

Panorama general

TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

REDUCIENDO LA POBREZA ACTUAL Y FUTURA

Ariel Fiszbein y Norbert Schady

con

Francisco H. G. Ferreira,
Margaret Grosh, Niall Keleher,
Pedro Olinto y Emmanuel Skoufias



BANCO MUNDIAL
Washington, D.C.

©2009 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Todos los derechos reservados

1 2 3 4 5 12 11 10 09

Este volumen es obra del personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en la presente publicación no reflejan necesariamente las opiniones de los miembros del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial o de los gobiernos representados por éste.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Los límites, colores, denominaciones y otra información mostrados en cualquiera de los mapas no representan ningún tipo de juicio por parte del Banco Mundial respecto del estado legal de cualquier territorio ni la aprobación o aceptación de dichos límites.

Derechos y permisos

El material incluido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. Su reproducción y/o transmisión total o parcial sin la debida autorización puede constituir una violación de la legislación aplicable. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial alienta la divulgación de sus publicaciones y, normalmente, autoriza rápidamente la reproducción de parte del material.

Los permisos para copiar o reproducir una parte de estos materiales pueden obtenerse enviando una solicitud con toda la información necesaria a Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE. UU.; teléfono: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; Internet: www.copyright.com.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: Office of the Publisher, Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Diseño de la portada: Drew Fasick

Imagen de la portada: *Chorale and Landscape*, de Paul Klee, 1921, 125 (aguada, lápiz y óleo sobre papel, 35 x 31 cm); Zentrum Paul Klee, Berna, préstamo privado. Utilizado con autorización. © 2009 Artists Right Society (ARS) Nueva York/VG Bild-Kunst, Bonn.

Todas las cantidades expresadas en dólares corresponden a dólares estadounidenses, salvo indicación en contrario.

Índice del volumen completo

Transferencias monetarias condicionadas

Prólogo

Agradecimientos

Siglas

Panorama general

1. Introducción
2. La justificación económica de las transferencias monetarias condicionadas
3. Características del diseño y ejecución de los programas de TMC
4. El impacto de las TMC en la pobreza de ingreso y el empleo
5. El impacto de los programas de TMC en la acumulación de capital humano
6. Transferencias monetarias condicionadas: Opciones de políticas y diseño

Apéndice A: Cuadros de resumen

Apéndice B: Revisión de las evaluaciones del impacto de las TMC

Notas

Referencias

Índice alfabético

Prólogo

EL IMPACTO POTENCIAL DE LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL DE 2008 sobre el nivel de vida del mundo en desarrollo ha vuelto a poner de relieve la importancia de los programas de protección social. Las políticas adecuadas pueden constituir una inversión inteligente en un mundo lleno de incertidumbres. En este informe se examinan los resultados de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), iniciativas de protección social que han ganado gran aceptación en los países en desarrollo durante el último decenio. El informe concluye que, en general, las TMC han logrado reducir la pobreza y alentar a los padres a invertir en la salud y la educación de sus hijos.

En el presente informe se analiza una gran variedad de programas: de gran alcance y de pequeña escala, de países de ingreso bajo y mediano, y programas a nivel local, regional y nacional. Si bien se observan importantes diferencias entre los diversos países y regiones respecto del modo en que emplean las TMC, todos los programas comparten una característica definitoria: a través de ellos se transfiere efectivo a la vez que se solicita a los beneficiarios que realicen inversiones previamente especificadas en la educación y la salud de sus niños.

Los programas de TMC de mayor alcance, como *Bolsa Família*, de Brasil, y Oportunidades, de México, llegan a millones de hogares. En Chile y en Turquía, en cambio, las TMC son más focalizadas y se dirigen a los hogares que viven en extrema pobreza y exclusión social, mientras que en Bangladesh y en Camboya se han utilizado para reducir las desigualdades de género en el ámbito de la educación. Más recientemente, se ha comenzado a poner en práctica programas piloto de TMC en África al sur del Sahara para contribuir a aliviar la difícil situación de los millones de huérfanos que ha dejado la devastadora epidemia de VIH/SIDA en el continente. Los programas de TMC son iniciativas versátiles y probadas, lo que explica en gran medida por qué se han difundido en todo el mundo.

En este informe se analiza el impacto de las TMC en los resultados actuales en términos de pobreza, educación, salud y nutrición. Para ello, se utiliza como fundamento una gran cantidad de evaluaciones de impacto de programas de TMC cuidadosamente elaboradas. Como indican los autores, no habría sido posible redactar este informe sin el esfuerzo que dedicaron los propios administradores de los programas de TMC, así como numerosos miembros de la comunidad académica y personal de organizaciones internacionales, incluido el Banco Mundial, para propiciar y llevar adelante estas evaluaciones y difundir ampliamente sus resultados. Sin lugar a dudas, éste es un legado que vale la pena preservar.

En términos generales, las TMC han permitido incrementar los niveles de consumo de la población pobre. Como resultado, en algunos casos han logrado reducir significativamente la pobreza entre los beneficiarios, en particular cuando la transferencia es generosa, bien dirigida y estructurada de modo tal de no desalentar la búsqueda de otras salidas de la pobreza entre sus receptores. Debido a que las TMC brindan un flujo de ingresos estable, han contribuido a amortiguar en los hogares pobres los efectos más perjudiciales del desempleo, las enfermedades catastróficas y otras crisis de ingresos repentinas. Asimismo, el hecho de haber entregado las transferencias de dinero a las mujeres (un elemento presente en casi todos los programas de TMC) posiblemente haya incrementado su poder de negociación (en sí mismo un objetivo importante en numerosos contextos).

En todos los países, la matrícula escolar se ha incrementado entre los beneficiarios de las TMC, sobre todo en el caso de los niños más pobres, cuyas tasas de matriculación eran las más bajas antes del inicio de estos programas. También se ha observado que es más probable que los beneficiarios de las TMC hayan visitado centros de salud para someterse a exámenes preventivos, hayan llevado a medir y a pesar a sus hijos y hayan completado el calendario de vacunación. Éstos son logros importantes. No obstante, en el informe se señala que la evidencia en cuanto al impacto de las TMC en los resultados *finales* en materia de salud y educación (aprovechamiento y desarrollo cognitivo en lugar de matriculación escolar; altura del niño para su edad en lugar de control del crecimiento) es más variada. Un importante desafío para el futuro consistirá en lograr comprender mejor qué medidas complementarias se necesitan para garantizar que las TMC tengan mayor impacto en estos resultados finales. Según el presente informe, las medidas complementarias pueden clasificarse en términos generales en dos categorías: políticas que mejoran la calidad de los servicios de salud y educación suministrados y políticas que ayudan a promover entornos más saludables y estimulantes en los hogares de los niños.

Ni siquiera el programa de TMC mejor diseñado puede satisfacer todas las necesidades de un sistema de protección social. Se trata, después de todo, de tan sólo una rama de un árbol mucho más grande que comprende los programas de asistencia laboral, empleo y pensiones sociales. En este informe, por lo tanto, se analiza qué lugar deben ocupar los programas de TMC en la estrategia de protección social de un país.

A medida que el mundo atraviesa un período de crisis cada vez más profunda, resulta vital diseñar y poner en práctica sistemas de protección social que ayuden a los hogares vulnerables a hacer frente a crisis externas, y que a la vez maximicen los esfuerzos de los países en desarrollo por invertir en sus niños. Los programas de TMC no son los únicos apropiados para este fin pero, como señala el informe, sin duda pueden ser una parte sumamente importante de la solución.

Justin Lin
Primer Vicepresidente y Primer Economista
Banco Mundial

Joy Phumaphi
Vicepresidente, Red de Desarrollo Humano
Banco Mundial
Enero de 2009

Agradecimientos

ESTE INFORME DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS FUE REALIZADO POR Ariel Fiszbein y Norbert Schady. Contribuyeron a su elaboración Francisco H.G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto y Emmanuel Skoufias. María Victoria Fazio, Deon Filmer, Emanuela Galasso, Margaret Koziol, Phillippe Leite, Mette Nielsen y Christine Weigand realizaron aportes significativos.

El informe también se benefició con los comentarios formulados por un comité asesor, conformado por Harold Alderman (Banco Mundial), Orazio Attanasio (University College, Londres), Jere Behrman (University of Pennsylvania), Timothy Besley (London School of Economics), Santiago Levy (Banco Interamericano de Desarrollo), Christina Paxson (Princeton University) y Laura Rawlings (Banco Mundial).

François Bourguignon, en su calidad de primer economista del Banco Mundial, brindó un fuerte respaldo y apoyo intelectual para este informe. Este trabajo fue escrito bajo la dirección y supervisión general de Elizabeth King (directora de investigaciones) y Martin Ravallion (director del Grupo de investigaciones sobre el desarrollo).

Los autores recibieron comentarios y aportes útiles de Vivi Alatas, Colin Andrews, Caridad Araujo, Jehan Arulpragasam, Felipe Barrera, María Isabel Beltrán, Nazmul Chaudhury, David Coady Dante Contreras, Rafael Cortez, Aline Coudouel, Amit Dar, Gaurav Datt, Damien de Walque, Carlo del Ninno, Gershon Feder, Roberta Gatti, Paul Gertler, Rebekka Grun, Phillip Hay, Budi Hidayat, Jason Hobbs, Robert Holzmann, Emmanuel Jiménez, Theresa Jones, Peter Lanjouw, Benedicte Leroy De la Briere, Dan Levy, Maureen Lewis, Anja Linder, Kathy Lindert, Humberto López, William Maloney, Andrew Mason, Alessandra Marini, Annamaria Milazzo, Amna Mir, Fernando Montenegro, Juan Martín Moreno, Edmundo Murrugarra, Shinsaku Nomura, Berk Ozler, Lucy Payton, Mansoor Rashid, Helena Ribe, Dena Ringold, Manuel Salazar,

Tahseen Sayed, Nistha Sinha, Hedy Sladovich, Emma Sorensson, David Steel, Cornelia Tesliuc, Alan Winters y Elif Yukseker.

El apoyo financiero brindado por la Iniciativa para la evaluación del impacto en el desarrollo, el Programa Conocimientos para el Cambio y el Fondo español de evaluación de impacto contribuyó en gran medida a la elaboración del presente informe.

Panorama general

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS (TMC) transfieren efectivo, en general a hogares pobres, con la condición e que esos hogares realicen inversiones, previamente especificadas, en el capital humano de sus niños. Las condiciones relativas a salud y nutrición, por lo general, implican controles periódicos, seguimiento del crecimiento y vacunaciones para niños menores de cinco años de edad, atención perinatal para las madres y asistencia de las madres a charlas periódicas que ofrecen información sobre la salud. Las condiciones relativas a la educación suelen incluir la matrícula escolar, una asistencia de entre el 80% y el 85% de los días de clase y, ocasionalmente, algún indicador de desempeño. La mayoría de los programas de TMC transfieren el dinero a la madre del hogar o, en algunas circunstancias, al estudiante.

Los programas de TMC están siendo adoptados a un ritmo prodigioso. Casi todos los países de América Latina cuentan con un programa de ese tipo. Fuera de América Latina, existen programas en Bangladesh, Indonesia y Turquía, y programas piloto en Camboya, Malawi, Marruecos, Pakistán y Sudáfrica, entre otros. El interés en los programas que apuntan a utilizar dinero en efectivo para que los hogares inviertan en la educación de los niños se ha extendido desde los países en desarrollo a los desarrollados, con los programas en la ciudad de Nueva York y Washington, D.C. como ejemplos más recientes de esta tendencia.

En algunos países, las TMC se han convertido en el mayor programa de asistencia social y llegan a millones de hogares, como en el caso de Brasil y de México. Las TMC han sido celebradas como una importante manera de reducir la desigualdad, en especial en países en los que ésta es muy elevada, como en los de América Latina; de ayudar a los hogares a salir del círculo vicioso que transmite la pobreza de una generación a la siguiente; de promover la salud, la nutrición y la escolarización de los niños, y de ayudar a los países a cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio. ¿Tienen fundamento estos y otros elogios? ¿Están basados en la evidencia empírica

disponible? ¿Qué implica todo esto en relación con cómo deberían estructurar o reformar los programas los países que poseen TMC? ¿Y qué deberían hacer los países que no poseen TMC pero están pensando en implementarlas, a menudo en circunstancias muy distintas de aquéllas en las que los programas se introdujeron originalmente?

En este informe se pretende responder a esas preguntas y a otras relacionadas. Específicamente, se plantea un marco conceptual que analiza la justificación económica y política de las TMC; se examina la creciente evidencia empírica acumulada sobre las TMC, en especial aquélla proveniente de evaluaciones de impacto; se analiza cómo el marco conceptual y los resultados sobre los impactos deben utilizarse como insumos para el diseño de programas de TMC en la práctica, y se estudia qué lugar ocupan las TMC en el contexto más amplio de las políticas sociales.

