guatemala, aunque, al igual que ellos sigue registrando un déficit de capacidad institucional. En Honduras se han ejecutado programas de TMC desde 1990, lo que supone una mayor experiencia y capacidad institucional para su funcionamiento. En contraste, los programas de El Salvador y Guatemala se pusieron en marcha en 2005 y 2008, respectivamente. En los tres países los beneficiarios no tienen certeza



Los resultados del apoyo del BID han sido limitados en componentes que se asocian más directamente a la capacidad institucional del Estado, lo que incluye el seguimiento efectivo de condiciones, la implementación de sistemas de registro, la administración de pagos y el apoyo a servicios complementarios.

© OVE, 2015

en cuanto a la regularidad de las transferencias. Al margen de cuándo se haya iniciado la ejecución, diversos problemas estructurales, principalmente de recursos fiscales y capacidad institucional, ocasionan retrasos en los pagos.

En Honduras, el Banco ha prestado apoyo financiero y técnico integral, mientras que en El Salvador y Guatemala la prioridad ha sido al suministro de financiamiento, con una contribución técnica limitada. El BID ha sido la mayor fuente de apoyo para los programas de TMC en Honduras; este apoyo ha ido mejorando en el tiempo, hasta apoyar todos los componentes necesarios para el funcionamiento de un programa de TMC. En El Salvador, el Banco brindó amplio apoyo durante el diseño de Red Solidaria y la transición a Comunidades Solidarias, pero desde 2010 su contribución ha sido marginal. En Guatemala, el Banco ha otorgado esencialmente apoyo fiscal a los programas de TMC, aunque el nuevo programa Mi Bono Seguro incluye un conjunto de operaciones para proveer algunos componentes específicos.

El respaldo técnico del BID para componentes específicos como la determinación de la pobreza, el diseño de sistemas de focalización y registro y las evaluaciones externas tiene resultados positivos. La información recabada en esta evaluación indica que la participación del Banco en el diseño y la ejecución de estos componentes ha generado resultados favorables. Cuando los programas cuentan con apoyo del BID, la mayoría de los elementos necesarios para su adecuado funcionamiento están presentes. Los clientes valoran la experiencia y el conocimiento acumulados por el personal del BID en materia de diseño e implantación de medidas de la pobreza, focalización y definición de sistemas de registro, y evaluaciones externas.

Los resultados del apoyo del BID han sido limitados en componentes que se asocian más directamente a la capacidad institucional del Estado, lo que incluye el seguimiento efectivo de condiciones, la implementación de sistemas de registro, la administración de pagos y el apoyo a servicios complementarios. Un fallo recurrente del diseño de los programas de TMC en los tres países es el supuesto de que los ministerios sectoriales cooperarán con el programa y participarán en él. El BID ha apoyado instrumentos para dar seguimiento a condiciones que los ministerios de salud y educación han percibido en ocasiones como una carga excesiva disociada de la provisión de sus servicios. Lo anterior ha generado fallas en los sistemas de seguimiento y se erige como un obstáculo para el funcionamiento eficaz de los programas de TMC. Una consecuencia de la ineficacia de los sistemas de seguimiento es el atraso en los pagos. En cuanto a los servicios complementarios, la escasez de la oferta llevó a las autoridades nacionales a usar otras opciones, principalmente el suministro de servicios por proveedores externos, que el Banco respaldó mediante diversas operaciones. No obstante, se trata de una solución sub-óptima para la deficiente cobertura de servicios como evidencian la calidad dispar de esos proveedores externos, las restricciones legales en los respectivos procesos de contratación y las dificultades para estandarizar la provisión de servicios y las actividades de notificación.

