



Programas de transferencias monetarias condicionadas de dinero en efectivo: ¿solución mágica para mejorar la salud y la educación de las personas?

“Creo que estos programas son lo más cercano que podemos encontrar a una solución mágica para el desarrollo, pues incentivan a que las familias inviertan en el futuro de sus hijos. Cada cierto tiempo alguna respuesta aparece que puede marcar la diferencia y esta es una de ellas”. Nancy Birdsall, Presidenta del Centro para el Desarrollo Global.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) proporcionan dinero en efectivo a hogares pobres a cambio de que cumplan con ciertas condiciones de salud y educación, tales como asistencia regular a la escuela y controles de salud de los niños en recintos establecidos. Este modelo de intervención se está extendiendo rápidamente en todo el mundo en desarrollo. En efecto, más de 17 países aplican la iniciativa mexicana de transferencia de efectivo, entre los que se cuentan Bangladesh, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Indonesia, Jamaica, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Pakistán, Palestina, Panamá y Paraguay, así como la ciudad de Nueva York.

Las TMC están diseñadas para reducir la pobreza. Además de una reducción a corto plazo de la misma debido al aumento inmediato de los ingresos familiares, la intervención incentiva a los hogares a invertir en capital humano, rompiendo así el ciclo de pobreza a largo plazo. Estos programas han sido pioneros en el uso de la evaluación de impacto para investigar las razones de su éxito o fracaso y ayudar a mejorar su diseño (Gaarder, 2010).

Lecciones aprendidas

- Los incentivos financieros pueden aumentar la utilización de los servicios de salud por parte de los pobres.
- Brindar más información -en particular a las mujeres- acerca de los servicios de salud que se debe esperar recibir, además del apoyo de habilidades, permite negociar una mejor atención de los proveedores de salud.
- Las charlas sobre temas de salud han influido principalmente en el uso de métodos anticonceptivos entre los hogares beneficiarios más pobres, probablemente debido a su falta de acceso previo a dicha información.
- Los logros escolares de los adolescentes -que hubieran asistido a la escuela incluso sin el incentivo de la transferencia monetaria-, se vieron afectados negativamente por el programa, posiblemente debido a los efectos adversos en la calidad de la educación causados por la influencia de los compañeros de clases o el hacinamiento en el aula.
- Las TMC pueden mejorar la oferta educacional -medida por la disponibilidad de niveles de cursos, la cantidad de sesiones de clases por día y el número de maestros- en áreas con escasa oferta inicial, lo que indica que tal escasez no tiene por qué ser un obstáculo para la efectividad de estos programas.

Rigurosas evaluaciones de impacto han convencido a diversos líderes políticos de América Latina, pero también de África, Asia y Medio Oriente, de invertir en programas de TMC e investigar cómo pueden ser más eficaces. En varios países, cuando los resultados son inciertos y el presupuesto limitado, tales evaluaciones han convencido también a sus líderes que definir aleatoriamente a los grupos de tratamiento y de control entre los hogares pobres que califican para participar es un procedimiento de selección más transparente y equitativo que la selección antojadiza por razones políticas. La especificación de una hipótesis contrafactual rigurosa, es decir, aquello que habría sucedido al mismo grupo intervenido en ausencia del programa, le otorgó credibilidad a los resultados de la evaluación. En los países donde no fue posible definir aleatoriamente a los intervenidos, se emplearon métodos semixperimentales para establecer tal hipótesis contrafactual.

En 2009, un panel de expertos del Banco Mundial examinó la evidencia existente con respecto al impacto real producido por los programas de TMC y encontró resultados contradictorios. Si bien estos habían ayudado a reducir las tasas de pobreza extrema, el aumento de la asistencia a la escuela no necesariamente derivó en mejores resultados académicos y la mejor utilización de los servicios de salud pública tampoco se tradujo en mejores resultados de salud.