En el informe se comprueba que las TMC han mejorado la calidad de vida de los pobres. Las transferencias, en general, han sido focalizadas a los hogares pobres, y han aumentado los niveles de consumo y reducido la pobreza (en algunos países, de manera sustancial). Los ajustes compensatorios que podrían haber mitigado el impacto de las transferencias —como la reducción de la participación de los beneficiarios en el mercado laboral— han sido relativamente modestos. Además, con frecuencia, los programas de TMC han sido un punto de partida para reformar subsidios mal dirigidos y mejorar la calidad de las redes de protección social. Así, en el informe se sostiene que las TMC han sido una manera eficaz de redistribuir el ingreso a favor de los pobres, si bien se reconoce que ni siquiera el programa mejor diseñado y mejor gestionado puede satisfacer todas las necesidades de un sistema completo de protección social. Por lo tanto, las TMC deben complementarse con otras intervenciones, como programas de empleo transitorio o pensiones no contributivas.

En el informe también se analiza la justificación de condicionar las transferencias al uso de servicios de salud y educación. Las condiciones pueden justificarse si los hogares están realizando una subinversión en el capital humano de sus niños: por ejemplo, si tienen creencias erróneas acerca de los retornos de dichas inversiones, si hay un “altruismo incompleto” entre los padres y sus hijos, o si existen externalidades importantes en relación con las inversiones en salud y educación. Existen también consideraciones de economía política que pueden hacer que las transferencias condicionadas sean preferibles a las no condicionadas: es posible que los contribuyentes estén más dispuestos a apoyar un programa de transferencias a los pobres si esas transferencias están vinculadas con iniciativas para superar la pobreza a largo plazo, en especial si las iniciativas incluyen medidas para mejorar el bienestar de los niños.

Las TMC también han logrado que los hogares pobres utilicen en mayor medida los servicios de salud y educación, uno de los objetivos clave del diseño de este tipo

de programas. Sin embargo, los impactos sobre resultados finales en términos de salud y educación son más variados. Así, si bien las TMC aumentaron la probabilidad de que los miembros del hogar lleven a sus niños a controles médicos preventivos, no siempre han mejorado el estado nutricional de los niños; las tasas de matrícula han aumentado sustancialmente entre los beneficiarios de los programas, pero no hay evidencia que indique mejoras en el aprendizaje. Estos resultados sugieren que a fin de maximizar los efectos potenciales de las TMC sobre la acumulación de capital humano, deberían combinarse con otros programas destinados a mejorar la calidad de la oferta de los servicios de salud y educación y deberían ofrecer otros servicios complementarios. También sugieren que es necesario experimentar con tipos de condiciones que se concentren en los resultados finales, en lugar de concentrarse únicamente en el uso de servicios.

La ola de las TMC

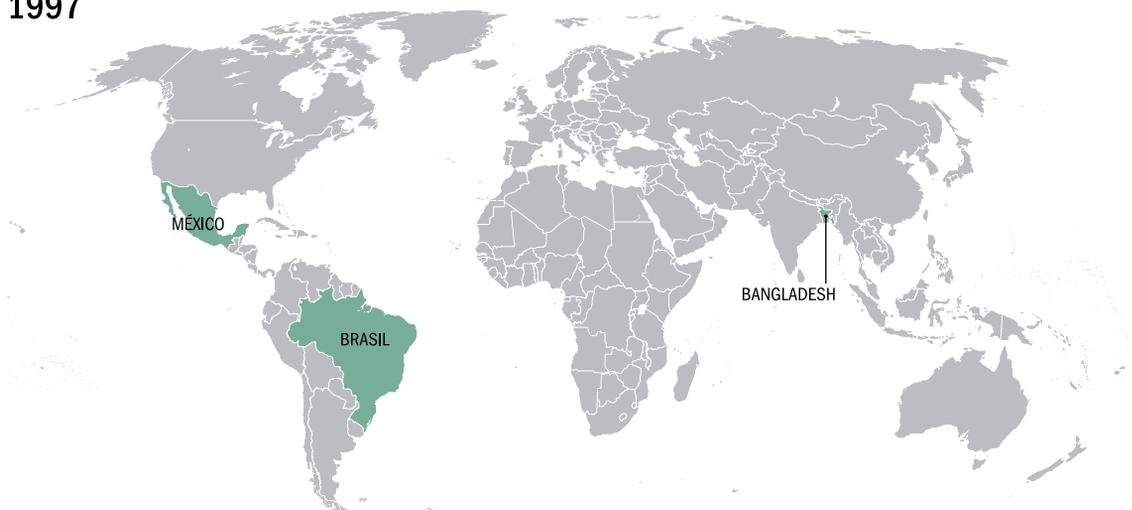
El interés en los programas de TMC y el alcance de éstos ha aumentado enormemente en los últimos 10 años. Los mapas del Gráfico 1 muestran la expansión que se produjo entre 1997 y 2008.

Paralelamente con el aumento de la cantidad de países con programas de TMC, también se ha dado un incremento en el tamaño de algunos programas. El programa PROGRESA de México comenzó con aproximadamente 300.000 hogares beneficiarios en 1997, pero ahora abarca 5 millones de hogares. (Este programa fue rebautizado “Oportunidades” en 2001. En este informe haremos referencia al programa como “Oportunidades”). Brasil comenzó con los programas municipales *Bolsa Escola* en Brasilia y en la municipalidad de Campinas, que fueron replicados por otros gobiernos locales, antes de la formulación de programas federales sectoriales, y su posterior unificación y reforma. Actualmente, el programa federal *Bolsa Familia* abarca 11 millones de familias (46 millones de personas). En otros países, el aumento del volumen fue menos explosivo, sin dejar de ser notable. En Colombia por ejemplo, si bien el programa tenía como objetivo original beneficiar a 400.000 hogares, se ha expandido y en 2007 ya abarcaba 1,5 millones de hogares beneficiarios.

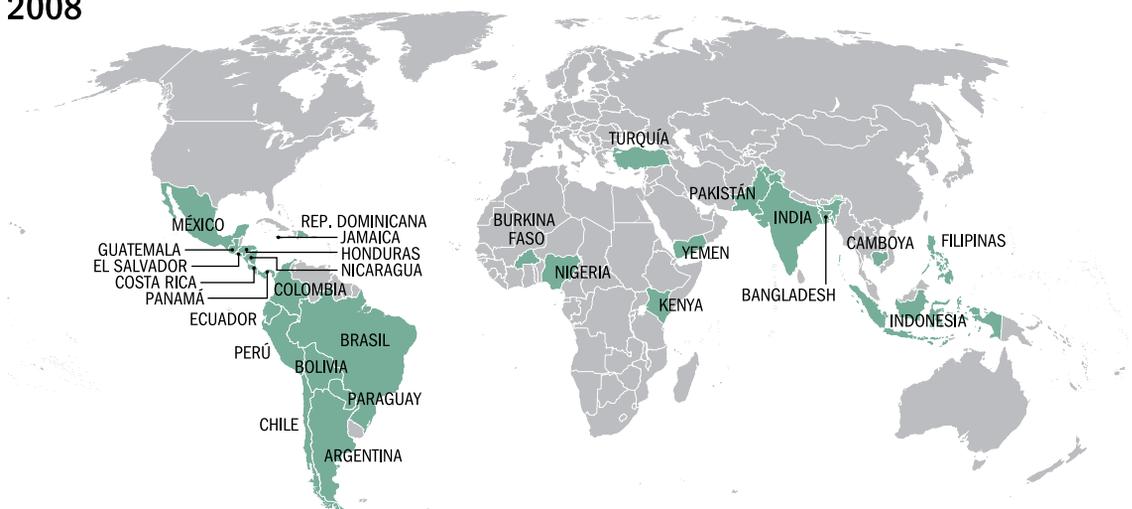
Las TMC varían mucho en términos de alcance. Algunos programas son nacionales, otros son programas específicos que apuntan a una población objetivo regional o muy focalizada, y otros son iniciativas piloto de pequeña escala. Algunos programas sólo exigen que los hogares cumplan con las condiciones relativas a la matrícula escolar para recibir transferencias; otros, especialmente los programas de América Latina y el Caribe, exigen que los hogares cumplan condiciones relativas tanto a la salud como a la educación. En el Cuadro 1 se presenta una lista parcial de

Gráfico 1 Las TMC en el mundo, 1997 y 2008

1997



2008



Fuente: Banco Mundial.

los programas de TMC contemplados en este informe. La lista no es exhaustiva, ya que no cubre todos los programas existentes. Existen otros programas sobre los que no hay mucha información disponible, y algunos programas se ajustan menos que otros a la categoría “TMC”.

Cuadro 1 Matriz del tamaño y alcance de las condiciones de los programas

Tamaño/objetivo del programa	Condiciones	
	Educación y salud	Sólo educación
Nacional	Bolsa Família (Brasil) Oportunidades (México) Bono de Desarrollo Humano (Ecuador) Familias en Acción (Colombia) Programa de Avance mediante la Salud y Educación (Jamaica)	Bolsa Escola (Brasil) Jaring Pengamanan Sosial (Indonesia)
Nicho (población objetivo regional o focalizada)	Chile Solidario Proyecto de mitigación del riesgo social (Turquía)	Female Secondary School Assistance Program (Bangladesh) Japan Fund for Poverty Reduction (Camboya) Education Sector Support Project (Camboya) Basic Education Development Project (Yemen)
Pequeña escala/piloto	Programa de Asignación Familiar (Honduras) Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children (Kenya) Atención a Crisis (Nicaragua) Red de Protección Social (Nicaragua)	Subsidio Condicionado a la Asistencia Escolar, Bogotá (Colombia) Punjab Education Sector Reform Program (Pakistán)

Fuente: Compilación de los autores.

La función de los programas de TMC en la política social varía según el país, como consecuencia de las diferencias que existen tanto en los diseños de los programas como en los contextos en los que funcionan. Obviamente, los programas de TMC varían en función de indicadores de tamaño pertinentes. En términos de cobertura absoluta, comprenden desde los 11 millones de familias (Brasil) a los 215.000 hogares (Chile) o a programas piloto con unos pocos miles de familias (Kenya, Nicaragua). En términos de cobertura relativa, van de aproximadamente el 40% de la población (Ecuador) a aproximadamente el 20% (Brasil, México) o el 1% (Camboya). En términos de presupuesto, los costos varían desde aproximadamente el 0,50% del PIB en países como Brasil, Ecuador y México al 0,08% del PIB (Chile). El tamaño de los beneficios va del 20% del consumo medio de los hogares en México al 4% en Honduras, o incluso menos en el caso de los programas de Bangladesh, Camboya y Pakistán.

Muchos de los programas de TMC en países de ingreso medio han aplicado un enfoque integrado para la reducción de la pobreza, buscando un equilibrio entre

la asistencia social y la formación de capital humano. Cubren a los niños desde el nacimiento (o antes) hasta la mitad de la adolescencia, con condiciones ligadas al uso de servicios de atención médica entre el nacimiento y los primeros cinco o seis años de edad, y condiciones ligadas a la matrícula escolar a partir de esa edad. Los programas suelen ser administrados por los ministerios de bienestar social u organismos independientes vinculados a la presidencia. Los programas de Brasil, Colombia, El Salvador, Jamaica, México, Panamá y Turquía son ejemplos de este tipo de TMC.

El programa Oportunidades de México es uno de los casos más ilustrativos. Fue uno de los primeros programas, su evolución se dirigió en forma cuidadosa y ha sido exitoso. Lo que hace que el programa de México sea realmente excepcional son las sucesivas rondas de datos recopilados para evaluar su impacto, el acceso público a dichos datos y los cientos de trabajos y publicaciones que generó esa divulgación.

El uso de las TMC en Brasil también es ejemplar. Comenzó temprano; los programas evolucionaron enormemente, y el programa actual (*Bolsa Família*) es similar al de México en términos de cobertura e importancia. En muchos aspectos, el programa *Bolsa Família* ofrece un interesante contraste con el caso de México: el tema del federalismo tiene mayor importancia; adopta un enfoque menos duro y más gradual en relación con las condiciones, y pone mayor énfasis en la redistribución que en la formación de capital humano. Además, a diferencia de Oportunidades, los programas de Brasil no incorporaron evaluaciones de impacto explícitamente en su diseño; a raíz de esto, se sabe mucho menos acerca del impacto que han tenido sobre el consumo, la pobreza, la salud, la nutrición y la educación.