La eficacia del apoyo prestado por el Banco en los tres países depende en gran parte de los instrumentos empleados. Los tres casos que aquí se examinan sugieren que, con miras a fortalecer la capacidad institucional necesaria para gestionar un programa de TMC, los préstamos para inversión son una mejor opción que los préstamos en apoyo de reformas de política, especialmente si estos últimos no se acompañan de un programa robusto de asistencia técnica o sus condiciones no están directamente ligadas a consideraciones institucionales.⁶² En general, los préstamos para inversión aquí analizados brindaron un apoyo más integral a los diversos componentes de los programas de TMC que los instrumentos en apoyo de reformas de política; los primeros generaron un compromiso a nivel técnico más profundo y a largo plazo en apoyo del fortalecimiento institucional, mientras que los segundos solían tener objetivos más amplios que no siempre guardaban relación cabal con el funcionamiento del programa de TMC. Aunque estos programas requieren a menudo un gran número de reformas políticas y administrativas complejas, en ámbitos que incluyen las 10 dimensiones institucionales examinadas, la sola provisión de apoyo presupuestario parece no ser el medio más efectivo a disposición del Banco para ayudar a los países a su consecución.

Por último, los tres países experimentan restricciones fiscales que afectan al funcionamiento de los programas de TMC, y los problemas podrían agravarse si las posiciones fiscales se tornan aún más restrictivas. El Banco ha suministrado valioso apoyo fiscal a los tres programas. En Honduras, los programas de TMC difícilmente podrían operar sin el financiamiento del BID. En El Salvador, el BID ha ofrecido apoyo presupuestario más que financiamiento directo para las transferencias, pero las condiciones fiscales han dificultado el funcionamiento del programa. Guatemala afronta una situación similar, y se prevé que la nueva operación del BID brinde el necesario apoyo fiscal.

B. SUGERENCIAS

A partir de la información recogida en esta evaluación, OVE formula las siguientes sugerencias para reforzar el apoyo del Banco a los programas de TMC.

1. Cuando alguno de los países socios solicite al Banco apoyar un programa de TMC mediante operaciones de préstamo o cooperación técnica, asegurar de que exista un diagnóstico completo de las necesidades institucionales que ayude a identificar y priorizar los componentes que exigen un apoyo inmediato. La evaluación basada en componentes es un instrumento de gran utilidad para identificar los elementos institucionales específicos que requiere el adecuado funcionamiento de un programa de TMC. El Banco debería contemplar la realización de una evaluación formal –si ésta no se hubiera llevado a cabo ya– de las condiciones institucionales de los programas de TMC que han de recibir apoyo en los países de ingreso medio-bajo. Esta evaluación formal podría ayudar a discernir los elementos específicos que precisan ser reforzados en un período particular. Sería posible compartir los diagnósticos institucionales con otros sectores, y el Banco podría diseñar nuevas operaciones que usaran los mismos registros que el programa de TMC. El ejemplo del SACE en Honduras demuestra que esto es posible.
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. Sería deseable que el Banco siguiese prestando apoyo en ámbitos tales como medición de la pobreza, diseño de la focalización, selección y registro de beneficiarios, definición de beneficios monetarios, definición de condiciones, y diseño del seguimiento y la evaluación. Igualmente, con vistas a asegurar el buen funcionamiento de los programas de TMC, el Banco debería optimizar su apoyo técnico para fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos en aquellos procesos que requieren una continua coordinación y participación a largo plazo.
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. Los países de ingreso medio-bajo incluidos en esta evaluación afrontan dificultades fiscales que hacen de las TMC una opción de política pública efectiva. No obstante, el uso de estas transferencias requiere que los gobiernos definan su uso como parte del gasto público total. El Banco puede ofrecer un valioso apoyo a este análisis. Además, los nuevos préstamos para programas de TMC pueden estructurarse de modo que ayuden a los países a reorganizar sus subsidios y gastos de política social. Sería conveniente usar un diseño de fases múltiples para

obtener resultados específicos antes de aprobar nuevas operaciones. Finalmente, con independencia del tipo de préstamo aprobado, esta evaluación ha recalcado la importancia de diseñar operaciones de cooperación técnica que ayuden a afianzar la capacidad institucional de los propios países.

4. Sistematizar las lecciones aprendidas de anteriores operaciones, procesos y evaluaciones. La amplia experiencia del BID en el diseño y la ejecución de programas de TMC no está debidamente organizada a nivel institucional, y el conocimiento acumulado no se ha sistematizado. El Banco debe considerar organizar la información disponible para institucionalizar el conocimiento sobre los programas en cada país en un modo comparable, incluidos los datos pertinentes generados en cada una de las operaciones.⁶³ El portal de evaluación de impacto constituye un buen ejemplo de esta práctica.