Más recientemente, la evaluación de Opportunity Family Rewards de la ciudad de Nueva York -un programa de transferencias monetarias condicionadas inspirado en el programa Oportunidades de México- también reveló hallazgos contradictorios. Aunque este proporcionó a las familias un 16% de posibilidades de salir de la pobreza, mejoró el rendimiento en los establecimientos de enseñanza secundaria en el caso de algunos estudiantes y aumentó el cuidado dental preventivo, no incidió en el rendimiento de las escuelas primarias y de primer ciclo de enseñanza secundaria, como estaba planeado, y las autoridades de la ciudad no tienen previsto extenderlo.

A pesar de la popularidad de las TMC, muchas preguntas fundamentales sobre su eficacia siguen sin respuesta.

Recuadro 1. “Oportunidades”, una evaluación influyente

El programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) de México denominado Oportunidades es un programa de protección social dirigido a aliviar la pobreza a corto plazo, a la vez que promueve la acumulación de capital humano rompiendo así el ciclo intergeneracional de pobreza. Los programas de TMC proporcionan dinero en efectivo a los hogares pobres a cambio de cumplir con un conjunto de condiciones relacionadas con la salud y la educación.

Los resultados inmediatos esperados incluyen el aumento del consumo de alimentos, la asistencia escolar y la utilización preventiva de los servicios de salud entre los pobres. Los impactos esperados a largo plazo se refieren a incrementar la acumulación de capital humano y ganancias asociadas en el mercado laboral.

El programa comenzó a operar en 1997 en zonas rurales bajo el nombre de Progresá. Para el año 2001, ya se había extendido a las zonas semiurbanas y en 2002 alcanzó las zonas urbanas. Cinco millones de familias se benefician actualmente de él, esto es, aproximadamente el 25% de la población total y el 100% de los pobres.

Desde el principio se incluyó un componente evaluativo para cuantificar el impacto generado por el programa mediante rigurosas metodologías (centradas más bien en la atribución que en la contribución) que utilizan criterios tanto cualitativos como cuantitativos. El trabajo evaluativo fue asignado a instituciones de investigación y académicos reconocidos a nivel nacional e internacional.

Quizás el mayor impacto producido por la evaluación, a la fecha, con resultados muy positivos y convincentes, es la crucial función que esta desempeñó en evitar que el programa fuera eliminado con cada cambio de gobierno, contrariamente a lo que había sido la norma con ocasión de cambios de gobierno anteriores. El nombre de Progresá fue sustituido por el de Oportunidades para acentuar precisamente dicho cambio.

Otra consecuencia importante, a la cual contribuyó la experiencia de evaluación de Oportunidades, ha sido la adopción de una ley mexicana que ahora exige que todos los programas sociales desarrollen evaluaciones externas anuales.

Un impacto externo del programa ha sido que otros países de la región han adoptado programas similares a Oportunidades, incluidos Colombia, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Paraguay y Jamaica.

Finalmente, se efectuaron varias modificaciones al diseño del programa como resultado de las evaluaciones, entre otras, (i) una extensión de los subsidios de educación brindados para cubrir también estudios secundarios, ya que la evaluación reveló que el mayor impacto del programa se produjo en la asistencia escolar de jóvenes de dicho segmento; (ii) mejoramientos de la metodología utilizada en las charlas sobre salud, pasando de un estilo pasivo tipo conferencista-oyente a un enfoque de aprendizaje práctico e interactivo; (iii) ajustes al contenido de las charlas sobre salud para abordar desafíos urbanos relacionados con enfermedades crónicas, comportamientos riesgosos y estilos de vida poco saludables; y (iv) ajustes en la composición del suplemento alimenticio entregado para incluir un tipo de hierro de más fácil absorción.

Fuente: Briceño B. y Gaarder M. (2009)

¿Las transferencias condicionadas de dinero en efectivo mejoran la salud y nutrición de las personas?

Existe sólida evidencia que indica que los incentivos financieros funcionan para aumentar la utilización de los servicios claves de salud por parte de los pobres, aunque este aumento en el acceso a tales servicios no necesariamente se traduce en mejoras en el nivel de vacunación, estado nutricional, morbilidad y mortalidad. Tal antecedente pone en tela de juicio la eficacia en función de costos de fomentar su utilización cuando los servicios son de mala calidad. Sin embargo, conclusiones recientes sobre el caso mexicano indican que los propios beneficiarios están exigiendo mayor calidad en los servicios, obligando así a los proveedores a mejorar su desempeño (Barber y Gertler, 2010).