El programa Chile Solidario funciona de manera muy distinta para satisfacer a una población objetivo diferente. El programa está dirigido a las personas en condiciones de extrema pobreza, que comprenden aproximadamente el 5% de la población de Chile. Su principal diferencia respecto del diseño tradicional de las TMC radica en que las condiciones se determinan caso por caso. Al comienzo, las familias trabajan intensamente con trabajadores sociales a fin de comprender cómo podrían salir de la extrema pobreza. Luego, se comprometen con planes de acción que pasan a ser condiciones específicas de ese hogar para la recepción de los beneficios. La transferencia de efectivo, en sí, sólo apunta a motivar a los beneficiarios a utilizar los servicios de los trabajadores sociales. Hasta ahora, Chile Solidario es un modelo único, aunque otros programas están tratando de imitarlo hasta cierto punto.

Otra rama de la familia de programas de TMC es la que se concentra en la educación en países de ingreso bajo. Los programas suelen cubrir un segmento más acotado de la educación: algunos cubren sólo la educación secundaria (el *Female Secondary School Assistance Program* [FSSAP], de Bangladesh, el *Japan Fund for Poverty Reduction* [JFPR], de Camboya, y el *Education Sector Support Project*

[CESSP], también de Camboya), algunos cubren sólo la educación primaria (programas de Bolivia y Kenya y propuestas en Nigeria y Tanzania) y otros cubren ambos segmentos (el programa *Jaring Pengamanan Sosial* [JPS], de Indonesia). La génesis de estos programas es bastante variada. En Bangladesh, el FSSAP era parte de una estrategia para eliminar la brecha de género, en ese entonces significativa, que existía en la educación. En Indonesia, el programa JPS se instrumentó tras la crisis financiera en el Sudeste Asiático, para evitar que los estudiantes abandonaran la escuela. En Kenya y Tanzania, los programas están diseñados específicamente para lidiar con la crisis de huérfanos y niños vulnerables, crisis que creció rápidamente con el VIH/SIDA.

Los programas de TMC requieren los mismos sistemas que otros programas de transferencias: por lo menos, 1) una manera de establecer si los beneficiarios cumplen con los requisitos necesarios y de inscribirlos en el programa y 2) un mecanismo para pagar los beneficios. También es preferible contar con sistemas de evaluación y monitoreo sólidos. Las TMC, además, exigen contar con un medio para controlar el cumplimiento de las condiciones y para lograr la coordinación entre las diversas instituciones que participan en el programa. En general, los programas de TMC han gestionado estos sistemas con solvencia y, en algunos casos, han sido líderes en la modernización de la práctica de asistencia social.

Casi todos los programas de TMC han tratado de dirigir sus beneficios a los pobres, por medio de mecanismos de focalización geográfica e individual (mayormente, por medio de los llamados *proxy means tests*, que utilizan fórmulas para aproximar la medición de la pobreza). Además, muchos programas son dirigidos a comunidades, o someten las listas de hogares que cumplen con los requisitos a la aprobación de la comunidad, a fin de aumentar la transparencia. En muchos casos, las TMC han sido determinantes para el desarrollo de mapas de pobreza o de sistemas de focalización individual, o fomentaron la mejora de esos mapas y sistemas. De hecho, no sería exagerado decir que, en general, las TMC han promovido un avance en materia de estándares de implementación de los programas sociales focalizados.

Algunos programas de TMC han tenido una gestión inusualmente proactiva, basada en sistemas técnicos de vanguardia, en especial en lo que se refiere al monitoreo y a la evaluación. Es posible que dos características inherentes a las TMC —la cantidad de actores involucrados y la necesidad de un manejo exhaustivo de la información para verificar el cumplimiento de las condiciones— hayan interactuado de forma tal que impulsaron un desarrollo creativo en términos de monitoreo y gestión. Esta excelencia de los sistemas y el elevado grado de transparencia de documentación e información que caracteriza a la mayoría de los programas contribuyeron al atractivo de las TMC, aunque no son características inherentes a éstas. La cultura de evaluación que existe alrededor

de las TMC es sólida, muy superior a la práctica tradicional en las políticas sociales. Muchos programas emprendieron evaluaciones de impacto con grupos de control creíbles. De esos programas, una gran proporción recurrió a métodos experimentales, al menos inicialmente. Esta cultura de evaluación está extendiéndose no sólo entre los programas de TMC, sino que también llega a otros programas dentro de los mismos países.

El rol y el diseño de los programas de TMC están evolucionando. Los éxitos logrados inicialmente con el modelo básico están impulsando a los países a abordar desafíos de segunda y tercera generación, incluidos los siguientes: ¿Debería complementarse el énfasis en expandir la oferta de servicios con iniciativas destinadas a mejorar la calidad de esos servicios? ¿Debería cambiarse el espectro o la definición de las condiciones, por ejemplo, para recompensar el desempeño en lugar del mero uso de los servicios (o para recompensar tanto el desempeño como el uso)? ¿Qué puede hacerse para garantizar que los jóvenes que superan la edad máxima para recibir el apoyo escolar del programa puedan obtener empleos o una mayor capacitación? ¿Cuál debería ser el equilibrio entre focalizarse en los niños más pequeños y los más grandes? En algunos países, los mismos programas de TMC están abordando estos desafíos mediante ajustes al diseño básico; en otros casos, están catalizando cambios en otros programas.

Los argumentos a favor de las TMC

Aunque es probable que el crecimiento económico impulsado por el mercado sea el principal motor de la reducción de la pobreza en la mayoría de los países, los mercados no pueden hacerlo todo. La política pública cumple una función central sentando las bases institucionales dentro de las cuales funcionan los mercados, ofreciendo bienes públicos y corrigiendo las fallas del mercado. Además de sentar las bases para el crecimiento económico, las políticas públicas pueden complementar los efectos del crecimiento sobre la reducción de la pobreza, y uno de los instrumentos que pueden utilizar los gobiernos con ese fin es la redistribución directa de recursos a los hogares pobres. Las transferencias de efectivo directas tienen costos de oportunidad (en términos del sacrificio de inversiones públicas alternativas) y pueden tener algunos efectos perversos o inesperados. Sin embargo, hay una creciente cantidad de estudios que muestran que, en algunos casos, las transferencias pueden ser equitativas y eficientes.

Las transferencias monetarias condicionadas hacen pagos a los hogares pobres con la condición de que dichos hogares inviertan en el capital humano de sus niños de maneras previamente especificadas. Imponer límites al comportamiento

de los hogares a los que se pretende ayudar no es un planteamiento usual para los economistas. Por ello, el informe examina los argumentos conceptuales a favor de realizar transferencias monetarias de manera condicionada.

Hay dos tipos de argumentos que pueden justificar la imposición de condiciones a las transferencias monetarias. El primer grupo corresponde a casos en los que se considera que la inversión privada en el capital humano de los niños es demasiado baja. El segundo corresponde a casos en los que las condiciones de economía política no se prestan para la redistribución, a menos que ésta esté ligada al “buen comportamiento” de los “pobres que la merezcan”.

Dentro del primer grupo de argumentos, la inversión privada en capital humano puede ser “demasiado baja” en dos sentidos. En primer lugar, puede estar incluso por debajo del nivel óptimo *privado* para un niño determinado si los que toman las decisiones en el hogar tienen creencias persistentemente erróneas acerca de las características del proceso de inversión en la educación y la salud de los niños o acerca de los retornos que resultan de estas inversiones. Por ejemplo, es posible que los padres crean que los ingresos responden a la educación con menos elasticidad que la que tienen realmente. Existen algunos estudios que sugieren que estas circunstancias pueden darse en la práctica en países en desarrollo. En México, en el grupo de jóvenes de entre 15 y 25 años de edad, los retornos esperados de la matrícula escolar (calculados a partir de las preguntas que contestaron los encuestados) son significativamente más bajos que los retornos efectivos (los retornos a partir del modelo de Mincer calculados con una encuesta de hogares), en especial entre hijos de padres con bajos niveles de educación (Attanasio y Kaufmann, 2007). En la República Dominicana, los estudiantes de octavo grado estiman que la tasa de retorno de la escuela secundaria es sólo entre un cuarto y un tercio de la tasa derivada a partir de una encuesta de ingresos (Jensen, 2006).

También es posible que los padres descuenten el futuro con una mayor ponderación con la que deberían, quizás en especial en lo que se refiere a los retornos de las inversiones en sus hijos: un caso de “altruismo incompleto”. Una versión ligeramente distinta de este problema, pero igualmente posible, es el conflicto de intereses entre los mismos padres, y no entre los padres y los hijos (aunque ambos conflictos pueden aparecer juntos). Es posible que los objetivos de las madres estén más alineados con los de todos sus hijos o, quizás, especialmente alineados con los de sus hijas¹. Ese alineamiento suele ofrecerse como justificación para entregar la transferencia a la madre antes que al padre, una práctica común en la mayoría de los programas de TMC. En muchos países de Asia meridional, la matrícula escolar de las niñas está muy rezagada respecto a la de los niños, aunque los retornos a la educación femenina —tanto en términos salariales como en términos de salud infantil— son, por lo menos, igual de elevados que los retornos a la educación masculina. Los bajos niveles de inversión

en la matrícula escolar de las niñas pueden ser racionales desde la perspectiva de padres que piensan en su propio bienestar (ya sea porque las niñas son más costosas, en términos de dotes, o porque es más probable que los que se hagan cargo de sus padres sean los niños, y no las niñas, que se mudan a los hogares de sus esposos después de casarse), pero son una evidencia clara de un resultado socialmente ineficiente. Las TMC que obligan a los padres a enviar a sus hijas a la escuela son una manera de abordar disparidades de género ineficientes e injustas.

En general, puede considerarse que estos argumentos relacionados con la información disponible, el modelo de principal-agente y el comportamiento ofrecen justificación a nivel microeconómico para argumentos paternalistas mucho más antiguos a favor de la redistribución en especie o con contraprestaciones.

El segundo sentido en que la inversión privada en salud y educación de los niños puede ser “demasiado baja” radica en la posibilidad de que el nivel óptimo privado esté por debajo del nivel óptimo *social*. Esa situación podría darse si hay externalidades positivas provenientes de la educación y la salud entre los hogares. Empíricamente, muchas inversiones en salud tienen importantes beneficios externos². En el caso de la educación, es posible que surjan externalidades si la producción, a nivel agregado, tiene retornos crecientes en función de la mano de obra calificada o si la educación reduce el delito.

Sin embargo, habría que determinar el tamaño de estas externalidades y si las transferencias monetarias (condicionadas) son los instrumentos más eficaces para hacer correcciones en función de dichas externalidades. En la mayoría de los países, los servicios de salud y educación ya están fuertemente subsidiados. En muchos casos, se ofrecen públicamente, sin costo alguno. Para argumentar a favor de un subsidio adicional que compense a los hogares por concepto de algunos de los costos indirectos o de oportunidad que implica el uso de estos servicios, basándose únicamente en las externalidades, sería necesario demostrar que dichas externalidades son bastante grandes.

El conjunto de argumentos de economía política gira en torno a la idea de que las políticas focalizadas en los pobres tienden a debilitar el apoyo a la redistribución, ya que reducen la cantidad de beneficiarios respecto de la cantidad de personas que pagan impuestos para financiar el programa. Si bien la respuesta más contemplada en la literatura es la aplicación de una redistribución generalizada, que incluya a la clase media, existe una alternativa que consiste en apelar al altruismo de los votantes: las mismas personas que se oponen a las transferencias focalizadas por considerarlas “asistencialismo” podrían apoyarlas si fueran parte de un contrato social que exija que los beneficiarios tomen algunas medidas concretas para mejorar su vida o la de sus hijos.