- ¹ Véase Levy (2006, 2015); Fiszbein y Schady (2009).
- ² Stampini y Tornarolli (2012); Paes-Sousa et al. (2013).
- ³ Adato y Hoddinott (2010); Johannsen et al. (2009); Fiszbein y Schady (2009); Galasso y Ravallion (2005).
- ⁴ Stampini y Tornarolli (2012); Paes-Sousa et al. (2013).
- ⁵ Adato et al. (2000); Fox (2008); Baird et al. (2010); Paes-Sousa et al. (2013); Benhassine et al. (2013); Akresh et al. (2013); Attanasio et al. (2015).
- ⁶ Fox (2008).
- ⁷ Banco Mundial (2007).
- ⁸ Adato y Hoddinott (2010).
- ⁹ Véase Davidson (2005).
- ¹⁰ OVE elaboró esta lista a partir de un extenso análisis de publicaciones especializadas, entre otras Lindert et al. (2007), Fiszbein y Schady (2009) y Paes-Sousa et al. (2013).
- ¹¹ Tales como incidencia de la pobreza (índice de recuento) y profundidad de la pobreza (brecha de pobreza o gravedad de la pobreza).
- ¹² Existen dos tipos básicos de focalización a saber, geográfica y según los ingresos. En el primer caso, la elegibilidad viene determinada por el lugar de residencia y la disponibilidad de servicios públicos. La focalización en función de los ingresos se define a nivel individual (de personas u hogares) de acuerdo con características observables específicas —como calidad de la vivienda, posesión de bienes durables, estructura demográfica y educación— que se usan para estimar la elegibilidad mediante un algoritmo. La variación geográfica de las características y la intensidad de la pobreza requiere una diferenciación de las pruebas de ingresos por zonas. Por último, la focalización y la selección son validadas en ocasiones por la comunidad para evitar errores de inclusión o exclusión derivados de características no observadas. Paes-Sousa et al. (2013).
- ¹³ Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA) (2004).
- ¹⁴ De la O (2015).
- ¹⁵ Véase Gneezy y List (2013).
- ¹⁶ Das et al. (2004), Attanasio et.al. (2005).
- ¹⁷ Todd (2006), Escobar y Cortés (2005).
- ¹⁸ Idealmente, esto debe ocurrir cuando el beneficiario haya acumulado suficiente capital humano para no caer nuevamente en la pobreza. Sin embargo, puede suceder que un hogar deje de considerarse pobre debido a un cambio en el uso del tiempo de uno de sus miembros (un nuevo empleo o un mayor número de horas de trabajo). Las reglas de selección y de salida deben diseñarse cuidadosamente para tener en cuenta todos los factores.
- ¹⁹ Fiszbein y Schady (2009).
- ²⁰ Véase Levy y Rodríguez (2004), Lindert et al. (2007).
- ²¹ Fox (2008).
- ²² Al menos 5 de los 10 componentes pueden organizarse compartiendo información común sobre los beneficiarios. Esto puede hacerse por medio de una base de datos centralizada donde pueden administrarse todos los componentes y elementos enumerados. De hecho, esta base de datos se considera en general como el eje del programa, ya que determina la eficacia en el diseño y la implementación de las actividades de seguimiento y aplicación de condiciones, administración de pagos y evaluación of resultados. Lindert (2007).