Otros estudios sobre México indican que, aunque los beneficios para la salud derivados del mayor uso de los servicios de atención son contradictorios, pueden presentarse beneficios colaterales resultantes de las transferencias monetarias, como mejores opciones de estilo de vida y una mejor salud mental. Las charlas sobre salud también pueden aumentar el uso de métodos anticonceptivos al proporcionar información que antes no estaba disponible para los hogares más pobres (Lamadrid-Figueroa y otros, 2010).

El segundo desafío consiste en identificar el beneficio marginal de las transferencias condicionadas sobre las transferencias no condicionadas. Si el monitoreo de las condiciones impuestas es costoso y el cumplimiento de las corresponsabilidades exige mucho tiempo a la familia, es importante determinar si las condiciones son realmente necesarias para asegurar el comportamiento deseado en materia de salud. En algunos casos, es probable que la pobreza genere todo el problema y solo se requiera de mayores ingresos, pero esto debe ser cuidadosamente considerado en la etapa de diseño.

“Hoy, gracias a Oportunidades, el gobierno mexicano puede hacer transferencias directas de dinero en efectivo a casi toda la población que vive en extrema pobreza”. Santiago Levy, economista mexicano, principal arquitecto del reconocido programa y Viceministro de Finanzas.

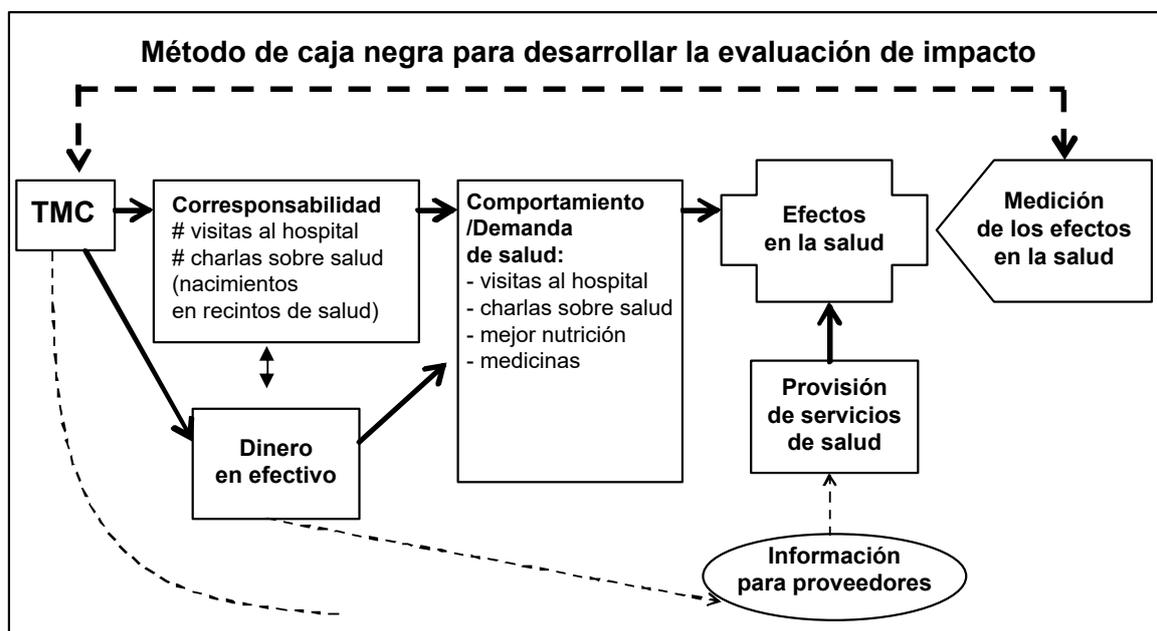
¿Cuáles son las consecuencias en el aprendizaje de los niños?

La investigación indica que los programas de TMC producen un impacto positivo en la tasa de matriculación escolar, pero se sabe poco sobre el impacto de tales programas en los logros escolares.