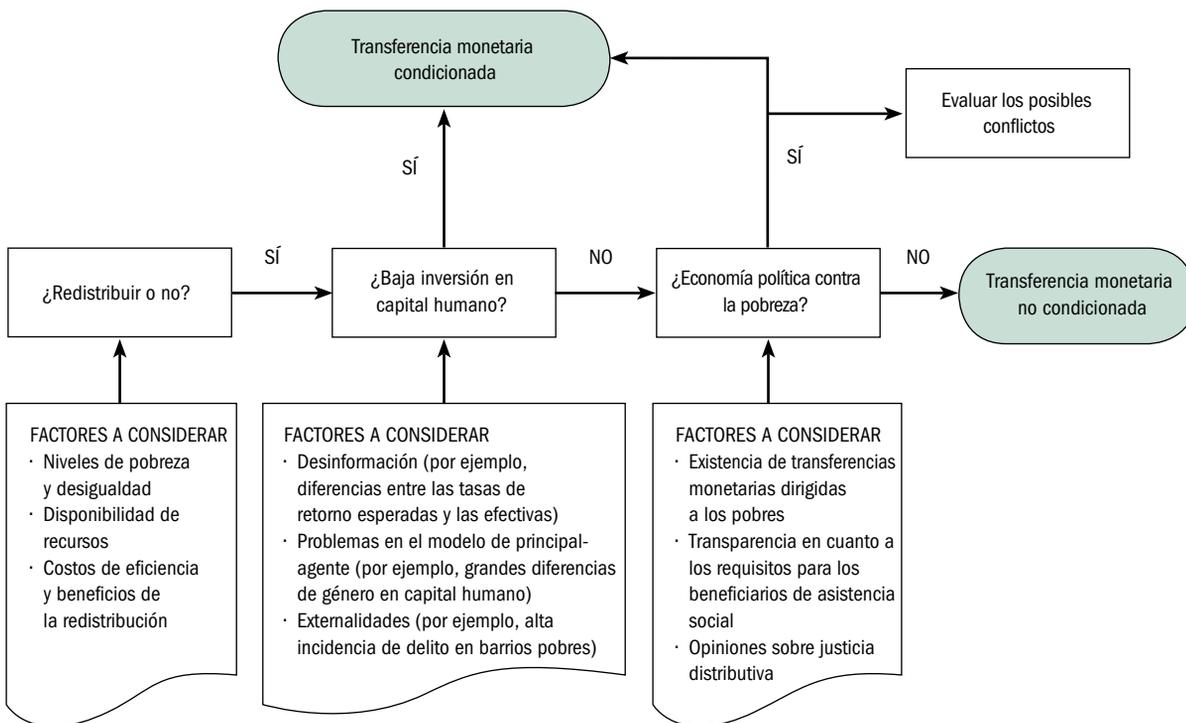
La idea de que los programas de TMC constituyen una nueva forma de contrato social entre el Estado y los beneficiarios puede verse en el uso del término *corresponsabilidades* (en lugar de *condiciones*) en la mayoría de los programas, al menos en América Latina. Si las condiciones se ven como corresponsabilidades, parecen tratar al receptor como un adulto capaz de resolver sus propios problemas. El Estado es visto como un socio en el proceso, no como una niñera. Esta última interpretación es especialmente viable cuando la alternativa a una TMC no es una entrega de dinero automática, transparente y no condicionada vista como un derecho de los ciudadanos (lo que se acerca a la definición de manual de las transferencias no condicionadas), sino una multitud de transferencias ad hoc y mayormente en especie, a través de diversos prestadores de servicios, organizaciones no gubernamentales y gobiernos locales. En esas circunstancias, plantear el “buen comportamiento” como condición para las transferencias *podría* tomarse como un enfoque menos paternalista que el alternativo, es decir, que la condición de las transferencias sea votar por un partido determinado o pertenecer a una organización social determinada.

Además, el hecho de que las condiciones se concentren en desarrollar el capital humano de los niños (en lugar de funcionar únicamente como sustento de los padres) le otorga a las TMC una mayor aceptabilidad política, como instrumentos que promueven las oportunidades; después de todo, es difícil decir que los niños tienen la culpa de ser pobres. En ese sentido, el uso de recursos públicos para respaldar el desarrollo del capital humano de los niños pobres hace que las TMC sean un programa de reducción de la pobreza y no uno de asistencia social. La entrega de los pagos a las madres también corresponde con la creencia (mayormente respaldada por datos empíricos, como se indicó anteriormente) de que las mujeres tienden a dar un mejor uso a los fondos que los hombres.

La conclusión es que, incluso en situaciones en las que una evaluación técnica podría sugerir que una transferencia no condicionada es más adecuada que una TMC (por ejemplo, porque no hay evidencia que indique la presencia de información imperfecta o altruismo incompleto entre las familias pobres), sería posible justificar las condiciones, si generan un equilibrio de economía política preferible. La experiencia de América Latina sugiere que, en ausencia de cambios políticos abruptos, el mayor uso de los programas de redistribución en efectivo ha venido de la mano de alguna manera de condicionar estas transferencias.

A modo de resumen, en casos en los que hay una justificación sólida para redistribuir, una TMC puede justificarse con dos argumentos: en primer lugar, si la inversión privada en capital humano entre los pobres es subóptima desde un punto de vista social y, en segundo lugar, si se necesitan condiciones por razones de economía política (es decir, si la redistribución es políticamente viable sólo si está condicionada al “buen comportamiento”). Este marco puede extenderse

Gráfico 2 Enfoque del árbol de decisión para identificar a los programas de TMC como el instrumento de políticas correcto



Fuente: Ilustración de los autores.

identificando preguntas fundamentales que pueden orientar la decisión de adoptar un programa de TMC, como se ve en el Gráfico 2.

Los impactos de los programas de TMC

Comenzando con el programa Oportunidades de México, una de las características importantes de los programas de TMC ha sido el énfasis en implementar evaluaciones creíbles de su impacto sobre diferentes indicadores de resultado. El presente informe utiliza de manera intensiva esas evaluaciones. De hecho, no habría sido posible elaborar este informe sin las iniciativas de los mismos administradores de los programas, los donantes internacionales y los académicos de todo el mundo para garantizar la alta calidad de muchas de las evaluaciones. La acumulación de datos empíricos sobre impactos positivos ha sido fundamental tanto para garantizar la sustentabilidad de los programas existentes como para promover la creación de programas similares en otros países en desarrollo.

Cuadro 2 Impacto de las TMC sobre el consumo per cápita, diferentes años

	Brasil 2002	Camboya		Colombia		Ecuador		Honduras		México		Nicaragua		
		2007	2005	2006	2003	2000	2002	2000	2002	1998	Jun. 1999	Oct. 1999	2000	2001
Consumo	0,83	0,89	0,85	1,19	1,12	1,13	0,79	0,68	0,59	0,58	0,59	0,63	0,53	0,52
Mediana de consumo per cápita diario en hogares de control (US\$ corrientes)														
Transferencias per cápita diarias (US\$ corrientes)	0,06	0,02	0,12	0,13	0,08	0,08	0,06	0,06	0,12	0,14	0,13	0,16	0,15	0,15
Coefficiente transferencias/consumo (%) ^a	8	2-3	17	13	8	7	9	11	21	20	19	29	31	30
Impacto sobre el consumo per cápita de la mediana de hogares (%)	7,0**	B	A	10,0**	A	B	A	7,0*	B	7,8**	8,3**	A	29,3**	20,6**

Fuente: Cálculos de los autores para todos los países del cuadro, excepto Colombia. Para obtener datos sobre Colombia, véase Institute for Fiscal Studies, Econometría y Sistemas Especializados de Información (2006).

Nota: Los impactos estimados que aquí se presentan no son siempre iguales a las simples estimaciones de doble diferencia, ya que algunas de las regresiones controlan por otras características. El impacto en Honduras se obtuvo a partir de una regresión que sólo abarca 2002. Los impactos en México corresponden a regresiones transversales de una ecuación para cada año. La falta de impacto en 1998 se debe, probablemente, a que esta encuesta se realizó unos pocos meses después del comienzo del programa. Las cifras están expresadas en dólares estadounidenses y fueron calculadas sobre la base del tipo de cambio oficial registrado en el momento de realizar las encuestas. En el caso del programa Oportunidades de México, las cifras de 1998 corresponden a unos pocos meses después del inicio del programa. En el caso de *Bolsa Alimentación* de Brasil, las cifras de consumo per cápita corresponden a más de un año después del inicio del programa.

a. Los montos de las transferencias como proporción del gasto (o el consumo) per cápita no son las mismas en todos los cuadros que figuran en este informe debido a las diferencias entre las encuestas utilizadas, lo que incluye su cobertura y año de realización.

A. Línea de base, antes de que los hogares del grupo de tratamiento de la TMC recibieran transferencias.

B. Impacto no significativo sobre el consumo.

* Significativo al nivel del 10%.

** Significativo al nivel del 5%.

Cuadro 3 Impacto de las TMC sobre los indicadores de pobreza, diferentes años

Indicadores de pobreza	Colombia			Honduras		México		Nicaragua			
	2002	2006	2002	2000	2002	1998	Jun. 1999	Oct. 1999	2000	2001	2002
Índice de recuento de la pobreza	Control Impacto	0,95 A -0,03*	0,90 A -0,03*	0,88 A	0,91 B	0,89 0,02**	0,93 -0,01**	0,94 0,00	0,84 A	0,91 -0,07**	0,90 -0,05**
Brecha de pobreza	Control Impacto	0,58 A -0,07**	0,54 A -0,02**	0,49 A	0,54 -0,02*	0,47 0,01*	0,55 -0,03**	0,56 -0,02**	0,43 A	0,50 -0,13**	0,50 -0,09**
Cuadrado de la brecha de pobreza	Control Impacto	0,53 A	0,43 -0,02**	0,30 A	0,36 -0,02*	0,28 B	0,35 -0,03**	0,36 -0,03**	0,26 A	0,32 -0,12**	0,32 -0,09**

Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: En este cuadro no incluimos a Camboya ni a Ecuador porque la TMC no tuvo un impacto sobre el consumo mediano en los hogares beneficiarios en esos países, por lo que no es sorprendente que no haya reducido la pobreza. También excluimos el programa *Bolsa Alimentación* de Brasil, porque la muestra de evaluación no es representativa de la población objetivo del programa, con lo que el análisis de impacto sobre la pobreza provee menos información. En el caso de Honduras, Nicaragua y México, los cálculos se realizaron mediante una regresión de un índice de Foster-Greer-Thorbecke a nivel de los hogares sobre una variable binaria de tratamiento y otras variables independientes. Utilizando la muestra de evaluación de cada programa, calculamos $P(i,t,a) = (z - \gamma(i,t) / z)a * Pobre(i,t)$, para $\alpha = 0, 1$, y 2, y para cada hogar, donde $\gamma(i,t)$ es el nivel de consumo per cápita del hogar i en el año t , z es la línea de pobreza específica de cada país y $Pobre(i,t)$ es una función que es igual a 1 si el hogar es pobre y a 0, si no lo es. En el caso de Honduras, la línea de pobreza utilizada fue de L24,6 per cápita por día en términos de lempiras de 2000. Los valores del gasto de 2001 y 2002 se deflataron por lempiras de 2000. En el caso de Nicaragua, utilizamos C\$13,87 per cápita por día en términos de córdobas de 2000. Los valores del gasto de 2001 y 2002 se deflataron por córdobas de 2000. En el caso de México, utilizamos el valor de la canasta básica de 1997, de Mex\$320 per cápita por mes. Ajustamos este valor de la canasta básica de 1998 y 1999 utilizando el índice de precios de la canasta básica, al que puede accederse en: <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadisticas/indices/indicesPreciosConsumidor.html>. Por lo tanto, para octubre de 1998, utilizamos Mex\$320 x 1,134. Para junio de 1999, utilizamos Mex\$320 x 1,280. Para octubre de 1999, utilizamos Mex\$320 x 1,314. En el caso de Colombia (véase Institute for Fiscal Studies, *Econometría y Sistemas Especializados de Información*, 2006), los impactos estimados que aquí se presentan no equivalen siempre a las simples estimaciones de doble diferencia, ya que algunas de las regresiones controlan por otras características. El impacto en Honduras se obtuvo a partir de una regresión que sólo abarca 2002. Los impactos en México corresponden a regresiones transversales de una ecuación para cada año.

A. Línea de base, antes de que los hogares en el grupo de tratamiento de la TMC recibieran transferencias.

B. Impacto no significativo sobre la medición de la pobreza.

* Significativo al nivel del 10%.

** Significativo al nivel del 5%.

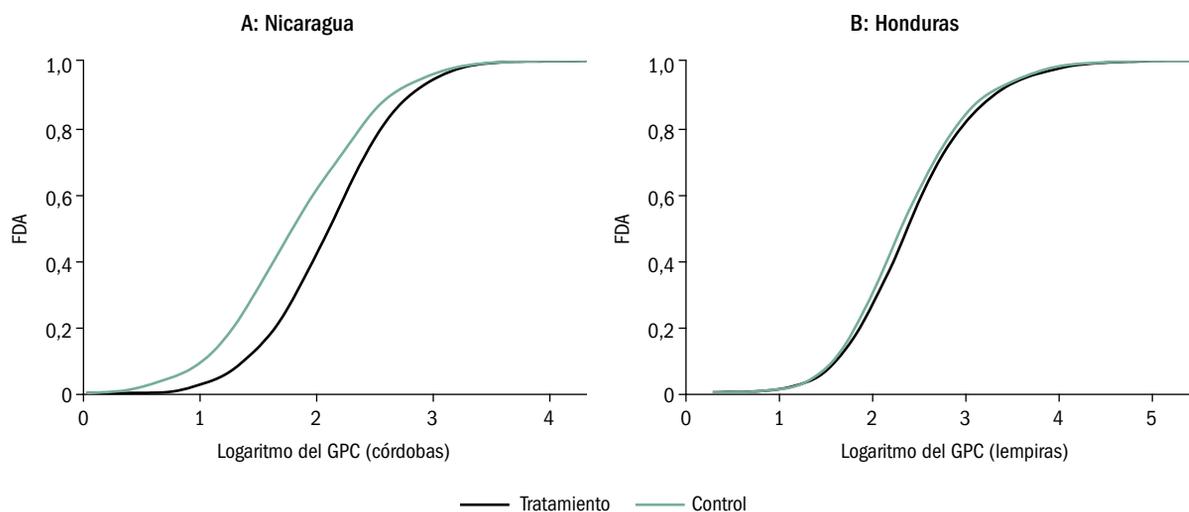
La mayoría de las TMC apuntan a reducir la pobreza de consumo y, además, a promover la inversión en educación y salud de los niños. En este informe se presta especial atención a las evaluaciones sobre los impactos de los programas en esas dos dimensiones de bienestar.