- ²³ Los países de ingreso medio-bajo y bajo se definen (según el método Atlas) como aquellos con un INB per cápita menor de US\$4.085 (2012). El propósito del factor de conversión de Atlas es “atenuar el impacto de las fluctuaciones cambiarias en la comparación de los ingresos nacionales entre países”. Véanse mayores detalles en <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/world-bank-atlas-method>.
- ²⁴ Este criterio tenía por objeto comparar programas que poseen un diseño similar e incluyen incentivos en los sectores de salud y educación, sin lo cual la comparación sería más difícil. Bolivia no se incluyó entre los estudios de caso debido a que el programa apoyado por el Banco (*Bono Juana Azurduy*) sólo comprende transferencias en el sector de salud —mortalidad materno-infantil y desnutrición en niños menores de dos años—, no el de educación (Juancito Pinto).
- ²⁵ De hecho, el apoyo del BID es más extenso en Honduras, y la acumulación de conocimiento sobre las necesidades y el funcionamiento del sistema es considerablemente mayor comparado con El Salvador y Guatemala.
- ²⁶ Estas cifras se basan en el índice de recuento de la pobreza usando los umbrales nacionales de pobreza. Fuentes: Banco Mundial y encuestas de hogares de cada país.
- ²⁷ Véase información más detallada en el Anexo 2.
- ²⁸ Franco (2008), Moore (2008) y Cohen et al. (2006) analizaron la evolución del programa PRAF.
- ²⁹ Franco (2008).
- ³⁰ Aunque la evaluación de impacto se vio afectada por problemas de capacidad institucional, fue posible realizar estimaciones sobre algunos efectos; así, el consumo de los hogares permaneció constante y el programa no tuvo efectos sobre la asistencia escolar, si bien redujo las tasas de abandono y de repetición (IIPA, 2003).
- ³¹ Benedetti et. al. (2015).
- ³² Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (2014).
- ³³ Dentro de estas operaciones se incluyen las que financiaron la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Red Solidaria. En ambas iniciativas las transferencias de efectivo se incluyeron dentro de la oferta de políticas para combatir la pobreza en Honduras. Si se toman sólo los préstamos para el programa de TMC, la distribución cambia a un préstamo en apoyo de reformas de política, nueve préstamos para inversión y nueve operaciones de cooperación técnica, por un total de US\$404,8 millones.
- ³⁴ Dos préstamos para inversión se cancelaron: ES-L1002 (2005) y ES-L1044 (2010).
- ³⁵ El efecto causal del apoyo del BID es sumamente difícil determinar. Este ejercicio no establece ninguna relación de causalidad, habida cuenta de las múltiples variables potenciales no observables. Análogamente, el Banco estaría prestando apoyo en áreas en que el país ha desarrollado una cierta capacidad, lo que supondría un caso de causalidad inversa.
- ³⁶ Véase en el Anexo 8 una relación del total de horas asignadas a operaciones relacionadas con programas de TMC.
- ³⁷ Los datos censales más recientes se remontan a 2002, lo cual limita el muestreo.
- ³⁸ El préstamo para inversión ES-L1044, que incluía un componente para la implementación del RUP, no obtuvo la aprobación legislativa y finalmente fue cancelado.
- ³⁹ En el caso de la capacidad administrativa, el personal cuenta con capacidades básicas para el funcionamiento del programa y su continuidad depende de las circunstancias políticas.
- ⁴⁰ El sistema fue diseñado por el IIPA y formó parte de la evaluación de impacto. Asimismo, se diseñó para el SIPRAF, que tuvo un costo de US\$5,2 millones. Inicialmente se preveía que el sistema recabaría información sobre los cuatro tipos de intervenciones, aunque finalmente sólo abarcó dos tipos. La evaluación presentaba varias carencias y por último se abandonó.
- ⁴¹ Funde (2005), BID (2005), PNUD, IPC (2008).