El impacto sobre el consumo, la pobreza y la participación en el mercado laboral

En general, las TMC han tenido efectos positivos sobre el consumo de los hogares y la pobreza (medida según el índice de recuento de la pobreza, la brecha de pobreza, o la severidad de la pobreza). En los Cuadros 2 y 3 se resumen los resultados de los impactos de las TMC sobre el consumo y la pobreza por consumo. En el Cuadro 2 se muestra que los mayores efectos sobre el consumo se dan cuando el monto transferido es elevado (como en el caso del programa Red de Protección Social [RPS], en Nicaragua). Además, como las transferencias en general están bien focalizadas en los pobres, los efectos sobre el consumo han generado impactos sobre la pobreza, como se ve en el Cuadro 3. Algunas de las reducciones en la pobreza son bastante importantes. En Nicaragua, por ejemplo, la pobreza cayó entre 5 y 9 puntos (con datos de 2002).

Otra manera de medir el efecto de las TMC sobre el bienestar consiste en comparar la distribución acumulada del consumo per cápita entre los que reciben

Gráfico 3 Impacto de las TMC sobre la distribución del consumo, Nicaragua y Honduras, 2002



Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: FDA = función de distribución acumulada; GPC = gasto per cápita.

las transferencias y los que no. La ventaja de este método radica en que no recurre a la selección de una línea de pobreza, que puede ser algo arbitraria. Si la distribución acumulada para los hogares beneficiarios se ubica totalmente a la derecha de la distribución de los hogares de control —lo que se denomina “dominancia estocástica de primer orden”— el bienestar se ve mejorado inequívocamente por las TMC. Eso es claramente lo que ocurre con los beneficiarios del programa RPS en Nicaragua, como se ve en el panel A del Gráfico 3. En el panel B se muestra una mejora mucho menor para Honduras, un resultado que no resulta sorprendente, dada la menor magnitud de la transferencia.

Además, las TMC no sólo afectaron el nivel de consumo total, sino también su *composición*. Los resultados de diferentes evaluaciones muestran que los hogares que reciben TMC gastan más en alimentos, y dentro de la canasta alimentaria, en fuentes de nutrientes de mejor calidad, que los hogares que no reciben la transferencia pero tienen niveles de ingreso o consumo total similares³.

Una importante preocupación que surgió cuando las TMC se lanzaron por primera vez fue la posibilidad de que generaran reducciones sustanciales en la participación de los adultos en el mercado laboral: ya sea porque los beneficiarios eligieran consumir más ocio, a niveles de ingreso más altos, o porque redujeran las horas trabajadas para seguir pareciendo “suficientemente pobres”. En la práctica, todo indica que, como mucho, las TMC redujeron en poco el trabajo adulto. En Camboya, Ecuador y México los adultos en hogares que recibieron transferencias no redujeron las horas trabajadas.

Aunque las TMC, en general, no generaron reducciones en la participación de los adultos en el mercado laboral, sí generaron importantes disminuciones en el trabajo infantil, uno de los objetivos de muchos de los programas. Se registró una reducción del trabajo infantil en los hogares que recibieron TMC en Brasil, Camboya, Ecuador, México y Nicaragua. En algunos casos, las reducciones son bastante importantes. En Camboya, por ejemplo, la tasa de trabajo infantil entre los que participan en el programa de TMC es 10 puntos porcentuales menor de lo que habría sido en ausencia del programa⁴.

Además de las posibles reducciones en la participación en el mercado laboral, algunos cambios en el comportamiento de los hogares hubieran podido atenuar el efecto de las TMC sobre el consumo y la pobreza. En la práctica, al parecer, todos esos ajustes compensatorios de las transferencias han sido pequeños. Así, las TMC, en general, no han desplazado a las remesas y a otras transferencias; no han tenido efectos sustanciales sobre la fertilidad, al menos en el corto plazo, y no han tenido efectos significativos de equilibrio general a nivel local, como aumentos en los precios o en los salarios. Por último, algunos resultados muestran que los beneficiarios del programa de TMC invierten parte de la transferencia, que los retornos de esas inversiones

pueden generar mayores niveles de consumo en el mediano plazo (en México, pero no en Nicaragua) y que las transferencias realizadas en el contexto de los programas de TMC ayudan a los hogares a suavizar el consumo durante las crisis⁵.

El impacto de las TMC sobre los resultados de salud y educación

En todos los países, las TMC generaron aumentos significativos y, en algunos casos, sustanciales en el uso de servicios (Cuadros 4 y 5). Las tasas de matrícula escolar aumentaron entre los beneficiarios del programa, en especial entre aquéllos

Cuadro 4 Impacto de las TMC sobre la matrícula y asistencia escolar, diferentes años

País	Programa	Edad/Género/ Grado	MLB (%)	Impacto ^a	Transf. (% de GPC) ^b	Método de evaluación	Bibliografía
<i>Países de América Latina y el Caribe</i>							
Chile	Chile Solidario	6–15 años	60,7	7,5*** (3,0)	7	DDR	Galasso (2006)
Colombia	Familias en Acción	8–13 años	91,7	2,1** (1,0)	17	APB, DD	Attanasio, Fitzsimmons y Gómez (2005)
		14–17 años	63,2	5,6*** (1,8)			
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	6–17 años	75,2	10,3** (4,8)	10	VI, aleatorio	Schady y Araujo (2008)
Honduras	Programa de Asignación Familiar	6–13 años	66,4	3,3*** (0,3)	9	Aleatorio	Glewwe y Olinto (2004)
Jamaica	Programa de Avance mediante la Salud y Educación [PATH]	7–17 años	18 días ^c	0,5** (0,2)	10	DDR	Levy y Ohls (2007)
México	Oportunidades	0–5.º grado	94,0	1,9 (25,0)	20	Aleatorio	Schultz (2004)
		6.º grado	45,0	8,7*** (0,4)			
		7.º–9.º grado	42,5	0,6 (56,4)			
Nicaragua	Atención a Crisis	7–15 años	90,5	6,6*** (0,9)	18	Aleatorio	Macours y Vakis (2008)
Nicaragua	Red de Protección Social	7–13 años	72,0	12,8*** (4,3)	27	Aleatorio	Maluccio y Flores (2005)

continúa

Cuadro 4 (continuación)

País	Programa	Edad/Género/ Grado	MLB (%)	Impacto ^a	Transf. (% de GPC) ^b	Método de evaluación	Bibliografía
<i>Países no pertenecientes a América Latina y el Caribe</i>							
Bangladesh	Female Secondary School Assistance Program	11–18 años (niñas)	44,1	12,0** (5,1)	0,6	EF	Khandker, Pitt y Fuwa (2003)
Camboya	Japan Fund for Poverty Reduction scholarship program	7º–9º grado (niñas)	65,0	31,3*** (2,3)	2–3	DD	Filmer y Schady (2008b)
Camboya	Cambodia Education Sector Support Project	7º–9º grado	65,0	21,4*** (4,0)	2–3	DDR	Filmer y Schady (2008d)
Pakistán	Punjab Education Sector Reform Program	10–14 años (niñas)	29,0	11,1*** (3,8)	3	DDD	Chaudhury y Parajuli (por publicar)
Turquía	Proyecto de mitigación del riesgo social	Escuela primaria	87,9	–3,0* n.d.	6	DDR	Ahmed y cols. (2007)
		Escuela secundaria	39,2	5,2 n.d.			

Fuente: Compilación de los autores.

Nota: MLB = matrícula escolar en la línea de base; DD = método de doble diferencia; DDD = método de triple diferencia; EF = efectos fijos; VI = variables instrumentales; n.d. = no disponible; GPC = gasto per cápita; APP = apareamiento por puntaje de propensión; DDR = diseño de discontinuidad de regresión. Este cuadro incluye las medias no ponderadas para los coeficientes de Colombia (8–13 años de edad y 14–17 años de edad), Chile (4–5 años de edad y 6–15 años de edad) y México (0–5º grado y 7º–9º grado). Los errores estándar en cada caso son las raíces cuadradas de las varianzas promedio de estas estimaciones.

a. La columna de “impacto” muestra el coeficiente y el error estándar (indicado entre paréntesis); la unidad es puntos porcentuales, con la excepción del Programa de Avance mediante la Salud y Educación (PATH, por sus siglas en inglés) de Jamaica, para el cual la unidad es días.

b. Los montos de las transferencias como proporción del gasto (o el consumo) per cápita no son las mismas en todos los cuadros que figuran en este informe debido a las diferencias entre las encuestas utilizadas, lo que incluye su cobertura y año de realización.

c. Los impactos se midieron en Jamaica sólo para la asistencia de los estudiantes a lo largo de un período de referencia de 20 días. La tasa de matrícula escolar de línea de base, antes del lanzamiento del programa PATH, era del 96%.

* Significativo al nivel del 10%.

** Significativo al nivel del 5%.

*** Significativo al nivel del 1%.

que tenían bajas tasas de matrícula antes de comenzar el programa. Estos efectos se registraron en los países de ingreso medio en los que los programas de TMC se implementaron inicialmente (por ejemplo, México); en los países de ingreso más bajo de América Latina (por ejemplo, Honduras y Nicaragua), y en los países de

ingreso bajo de otras regiones (por ejemplo, Bangladesh, Camboya y Pakistán). Los programas de TMC también tuvieron un efecto positivo sobre el uso de servicios de salud preventiva, aunque los resultados son menos contundentes que aquéllos que se refieren a la matrícula escolar.

Además, como los efectos de los programas de TMC sobre la utilización se concentran en los hogares con menos probabilidades de utilizar los servicios en ausencia de la intervención, las TMC contribuyeron a reducir sustancialmente las

Cuadro 5 Impacto de las TMC en las visitas de los niños a los centros de salud, diferentes años

País	Programa	Resultado	Rango de edad (años)	LB (%) ^a	Impacto ^b	Transf. (% de GPC) ^c	ME	Bibliografía
Chile	Chile Solidario	Controles regulares	0–6	17,6	2,4 (2,7)	7	DDR	Galasso (2006)
Colombia	Familias en Acción	Se llevó al niño a un control de crecimiento y desarrollo	0–1	n.d.	22,8*** (6,7)	17	APP, DD	Attanasio y cols. (2005)
			2–4	n.d.	33,2*** (11,5)			
			4+	n.d.	1,5* (0,8)			
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	Se controló el crecimiento del niño en los últimos 6 meses	3–7	n.d.	2,7 (3,8)	10	A	Paxson y Schady (2008)
Honduras	Programa de Asignación Familiar	Se llevó al niño a un centro de salud al menos una vez en el último mes	0–3	44,0	20,2*** (4,7)	9	A	Morris y cols. (2004)
Jamaica	Programa de Avance mediante la salud y la educación [PATH]	Cantidad de visitas a centros de salud por razones preventivas en los últimos 6 meses	0–6	0,205	0,278*** (0,085)	10	DDR	Levy y Ohls (2007)
México	Oportunidades	Cantidad de visitas a todos los centros de salud en el último mes	0–2	0,219	–0,032 (0,037)	20	A	Gertler (2000)
			3–5	0,221	0,027 (0,019)			

continúa

Cuadro 5 (continuación)

País	Programa	Resultado	Rango de edad		Impacto ^b	Transf. (% de GPC) ^c		Bibliografía
			(años)	LB (%) ^a		ME		
Nicaragua	Atención a Crisis	Se pesó al niño en los últimos 6 meses	0–6	70,5	6,3*** (2,0)	18	A	Macours, Schady y Vakis (2008)
Nicaragua	Red de Protección Social	Se llevó al niño a un centro de salud al menos una vez en los últimos 6 meses	0–3	69,8	8,4 (5,9)	27	A	Maluccio y Flores (2005)
		Se llevó al niño a un centro de salud y se lo pesó en los últimos 6 meses	0–3	55,4	13,1* (7,5)			

Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: LB = Línea de base; DD = método de doble diferencia; ME = método de evaluación; n.d. = no disponible; GPC = gasto per cápita; APP = apareamiento por puntaje de propensión; A = aleatorio; DDR = diseño de discontinuidad de regresión. Este cuadro incluye medias ponderadas para los coeficientes de Chile, que combinan estimaciones rurales y urbanas. El error estándar, en este caso, es la raíz cuadrada de las varianzas promedio de estas estimaciones.

a. La unidad de la línea de base corresponde a la proporción de niños que fueron llevados a un centro de salud, con la excepción de Jamaica y México, donde la unidad corresponde al número de visitas.

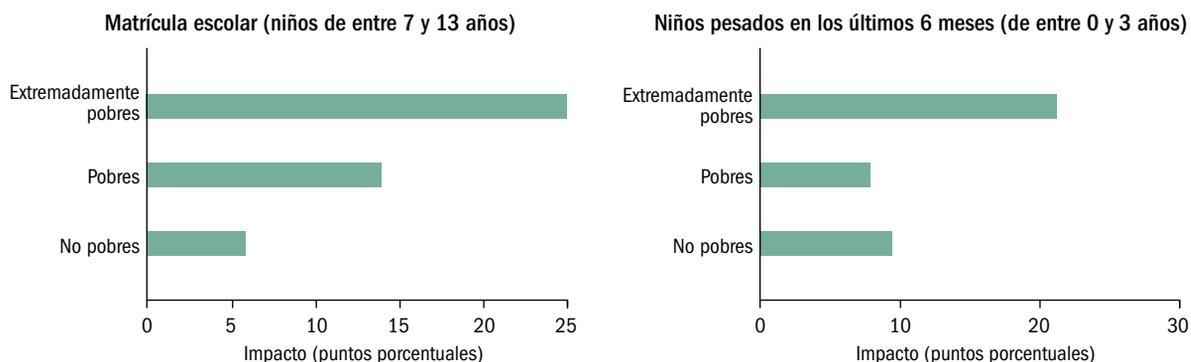
b. La columna de “impacto” muestra el coeficiente y el error estándar (indicado entre paréntesis); la unidad es puntos porcentuales, con la excepción de Jamaica, para la cual se utilizó como unidad de medida la cantidad de visitas al centro de salud en los últimos seis meses, y de México, donde la unidad de medida es la cantidad de visitas al centro de salud en el último mes.

c. Los montos de las transferencias como proporción del gasto (o el consumo) per cápita no son las mismas en todos los cuadros que figuran en este informe debido a las diferencias entre las encuestas utilizadas, lo que incluye su cobertura y año de realización.

* Significativo al nivel del 10%.

*** Significativo al nivel del 1%.

disparidades preexistentes en el acceso a la educación y la salud. En Bangladesh, Pakistán y Turquía, en donde las tasas de matrícula escolar entre las niñas eran menores que entre los niños, las TMC ayudaron a reducir esta brecha de géneros. En Camboya, el programa JFPR eliminó marcadas diferencias socioeconómicas en la matrícula escolar entre los beneficiarios, pese a que la cobertura del programa fue bastante limitada. Y en Nicaragua, el efecto de las TMC sobre la matrícula escolar y los controles de crecimiento fue más marcado entre los hogares extremadamente pobres, como puede verse en el Gráfico 4. Como han señalado Amartya Sen (1985) y otros, la pobreza tiene muchas dimensiones, incluida una incapacidad de desarrollar “capacidades” básicas en educación y salud. La igualdad de oportunidades

Gráfico 4 Heterogeneidad de los impactos por nivel socioeconómico, Nicaragua, 2000

Fuente: Maluccio y Flores, 2005.

para todos los ciudadanos de un país es un objetivo de política importante, y las TMC han ayudado a igualar el campo de juego entre ricos y pobres, entre los más y los menos favorecidos.

Si bien hay pruebas claras de que las TMC han incrementado el uso de los servicios de educación y salud, la evidencia en cuanto al efecto de las TMC sobre los resultados “finales” en educación y salud es más variada. Algunas evaluaciones, pero no todas, concluyen que las TMC contribuyeron a mejorar la estatura infantil en ciertas poblaciones; también hay indicios de que los beneficiarios del programa tienen un mejor estado de salud⁶.

En cuanto a los resultados relacionados con la educación, los adultos con mayor exposición al programa Oportunidades de México completan más años de escolaridad que los menos expuestos; sin embargo, el probable aumento en los salarios que puede esperarse gracias a esta mayor escolaridad es pequeño. Además, varias evaluaciones concluyen que el aumento en los niveles de matrícula escolar no da como resultado un mejor desempeño en pruebas de rendimiento⁷. Este patrón de impactos —aumentos en la matrícula sin aumento en el nivel de aprendizaje— no es exclusivo de las TMC. No obstante, los resultados son importantes porque sugieren que el potencial de las TMC para mejorar el aprendizaje *por sí solas* puede ser limitado. Los resultados son algo más alentadores en lo que se refiere al efecto de los programas de TMC sobre el desarrollo cognitivo en la temprana infancia (Macours, Schady y Vakis, 2008; Paxson y Schady, 2008). Esto parece indicar que la intervención muy temprana podría generar más beneficios de los que uno podría suponer, por ejemplo, al observar el patrón de efectos de los programas sobre la matrícula escolar por edad o grado.

Existen diversos motivos por los que las TMC pueden haber tenido sólo efectos modestos sobre los resultados “finales” en educación y salud. Una posibilidad es que las TMC, en su diseño actual, no logran resolver importantes limitaciones al nivel del hogar, tales como las malas prácticas de crianza, la falta de información u otros insumos a la producción de educación y salud. Otra posibilidad es que la calidad de los servicios de educación y salud sea tan baja, tal vez en particular para los pobres, que el aumento del uso no brinda por sí solo grandes beneficios.

Opciones de políticas y diseño

En páginas previas de este informe, analizamos las circunstancias en las que es conveniente utilizar una TMC. En el caso de que se haya decidido implementar una TMC, ¿cómo debe diseñársela? A continuación, discutimos cuestiones relacionadas con el diseño de los programas de TMC, como la selección de beneficiarios, el monitoreo de las condiciones, el monto de la transferencia y las intervenciones complementarias que se necesitan.

Definición de la población objetivo

La selección de la población beneficiaria es el primer tema que se debe resolver en el proceso de implementación de un programa de TMC. Los programas de TMC deben diseñarse para llegar a los *hogares pobres* (para los que existe una mayor justificación para redistribuir) *que subinvierten en el capital humano de sus niños*.

En la práctica, a fin de seleccionar la población objetivo de la TMC, primero hay que definir quién es o no pobre. Los retos que esto implica para un programa de TMC son similares a los que se enfrentan en el diseño de cualquier programa de asistencia social.

Más complicada es la definición del segundo criterio para seleccionar la población objetivo (es decir, hogares que subinvierten en el capital humano de sus niños). En general, cuando los hogares son considerados elegibles en lo que se refiere al criterio de pobreza, los programas de TMC realizan transferencias mientras esos hogares tengan niños en la edad “correcta” y los envíen a la escuela o los lleven a un centro de salud. En algunos casos, puede ser conveniente adoptar un objetivo demográfico más estrecho para dirigir las transferencias a subgrupos poblacionales que presentan las mayores brechas en materia de capital humano. Esto podría implicar apuntar a hogares pobres cuyos niños están en la transición entre la escuela primaria y la secundaria en algunos países y, en otros, a hogares pobres con niños pequeños en regiones que tienen tasas elevadas de malnutrición.

Según el enfoque que se adopte para definir al conjunto de beneficiarios de los programas de TMC puede resultar un conflicto entre los objetivos de redistribución y de capital humano. En un contexto en el que una gran porción de la población pobre experimenta brechas importantes y similares en el capital humano, es probable que dichos conflictos sean pequeños. Pero cuando las brechas de capital humano se concentran en gran medida en una proporción pequeña de los pobres, si la TMC se diseña para maximizar el efecto sobre la acumulación de capital humano, puede limitarse su capacidad de funcionar como mecanismo de redistribución.

Seleccionar las condiciones adecuadas y el monto de la transferencia

¿Es posible que el aumento en el uso de servicios de educación y salud que resulta de las TMC sea sólo el resultado de los efectos de ingreso inherentes a la transferencia? La respuesta a esta pregunta tiene implicancias importantes para la selección, implementación y monitoreo de las condiciones, y el grado en el que se sancione a los hogares que no cumplan con ellas. Resultados basados en diferentes metodologías (incluidas comparaciones entre programas o países, errores accidentales en la puesta en práctica de algunos programas, la variación intencional en el diseño de los programas, y modelos estructurales que simulan las conductas de los hogares) sugieren que el efecto de los programas de TMC sobre el uso de servicios no puede explicarse solamente por la existencia de una transferencia monetaria⁸. Ello indica que las condiciones cumplen un rol, por lo menos en lo que se refiere al aumento de los niveles de matrícula escolar y de uso de servicios de salud preventiva.

Sin embargo, el uso de los servicios suele ser el medio para un fin. Por eso, el primer paso para seleccionar las condiciones “correctas” es un análisis de las relaciones entre el uso de los servicios y los resultados deseados. ¿Llevar a los niños a centros de salud es la manera más eficaz de mejorar su nutrición y salud? ¿O es más eficaz brindar a las madres información y capacitación sobre nutrición y crianza?

Otra posibilidad es condicionar la transferencia monetaria al logro de resultados “finales”, en particular cuando la relación entre los comportamientos tales como el uso de los servicios y los resultados es desconocida o compleja pero se considera que los resultados están en gran medida bajo el control de los beneficiarios. En el futuro, la experimentación con planes de incentivos alternativos (por ejemplo, mediante programas piloto a pequeña escala) puede ser de creciente importancia. Una manera de hacerlo sería agregando bonificaciones por desempeño a los beneficios básicos que reciben los hogares por cumplir con las condiciones de asistencia a la escuela o al centro de salud.

Una segunda cuestión es cómo determinar el monto adecuado para la transferencia. Como se discutió más arriba, las transferencias de mayor monto suelen generar mayores mejoras en la pobreza de consumo o de ingreso, resultado que parece razonable. En cuanto a los resultados de educación y salud, las preguntas críticas son: 1) ¿cuán elásticos son los resultados en relación con el ingreso? y 2) las transferencias de mayor monto, ¿dan como resultado mayores cambios de comportamiento en los hogares receptores? En Camboya, el retorno marginal al monto de la transferencia en términos de matrícula decrece muy rápidamente, aun con una transferencia pequeña (Filmer y Schady, 2009a). Sin embargo, a nivel más general, el monto apropiado de la transferencia en un programa de TMC suele depender del peso relativo que se dé a los objetivos del programa en materia de redistribución y de capital humano, y es probable que varíe según los resultados y los contextos. La estimación de modelos estructurales y la experimentación a pequeña escala pueden ayudar a los encargados de formular políticas a determinar y cuantificar los posibles conflictos entre objetivos (Bourguignon, Ferreira y Leite, 2003; Attanasio, Meghir y Santiago, 2005; Todd y Wolpin, 2006).