- ⁴² El diseño de las transferencias se hizo con ayuda de ejercicios de micro simulación financiados con la operación ES-T1090. Sin embargo, según se afirma en PNUD-IPC (2008), no se documentaron los criterios empleados para determinar el monto de ese subsidio.
- ⁴³ IIPA (2003).
- ⁴⁴ El monto requerido era necesario para la transición de la pobreza extrema a la pobreza relativa. Arcia (2007).
- ⁴⁵ BID (2014).
- ⁴⁶ En Honduras, fue necesario un cambio legislativo para facultar a las ONG para recibir recursos públicos y suministrar servicios, lo cual postergó la implementación efectiva del programa y su evaluación. (Moore, 2008). En El Salvador, una decisión política del gobierno puso en 2009 al apoyo prestado por estas organizaciones al componente de salud del programa de TMC.
- ⁴⁷ El informe de seguimiento del avance del préstamo indica que las condiciones se cumplieron, aunque está por verse si las mejoras en la capacidad de gestión son sostenibles y el registro de beneficiarios sigue actualizándose con regularidad.
- ⁴⁸ Gobierno de Honduras (2013).
- ⁴⁹ Garoz y Gauster (2013).
- ⁵⁰ Conviene señalar, no obstante, que la reciente reforma de salud de El Salvador plantea nuevos retos para el diseño y la pertinencia de las condiciones del programa de TMC.
- ⁵¹ Esta evaluación sólo cubre los componentes incluidos en operaciones relacionadas con las TMC. Las operaciones específicas en los sectores de salud y educación no se mencionan en la descripción de préstamos, y los respectivos componentes no se incluyeron en el análisis.
- ⁵² OVE (Evaluación del Programa de País, 2015).
- ⁵³ IIPA (2004), Moore (2008).
- ⁵⁴ OVE (2006).
- ⁵⁵ OVE (2014).
- ⁵⁶ Los investigadores detectaron impactos positivos sobre el consumo individual en los hogares, ante todo en zonas indígenas. Aunque estos resultados son positivos, conviene señalar que esto no supuso un incremento en el valor del consumo de los hogares.
- ⁵⁷ Como la concesión por el Estado de transferencias sin calendario específico; el retraso en la ejecución debido a múltiples problemas institucionales; la heterogénea calidad de las ONG encargadas de proveer cobertura básica; los efectos del huracán Mitch, y el hecho de que la recopilación de datos no se hizo en el momento óptimo.
- ⁵⁸ Los resultados indican que la intervención permitió incrementar la matrícula, reducir las tasas de abandono y aumentar la asistencia escolar y la graduación.
- ⁵⁹ Reducción de la pobreza (3,4 puntos porcentuales), aumento de la matrícula escolar (3,1 puntos porcentuales) y aumento de los controles de salud (3,4 puntos porcentuales). No se observaron efectos en las tasas de vacunación. IIPA (2003).
- ⁶⁰ Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.
- ⁶¹ Véase Filc (2014) para Honduras, y FMI (2015) y OVE (2015) para El Salvador. La estimación para Guatemala se basó en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.
- ⁶² Véase en el Anexo 9 un análisis de las medidas de este tipo de préstamos y su profundidad estructural.
- ⁶³ El Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784) elaborado por SPH es un excelente mecanismo inicial de sistematización de la información, aunque aún es demasiado general en términos del apoyo específico del Banco a los programas de TMC.