Reglas de entrada y salida

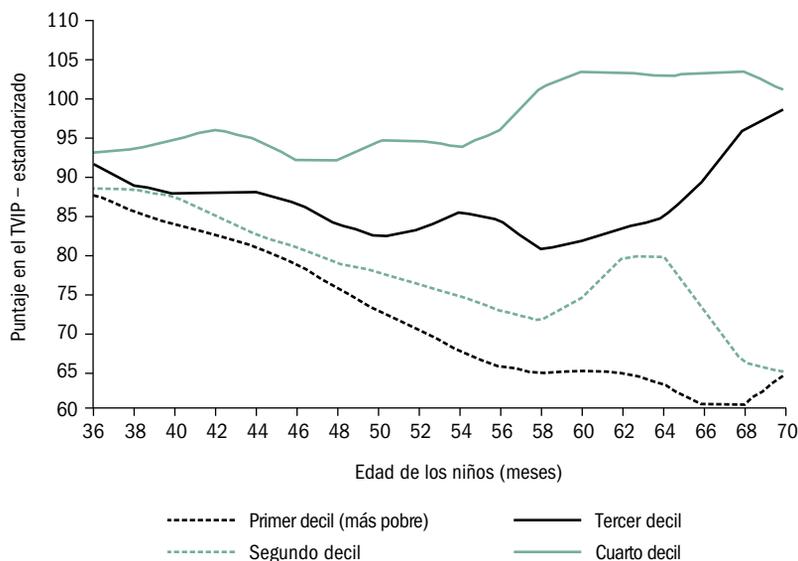
El diseño de un programa eficaz requiere, además, que se evalúen cuidadosamente las reglas de entrada y salida, a fin de evitar la confusión entre los posibles beneficiarios y de minimizar las posibilidades de manipulación y abuso. Las reglas de entrada y salida son importantes también porque pueden generar incentivos no deseados, particularmente en relación con la participación en la fuerza laboral. Hasta ahora, las TMC han utilizado un método indirecto para comprobar el estado socioeconómico, en lugar de un umbral por ingreso, para asignar los beneficios, por lo que la correspondencia entre las circunstancias por las cuales un hogar es elegible para ser incluido en el programa y la oferta de trabajo es más débil que en muchos programas de asistencia social en países desarrollados. No obstante, cuanto mejor sea el método indirecto para distinguir entre hogares “pobres” y “no pobres”, más alta será la correlación de este método con el ingreso y el consumo, y más probable será que desincentive la participación adulta en el mercado laboral. Algunas de las posibles soluciones son la adopción de límites temporales para los beneficios (como en Chile o en Estados Unidos con el programa Asistencia Temporal para Familias Necesitadas [TANF, por sus siglas en inglés]) y la reducción parcial de los beneficios una vez comprobado que los hogares ya no cumplen con las condiciones originales de inclusión en el programa) a fin de evitar “acantilados” y los efectos de incentivos negativos asociados sobre la oferta de trabajo.

Intervenciones complementarias

En muchos países en desarrollo, la provisión de servicios de educación y salud es disfuncional. La infraestructura deficiente, el ausentismo y la falta de insumos adecuados no son infrecuentes en las escuelas ni en los centros de salud. Para alcanzar los objetivos de capital humano de los programas de TMC, es necesario adaptar la prestación de los servicios. En algunos países, esta adaptación puede exigir que el gobierno u otros actores brinden servicios que antes no existían. Mejorar la calidad tal vez sea un desafío aún más difícil, y algunos gobiernos han intentado hacerlo ofreciendo incentivos monetarios a los proveedores de servicios de salud y educación por buen desempeño. Con frecuencia, se han llevado a cabo reformas para aumentar el acceso y la cobertura en paralelo al programa de TMC o como parte integral de éste.

Además de la mala calidad de los servicios, existen otras limitaciones a nivel de los hogares que pueden dificultar la mejora de los resultados finales en salud y educación de las TMC. El Gráfico 5 ilustra el ejemplo de Ecuador y muestra los puntajes de los niños en un test de desarrollo cognitivo en la temprana infancia. A la edad de tres años, la mayoría de los niños de la muestra de Ecuador están ligeramente

Gráfico 5 Desarrollo cognitivo por decil de riqueza en Ecuador, 2003–04



Fuente: Paxson y Schady, 2007.

Nota: TVIP = Test de Vocabulario en Imágenes Peabody. Cada línea corresponde a un decil de la distribución nacional de la riqueza, del primero (y más pobre) al cuarto. El test está codificado de tal manera que 100 corresponde al desempeño promedio en una población de referencia y la desviación estándar es de 15.

rezagados con respecto a la población de referencia. A la edad de seis años, cuando ingresan a primer grado, los niños de los dos deciles más pobres de la distribución nacional de riqueza están retrasados casi tres desviaciones estándar. La conclusión es clara: difícilmente una TMC pueda, por sí sola o aun en combinación con escuelas de alta calidad, reparar estas desventajas. Esto es de particular importancia porque la investigación teórica y empírica más reciente sugiere que los retornos sobre la inversión realizada en etapas posteriores de la vida serán limitados si los niños no tienen un nivel adecuado de desarrollo cognitivo, social y emocional en su temprana infancia (Cunha y cols., 2006; Knudsen y cols., 2006).

Bajo estas circunstancias, es probable que sean de particular importancia las intervenciones que buscan mejorar las prácticas de crianza y la calidad del entorno del hogar. El programa Oportunidades y otras TMC tratan de exponer a los padres a nuevas prácticas e información condicionando las transferencias a la participación en pláticas. Condicionar las transferencias ayuda a garantizar que los padres concurren a las pláticas y participen en ellas. Sin embargo, el paquete de dinero y condiciones que ofrecen los programas de TMC puede no ser suficiente, y posiblemente se necesite un programa con una participación más activa de trabajadores sociales y otros.

Las TMC en el contexto de las políticas de protección social

Los programas de TMC son apenas una opción del arsenal de programas de protección social que pueden utilizarse para redistribuir el ingreso a los hogares pobres. Los programas de TMC *no pueden* ser el instrumento adecuado para todos los hogares pobres; por ejemplo, no pueden atender las necesidades de los ancianos pobres, los hogares sin niños ni los hogares cuyos niños están fuera del rango de cobertura de edad de la TMC. La redistribución a esos grupos se maneja mejor por otros medios. En el caso de los ancianos pobres, es probable que los desincentivos de las transferencias de efectivo relacionados con la oferta de trabajo sean bajos, y puede ser cuestionable la justificación de seguir invirtiendo en capital humano. Por ello, las pensiones sociales (o no contributivas) suelen ser el instrumento preferido en países desarrollados y en desarrollo para ofrecer asistencia a los ancianos pobres.

Tampoco es probable que las TMC sean el mejor instrumento para la gestión del riesgo social. Las TMC pueden amortiguar el efecto negativo de diversos tipos de crisis sobre los pobres. Pero, por su enfoque en la inversión a largo plazo en capital humano y su dependencia de la selección de beneficiarios por medios administrativos, los programas de TMC no suelen constituir la mejor manera de

lidar con la pobreza transitoria. Para manejar el riesgo, parecen más adecuados que las TMC los programas de transferencia que no involucran compromisos a largo plazo (como los que están implícitos en las condiciones de las TMC), los programas en los que los beneficiarios se autoseleccionan (y, por lo tanto, que no conllevan complejas decisiones administrativas para la entrada o salida del programa) y aquéllos que hacen participar a los beneficiarios en actividades que pueden ayudar a combatir la raíz de la reducción del ingreso (por ejemplo, actividades relacionadas con el empleo).

Por lo tanto, en el contexto de la mayoría de los países, las TMC y otros programas de transferencia de efectivo suelen coexistir y deben considerarse programas complementarios, en lugar de sustitutos, que se ocupan de hogares de distintas características. No es extraño que en América Latina, la región en donde las TMC gozan de más larga tradición, los encargados de formular políticas y los gestores de programas de TMC ven a estos programas como parte de un sistema más amplio de protección social. Para ello, es necesario que las características básicas del diseño de los programas sean compatibles; por ejemplo, el monto transferido por medio de la TMC debe fijarse en relación con el de otras transferencias monetarias para limitar las distorsiones, garantizar la equidad horizontal y asegurar que los programas sean políticamente aceptables.

Por último, existe un gran potencial de sinergias administrativas entre los distintos programas de transferencias monetarias. Tal vez los ejemplos más claros sean los sistemas comunes de selección y pago (por ejemplo, con tarjetas electrónicas). Muchos países están considerando también la posibilidad de experimentar con una plataforma común de extensión y servicios (los llamados *one-stop shops* en inglés), en la que los beneficiarios de todos los programas de protección social puedan acceder a los beneficios e interactuar con los administradores de los programas.

Conclusión

Los programas de TMC suelen ser descritos de manera extremadamente positiva o extremadamente negativa. Nuestra evaluación de la experiencia de las TMC, hasta ahora, confirma que los programas fueron eficaces en el sentido de que existen pruebas sólidas de su impacto positivo en la reducción de la pobreza a corto plazo y en el aumento del uso de servicios de educación y salud. Estos logros no deben minimizarse porque demuestran firmemente que los programas públicos bien diseñados pueden tener efectos significativos en indicadores sociales críticos. Además, las TMC tienen externalidades institucionales positivas; en particular,

mediante su énfasis en el monitoreo y la evaluación, con lo que ayudaron a fortalecer una cultura de resultados en el sector público, por lo menos en lo que se refiere a las políticas sociales. No hay duda de que ese fortalecimiento constituye un legado que vale la pena sostener. Al mismo tiempo, nuestra evaluación ofrece motivos sobrados para actuar con cautela y evitar transformar las evidentes virtudes de las TMC en una campaña ciega en su favor.

Hace cincuenta años, Albert Hirschman (1958) sostuvo que el desarrollo es una “cadena de desequilibrios” en la que la expansión de un sector crea presiones hacia atrás o hacia delante que brindan el estímulo necesario para la expansión de otro sector, aún subdesarrollado. Esos vínculos operan no sólo a través de la motivación ordinaria de la ganancia sino también generando presión política para la acción gubernamental. Los programas de TMC han incrementado la demanda de servicios entre los pobres y tienen el potencial necesario para poner en marcha un proceso más amplio de transformación de los servicios de salud, educación y protección social. Aún es demasiado pronto para saber si la ola actual de programas de TMC dará esos resultados. La experiencia acumulada permite tener esperanzas.

Notas

1. Véase Thomas (1990, 1994); Lundberg, Pollak y Wales (1997); Duflo (2003), y Ward-Batts (2008) para pruebas empíricas para diferentes configuraciones.
2. Por ejemplo, véase Miguel y Kremer (2004) acerca de la eliminación de parásitos y Gimnig y cols. (2003) acerca de los mosquiteros tratados con insecticida. Existe una cuantiosa bibliografía acerca de las externalidades asociadas con la inmunización.
3. Acerca de Colombia, véase Attanasio, Battistin y Mesnard (2008); acerca de Ecuador, véase Schady y Rosero (2008); acerca de México, véase Hoddinott, Skoufias y Washburn (2000), y Angelucci y Attanasio (2008), y acerca de Nicaragua, véase Maluccio y Flores (2005), y Macours, Schady y Vakis (2008).
4. Acerca de Brasil, véase Yap, Sedlacek y Orazem (2008); acerca de Camboya, véase Filmer y Schady (2009c); acerca de Ecuador, véase Edmonds y Schady (2008); acerca de México, véase Skoufias y Parker (2001) y Schultz (2004), y acerca de Nicaragua, véase Maluccio (2005). Las excepciones son Attanasio y cols. (2006), que concluyen que el programa Familias en Acción no tiene ningún impacto en el trabajo infantil en Colombia (aunque sí parece haber reducido el tiempo dedicado a las tareas domésticas), y Glewwe y Olinto (2004), que concluyen que el Programa de Asignación Familiar no tuvo ningún impacto en el trabajo infantil en Honduras.
5. Acerca de las remesas, ver Teruel y Davis (2000) y Albarran y Attanasio (2003) en lo que respecta a México, y Nielsen y Olinto (2007) en lo que respecta a Honduras y Nicaragua. Stecklov y cols. (2006) analizan los impactos sobre la fertilidad de los programas de TMC en Honduras, México y Nicaragua. Angelucci y de Giorgi (2008) estudian los efectos sobre el equilibrio general al nivel de los pueblos asociados al

- programa Oportunidades en México. Gertler, Martínez y Rubio-Codina (2006) analizan los impactos a mediano plazo de las transferencias en el caso de México, y Maluccio (2008), en el caso de Nicaragua. Skoufias (2002) y Maluccio (2005) estudian el caso de México y Nicaragua, respectivamente, en cuanto a los efectos de los programas sobre la capacidad de los hogares receptores de suavizar las crisis de ingresos.
6. El impacto de las TMC sobre el estado nutricional infantil se analiza en Morris, Olinto y cols. (2004) en el caso de Brasil; en Attanasio, Gómez y cols. (2005), en el de Colombia; en Paxson y Schady (2008), en el de Ecuador; en Gertler (2004), Rivera y cols (2004) y Behrman y Hoddinott (2005), en el de México, y en Maluccio y Flores (2005) y Macours, Schady y Vakis (2008), en el de Nicaragua.
 7. El impacto de los programas de TMC sobre el logro escolar de adultos se analiza en Behrman, Parker y Todd (2005). La falta de impacto sobre la puntuación en las pruebas, incluso entre los niños que recibieron más escolaridad, se muestra en Ponce y Bedi (2008) en el caso de Ecuador; en Behrman, Sengupta y Todd (2000), en el de México, y, con particular robustez metodológica, en Filmer y Schady (2009b) en el caso de Camboya y en Behrman, Parker y Todd (2005), en el de México.
 8. De Brauw y Hoddinott (2008) y Schady y Araujo (2008) utilizan para su análisis los problemas técnicos de la implementación de los programas en México y Ecuador, respectivamente. Filmer y Schady (2009c) analizan las diferencias en los impactos entre hermanos con el programa CESSP de Camboya, en el que las transferencias están condicionadas a la matrícula escolar de uno solo de los hermanos. También se han aplicado métodos de simulación y se han elaborado modelos estructurales para estimar la importancia relativa de los impactos de las transferencias en el ingreso y los precios en Brasil (Bourguignon, Ferreira y Leite 2003) y México (Attanasio, Meghir y Santiago, 2005; Todd y Wolpin, 2006a).

Bibliografía

- Ahmed, Akhter, Michelle Adato, Ayse Kudat, Daniel Gilligan y Refik Colasan. 2007. "Impact Evaluation of the Conditional Cash Transfer Program in Turkey: Final Report". Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C.
- Albarran, Pedro y Orazio P. Attanasio. 2003. "Limited Commitment and Crowding Out of Private Transfers: Evidence from a Randomized Experiment". En *Economic Journal* 113 (486): C77–85.
- Angelucci, Manuela y Orazio Attanasio. 2008. "Oportunidades: Program Effects on Consumption, Low Participation, and Methodological Issues". De próxima publicación, *Economic Development and Cultural Change*.
- Attanasio, Orazio, Erich Battistin y Alice Mesnard. 2008. "The Structure of Consumption in Rural Colombia: Using Engel Curves to Estimate the Effect of a Welfare Program". Manuscrito inédito, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Attanasio, Orazio, Emla Fitzsimmons y Ana Gómez. 2005. "The Impact of a Conditional Education Subsidy on School Enrollment in Colombia". Resumen del informe: Familias 01, Institute for Fiscal Studies, Londres.

- Attanasio, Orazio, Emla Fitzsimmons, Ana Gómez, David López, Costas Meghir y Alice Mesnard. 2006. “Child Education and Work Choices in the Presence of a Conditional Cash Transfer Programme in Rural Colombia”. Documento de trabajo W06/01, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Attanasio, Orazio, Luis Carlos Gómez, Patricia Heredia y Marcos Vera-Hernández. 2005. “The Short-Term Impact of a Conditional Cash Subsidy on Child Health and Nutrition in Colombia”. Resumen del informe: Familias 03, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Attanasio, Orazio y Katja Kaufmann. 2007. “Educational Choices, Subjective Expectations and Credit Constraints”. Manuscrito inédito, University College, Londres.
- Attanasio, Orazio, Costas Meghir y Ana Santiago. 2005. “Education Choices in Mexico: Using a Structural Model and a Randomized Experiment to Evaluate PROGRESA”. Documento de trabajo EWP05/01, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Behrman, Jere R., Susan W. Parker y Petra E. Todd. 2005. “Long-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico”. Documento de discusión 122, Instituto Iberoamericano de Investigaciones Económicas, Göttingen, Alemania.
- Behrman, Jere R., Piyali Sengupta y Petra Todd. 2005. “Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico”. En *Economic Development and Cultural Change* 54 (1): 237–75.
- Bourguignon, François, Francisco H.G. Ferreira y Phillippe G. Leite. 2003. “Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil’s Bolsa Escola Program”. En *World Bank Economic Review* 17 (2): 229–54.
- Chaudhury, Nazmul y Dilip Parajuli. De próxima publicación. “Conditional Cash Transfer and Female Schooling: Impact of the Female School Stipend Program on Public School Enrollments in Punjab, Pakistan”. En *Journal of Applied Economics*.
- Cunha, Flavio, James Heckman, L. Lochner y Dimitriy Masterov. 2006. “Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation”. En *Handbook of the Economics of Education*, ed. E. Hanushek y F. Welch. Amsterdam: Elsevier-North Holland.
- De Brauw, Alan y John Hoddinott. 2008. “Must Conditional Cash Transfer Programs Be Conditioned to Be Effective? The Impact of Conditioning Transfers on School Enrollment in Mexico”. Documento de discusión 757, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C.
- Duflo, Esther. 2003. “Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa”. En *World Bank Economic Review* 17 (1): 1–25.
- Edmonds, Eric V. y Norbert Schady. 2008. “Poverty Alleviation and Child Labor”. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 4702, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Filmer, Deon y Norbert R. Schady. 2008. “Getting Girls into School: Evidence from a Scholarship Program in Cambodia”. En *Economic Development and Cultural Change* 56: 581–617
- . 2009a. “Are There Diminishing Returns to Transfer Size in Conditional Cash Transfers?” Manuscrito inédito, Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 2009b. “In School but not Learning: The Impact of a Scholarship Program on School Enrollment and Achievement”. Manuscrito inédito, Banco Mundial, Washington, D.C.

- . 2009c. “Who Benefits? Scholarships, School Enrollment and Work of Recipients and Their Siblings”. Manuscrito inédito, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Galasso, Emanuela. 2006. “‘With Their Effort and One Opportunity’: Alleviating Extreme Poverty in Chile”. Manuscrito inédito, Grupo de Investigación para el Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Gertler, Paul. 2000. “Final Report: The Impact of PROGRESA on Health”. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C.
- Gertler, Paul, Sebastián Martínez y Marta Rubio-Codina. 2006. “Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards”. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 3994, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Gimnig, John E., Margarette S. Kolczak, Allen W. Hightower, John M. Vulule, Erik Schoute, Luna Kamau, Penelope A. Phillips-Howard, Feiko O. Ter Kuile, Bernard L. Nahlen y William A. Hawley. 2003. “Effect of Permethrin-Treated Bed Nets on the Spatial Distribution of Malaria Vectors in Western Kenya”. En *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 68 (suplemento 4): 115–20.
- Glewwe, Paul y Pedro Olinto. 2004. “Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfers on Schooling: An Experimental Analysis of Honduras”. Manuscrito inédito, University of Minnesota, Minneapolis.
- Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hoddinott, John, Emmanuel Skoufias y Ryan Washburn. 2000. “The Impact of PROGRESA on Consumption: A Final Report”. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C.
- Institute for Fiscal Studies, Econometría y Sistemas Especializados de Información. 2006. “Evaluación del Impacto del Programa Familias en Acción–Subsidios Condicionados de la Red de Apoyo Social”. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Jensen, Robert. 2006. “Do the Perceived Returns to Education Affect Schooling Decisions? Evidence from a Randomized Experiment”. Manuscrito inédito, Harvard University, Cambridge, MA.
- Khandker, Shahidur R., Mark M. Pitt y Nobuhiko Fuwa. 2003. “Subsidy to Promote Girls’ Secondary Education: The Female Stipend Program in Bangladesh”. Manuscrito inédito, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Knudsen, Eric I., James J. Heckman, Judy L. Cameron y Jack P. Shonkoff. 2006. “Economic, Neurobiological, and Behavioral Perspectives on Building America’s Future Workforce”. En *Proceedings of the National Academy of Sciences* 103 (27): 10155–62.
- Levy, Dan y James Ohls. 2007. “Evaluation of Jamaica’s PATH Program: Final Report”. Mathematica Policy Research, Washington, D.C.
- Lundberg, Shelly J., Robert A. Pollak y Terence J. Wales. 1997. “Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit”. En *Journal of Human Resources* 32 (3): 463–80.
- Macours, Karen, Norbert Schady y Renos Vakis. 2008. “Cash Transfers, Behavioral Changes, and the Cognitive Development of Young Children: Evidence from a Randomized Experiment”. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 4759, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Macours, Karen y Renos Vakis. 2008. “Changing Households’ Investments and Aspirations Through Social Interactions: Evidence from a Randomized Transfer

- Program in a Low-Income Country”. Manuscrito inédito, Johns Hopkins University, Baltimore, MD, y Banco Mundial, Washington, D.C.
- Maluccio, John A. 2005. “Coping with the ‘Coffee Crisis’ in Central America: The Role of the Nicaraguan Red de Protección Social”. Documento de discusión 188, División de Consumo de Alimentos y Nutrición, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C.
- . 2007. “The Impact of Conditional Cash Transfers in Nicaragua on Consumption, Productive Investments, and Labor Allocation”. Documento de trabajo 07–11, División de Economía del Desarrollo Agrícola, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- Maluccio, John A. y Rafael Flores. 2005. “Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección Social”. Informe de investigación 141, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C.
- Miguel, Edward y Michael Kremer. 2004. “Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities”. En *Econometría* 72 (1): 159–217.
- Morris, Saul, Pedro Olinto, Rafael Flores, Eduardo A.F. Nilson y Ana C. Figueiró. 2004. “Conditional Cash Transfers Are Associated with a Small Reduction in the Weight Gain of Preschool Children in Northeast Brazil”. En *Journal of Nutrition* 134: 2336–41.
- Nielsen, Mette E. y Pedro Olinto. 2007. “Do Conditional Cash Transfers Crowd Out Private Transfers? Evidence from Randomized Trials in Honduras and Nicaragua”. Manuscrito inédito, Princeton University, Princeton, NJ.
- Paxson, Christina y Norbert R. Schady. 2007. “Cognitive Development among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health, and Parenting”. En *Journal of Human Resources* 42 (1): 49–84.
- . 2008. “Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador”. Manuscrito inédito, Princeton University, Princeton, NJ, y Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ponce, Juan y Arjun S. Bedi. 2008. “The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador”. Documento de discusión 3658, Instituto para el Estudio del Trabajo, Bonn, Alemania.
- Schady, Norbert R. y María Caridad Araujo. 2008. “Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador”. En *Economía* 8 (2): 43–70.
- Schady, Norbert y José Rosero. 2008. “Are Cash Transfers Made to Women Spent Like Other Sources of Income?”. En *Economics Letters* 101 (3): 246–48.
- Schultz, T. Paul. 2004. “School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican PROGRESA Poverty Program”. En *Journal of Development Economics* 74 (1): 199–250.
- Sen, Amartya K. 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Skoufias, Emmanuel. 2002. “Rural Poverty Alleviation and Household Consumption Smoothing: Evidence from PROGRESA in Mexico”. Manuscrito inédito, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C.
- Teruel, Graciela y Benjamin Davis, 2000. *Final Report: An Evaluation of the Impact of PROGRESA Cash Payments on Private Inter-Household Transfers*. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C.

- Thomas, Duncan. 1990. "Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach". En *Journal of Human Resources* 25 (4): 635–64.
- . 1994. "Like Father, Like Son; Like Mother, Like Daughter: Parental Resources and Child Height". En *Journal of Human Resources* 29 (4): 950–88.
- Todd, Petra y Kenneth I. Wolpin. 2006. "Assessing the Impact of a School Subsidy Program in Mexico: Using a Social Experiment to Validate a Dynamic Behavioral Model of Child Schooling and Fertility". En *American Economic Review* 96 (5): 1384–417.
- Ward-Batts, Jennifer. 2008. "Out of the Wallet and into the Purse: Using Micro Data to Test Income Pooling". En *Journal of Human Resources* 43 (2): 325–51.
- Yap, Yoon-Tien, Guilherme Sedlacek y Peter Orazem. 2003. "Limiting Child Labor through Behavior-Based Income Transfers: An Experimental Evaluation of the PETI Program in Rural Brazil". En *Child Labor and Education in Latin America: An Economic Perspective*, ed. Peter Orazem, Guilherme Sedlacek y Z. Tzannatos. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty

PRODUCT	STOCK #	PRICE	QTY	SUBTOTAL
<i>Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty (ISBN 978-0-8213-7352-1)</i>	D17352	US\$30		
				Subtotal
				Geographic discount*
				Shipping and Handling**
				Total \$US

* Geographic discounts apply – depending on ship-to country.
See <http://publications.worldbank.org/discounts>.

** Within the U.S., charges on prepaid orders are \$8.00 per order. Institutional customers using a purchase order will be charged actual shipping costs. Outside of the U.S., customers have the option to choose between non-trackable airmail delivery (US\$7 per order plus US\$6 per item) and trackable couriered airmail delivery (US\$16.50 per order plus US\$8 per item). Non-trackable delivery may take 4-6 weeks, trackable delivery takes about 2 weeks.

ORDER ONLINE AT www.worldbank.org/publications

Customers in the United States

Complete this form and mail it to World Bank Publications, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0969, or fax it to 703-661-1501. To charge by credit card, either order online or call 800-645-7247 or 703-661-1580.

Customers outside the United States

Contact your local distributor for information on prices in local currency and payment terms (<http://publications.worldbank.org/booksellers>). If you do not have a distributor, order online or fax this form to +1-703-661-1501 or mail it to World Bank Publications, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0969, USA.

Name _____

Organization _____

Address _____

City _____ State _____ Zip _____

Country _____

Phone _____ Fax _____

Email _____

METHOD OF PAYMENT

Charge my: Visa Mastercard American Express

Name _____ Card # _____

Signature _____ Exp. Date _____

Enclosed is my check in US\$ drawn on a U.S. bank and made payable to the World Bank.