- Attanasio, O.P., E. Battistin, E. Fitzsimons, A. Mesnard y M. Vera-Hernández (2005). *How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia*. Briefing Note No. 54, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Adato, M., D. Coady y M. Ruel (2000). *An operations evaluation of Progres a from the perspective of beneficiaries, promotoras, school directors and health staff*. Informe Final a Progres a, Gobierno de México. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA).
- Adato, M. y J. Hoddinott (eds.) (2010). *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University, para el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria.
- Akresh, R., D. de Walque y H. Kazianga (2013). *Cash transfers and child schooling: Evidence from a randomized evaluation of the role of conditionality*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas No. 6340. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Alzúa, M.L., G. Cruces y L. Ripani (2010). [*Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America*](#). CEDLAS, Documento de Trabajo Nro. 0095, Universidad Nacional de La Plata.
- Arcia, G. (2007). Estimación del Valor del Bono de Educación y de Nutrición y Salud del Programa de Asignación Familiar. Informe de consultoría presentado al Programa de Asignación Familiar (PRAF).
- Attanasio, O.P., V. Oppedisano y M. Vera-Hernández (2015). *Should Cash Transfers Be Conditional? Conditionality, Preventive Care, and Health Outcomes*. American Economic Journal: Applied Economics 7(2): 35–52.
- Baird, S., C. McIntosh y B. Özler (2011). *Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment*. The Quarterly Journal of Economics 126(4): 1709-1753.
- Benedetti, F., P. Ibararán y P. McEwan. (2015). *Do Education and Health Conditions Matter in a Large Cash Transfer? Evidence from a Honduran Experiment*, Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de Trabajo No. IDB-WP-577, Washington, D.C.: BID.
- Benhassine, N., F. Devoto, E. Duflo, P. Dupas y V. Pouliquen (2013). *Turning a Shove into a Nudge? A “Labeled Cash Transfer” for Education*. NBER Working Paper No. 19227. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Cecchini, S., A. Leyva, A. Madariaga y D. Trucco (2009). Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cohen, E., R. Franco y P. Villatoro (2006). “México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, en *Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana*, FLACSO-SEDESOL, Ciudad de México.
- Das, J., Q.T. Do y B. Özler (2004). *Conditional Cash Transfers and the Equity-Efficiency Debate*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Davidson, J. (2005). *Evaluation Methodology Basics. The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- De La O, A.L. (2015). *Crafting Policies to End Poverty in Latin America. The Quiet Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (2014). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013. Gobierno de la República de El Salvador, Ministerio de Economía.
- Escobar, A., M. González de la Rocha y F. Cortés (2005). Documento analítico del esquema diferenciado de apoyos del Programa Oportunidades, 2005. México: CIESAS y El Colegio de México (mimeo).
- Unión Europea, CfBT Education Trust Consortium (2014). Evaluación de Medio Término del Programa Comunidades Solidarias en El Salvador (2009-2012). Informe Final.
- Pando, E., M. Oostra y H. Flores (2014). Evaluación de Medio Término del Programa de Comunidades Solidarias en El Salvador (2009-2012). Informe Final. Unión Europea, CfBT Education Trust Consortium. El Salvador.
- FISDL y FLACSO (2005), Carlos Briones (investigador principal). Mapa de pobreza: Política social y fiscalización. Tomos I-III. Gobierno de El Salvador.
- Filc, Gabriel (2014). Elementos para el análisis de la sostenibilidad financiera HO L1093 Programa de Apoyo al Sistema de Protección Social. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (mimeo).
- Fiszbein, A. y N. Schady (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- FLACSO, PNUD, MINEC (2010). Mapa de Pobreza y Exclusión Social. Vol. 1, “Conceptos y Metodología” y Vol. 2, “Atlas - Localización de AUP”, Gobierno de El Salvador.
- Fox, J. (2008). *Accountability Politics. Power and voice in Rural Mexico*. Oxford Studies in Democratization. Oxford: Oxford University Press.
- Franco, R. (2008). Protección Social en Honduras: El Papel de los Programas de Tansferencias Condicionadas: PRAF I, II y III. São Paulo, Brasil: iFHC/ CIEPLAN.
- FUNDE (2005). *GPN Global Labor Market Database: El Salvador, 2005* (www.gpn.org). El Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.
- Gaarder, M., A. Glassman y J. Todd (2010) *Conditional cash transfers and health: Unpacking the causal chain*. Journal of Development Effectiveness 2(1): 6–50.
- Galasso, E. y M. Ravallion (2005). *Decentralized targeting of an antipoverty program*. Journal of Public Economics 89(4): 705-727.
- Galiani, S. y P.J. McEwan (2011). *The Heterogeneous Impact of Conditional Cash Transfers*. SSRN.

- Garoz, B. y S. Gauster (2013). El Plan Hambre Cero y la reactivación de la economía campesina en Guatemala: Mitos y Realidades. Colectivo de Estudios Rurales Ixim. Guatemala.
- Glewwe, P. y P. Olinto (2004). *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfers on Schooling: An Experimental Analysis of Honduras' PRAF Program*. University of Minnesota e IFPRI-FCND. Informe final para USAID.
- Gneezy, U. y J.A. List (2013). *The Why Axis: Hidden Motives and the Undiscovered Economics of Everyday Life*. New York: Public Affairs.
- Gertler, P., S. Martínez y M. Rubio-Codina (2006). *Investing cash transfers to raise long-term living standards*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas No. 3994. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gobierno de Honduras. (2013). Reglamento de Operaciones del Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición "Bono 10.000". Acuerdo Ejecutivo Número 022 DP-2013. La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras. Sección A.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). Informe de Terminación de Proyecto (ITP) del Programa de Apoyo a la Política Social (ES0140, ES-L1030, ES-L1040). Washington, D.C.: BID.
- _____ (2014). Panorama de la Efectividad en el Desarrollo 2014, Lecciones de Desarrollo. Washington, D.C.: BID. <http://deo.iadb.org/2014/es/>
- Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA) (2001). *Fourth Report: Analysis of the Situation before the Beginning of Distribution of Vouchers and Project Implementation*. Washington, D.C.: IIPA.
- Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA) (2003). Sexto Informe: Proyecto PRAF/BID. Fase II: Impacto Intermedio. Washington, D.C.: IIPA.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2015). El Salvador: Informe del personal técnico sobre la consulta del Artículo IV correspondiente a 2014. Comunicado de prensa y pronunciamiento de las autoridades de El Salvador. Washington, D.C.
- Johannsen, J., L. Tejerina y A. Glassman (2009). *Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities*. División de Protección Social y Salud, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID (mimeo).
- Levy S. y E. Rodríguez (2004). *Economic crisis, political transition and poverty policy reform: Mexico's PROGRESA-Oportunidades Program*. Serie Diálogo de Políticas. Washington, D.C.: BID.
- Levy, S. (2006). *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- _____ (2015). *Is social policy in Latin America heading in the right direction? Beyond conditional cash transfer programs*. Brookings, Washington, D.C. Disponible en <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/05/21-social-policy-latin-america-levy>

- 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*. Documento de debate sobre protección social No. 0709. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Maluccio, J., A. Murphy y F. Regalia (2010). *Does supply matter? Initial schooling conditions and the effectiveness of conditional cash transfers for grade progression in Nicaragua*. *Journal of Development Effectiveness* 2(1): 87–116.
- Moore, C. (2008). *Assessing Honduras' CCT Programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities*. Country Study No. 15. Brasilia: International Poverty Centre.
- NORC-ESA (2013). *Primera Evaluación de Impacto del Programa Presidencial de Educación, Salud y Nutrición "Bono 10.000" en Zonas Rurales de la Republica de Honduras*. Informe Final. Secretaría del Despacho Presidencial.
- Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE (2007). *Evaluación del Programa de País: Honduras 2001-2006*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- _____ (2014). *Evaluación del Programa de País: Honduras 2011-2014*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- _____ (2015). *Evaluación del Programa de País: El Salvador 2009-2014, Anexo II: "Economía y Finanzas" y Anexo III: "Sector Social"*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Comité de Asistencia para el Desarrollo (1991). *Principios del CAD para la evaluación de la asistencia al desarrollo*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- Olinto, P., J. Shapiro y E. Skoufias (2006). *Should Transfers Target Households? Evidence from a conditional cash transfer in Honduras*, en *Honduras Poverty Assessment: Attaining Poverty Reduction*. Banco Mundial (manuscrito).
- Özler, B. (2013). *Defining Conditional Cash Transfer Programs: An Unconditional Mess*. Blog del Banco Mundial sobre impacto en el desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://blogs.worldbank.org/impactevaluations/defining-conditional-cash-transfer-programs-unconditional-mess>
- Paes-Sousa, R., F. Regalia y M. Stampini (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*. Resumen de Políticas No. IDB-PB-192. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/>

- PNUD, Centro Internacional de Pobreza (2008). Feitosa de Britto, T. (Investigadora visitante). Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en el Salvador, Red Solidaria. *Country Study* - Español número 9.
- PNUD (2014) Tercer Informe de Avance de los Objetivos del Milenio El Salvador. Disponible en http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es
- Secretaría Técnica de la Presidencia (2005). “Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza en El Salvador. Red Solidaria”. Documento Conceptual. Gobierno de El Salvador.
- Shultz, P. (2004). *Human Capital, Schooling, and Health*. Economics & Human Biology 1(2): 207-221.
- Stampini, M. y L. Tornarolli (2012). *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?* División de Protección Social y Salud, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Todd, J. (2006). ¿Graduarse o no graduarse de Oportunidades? Un análisis de las transiciones desde y hacia la elegibilidad y de la dinámica de los activos. Washington, D.C.: BID.
- Universidad Rafael Landívar, Konrad-Adenauer-Stiftung (2010). II Seminario Internacional de Política Social. Transferencias condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza. Carlos Briones, Cap. III: “Mapa de pobreza: política social y focalización”. Guatemala.
- USPS, STP, PNUD (2012) “Documento base de Comunidades Solidarias”. El Salvador.
- Banco Mundial (2007). *Control and Accountability Mechanisms in Conditional Cash Transfer Programs. A Review of Programs in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____ (2011). An Evaluation of World Bank Support 2000-2010. Social Safety Nets. Washington, D.C.: Banco Mundial.