Por ejemplo, Brasil, México y Honduras han demostrado que la asistencia escolar aumenta tras aplicar un programa de TMC (Skoufias y McClafferty, 2001; Cardoso y Souza, 2004; Glewwe y Olinto, 2004). Si las escuelas son de una calidad suficiente, también debiera producirse un efecto positivo de dicha asistencia mejorada sobre el rendimiento de los estudiantes.

Sin embargo, la evidencia sobre el efecto generado por las TMC en los logros educacionales es menos concluyente. En México, el programa derivó en tasas de repetición más bajas y en mejores tasas de aprobación de cursos para niños entre 6 y 11 años, aunque la situación fue a la inversa en el caso de jóvenes entre 12 y 14 años (Behrman y otros, 2005b). Del mismo modo, en Brasil se produjo un aumento del 0,8% en las tasas de retención escolar para aquellos niños que se beneficiaron de la intervención en comparación con los que no lo hicieron (Janvry y otros, 2006).

Enfoque teórico de las TMC y representación gráfica de las hipótesis implícitas



Fuente: Gaarder y otros, 2010

En Colombia, el programa Familias en Acción generó un impacto positivo en el desempeño de niños entre 7 y 12 años, los que hubieran asistido a la escuela incluso sin el incentivo de la transferencia de efectivo. Sin embargo, los logros escolares de los adolescentes que, de igual modo, hubieran asistido a la escuela sin mediar transferencia monetaria alguna, fueron afectados negativamente por el programa, posiblemente debido a los efectos adversos sobre la calidad de la educación causados por la influencia de los compañeros de clases o el hacinamiento en el aula (García e Hill, 2010).

En Nicaragua, el programa denominado Red de Protección Social redujo las tasas de deserción y repetición en un período de cuatro años. También produjo un impacto positivo en la aprobación de cursos, particularmente en zonas con escuelas mejor equipadas. Curiosamente, el programa de TMC mejoró de manera efectiva la oferta educacional en áreas con condiciones iniciales deficientes, lo que indica que una provisión inicialmente pobre no necesariamente constituye un obstáculo para la efectividad de estos programas (Maluccio y otros, 2010).

Referencias y recursos útiles

Barber, S. and Gertler, P., 2010. Empowering women: how Mexico's conditional cash transfer programme raised parental care quality and birth weight. *Journal of development effectiveness*, 2 (1), 51–73.

Behrman, J.R., Sengupta, P. and Todd, P., 2005. Progressing through PROGRESA: an impact assessment of Mexico's school subsidy experiment. *Economic development and cultural change*, 54 (1), 237–275.

Bertha Briceño and Marie M. Gaarder (2009), *Institutionalizing Evaluation: Review of International Experience*, 3ie.

Gaarder, M.M., Glassman, A.L. and Todd, J., 2010. Progressing through PROGRESA: an impact assessment of Mexico's school subsidy experiment. *Journal of development effectiveness*, 2 (1), 6–50.

García, S. and Hill, J., 2010. The impact of conditional cash transfers and health: unpacking the causal chain. *Journal of development effectiveness*, 2 (1) 117–137.

Lamadrid-Figueroa, H., Angeles, G., Mroz, T., UrquietaSalomón, J., Hernández-Prado, B., CruzValdez, A. and Teñalez-Rojo, M., 2010. Heterogeneous impact on the social programme Oportunidades on use of contraceptive methods by young adult women living in rural areas. *Journal of development effectiveness*, 2 (1), 74–86.

Maluccio, J., Murphy, A. and Regalia, F., 2010. Does supply matter? Initial schooling conditions and the effectiveness of conditional cash transfers for grade progression in Nicaragua. *Journal of development effectiveness*, 2 (1), 87–116.

Soares, F., Ribas, R. and Hirata, G., 2010. Impact evaluation of a rural conditional cash transfer programme on outcomes beyond health and education. *Journal of development education*, 2 (1), 138–157.

World Bank panel review (2009), downloaded from: http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/297-314_PRR-CCT_appB.pdf

Mexico's Oportunidades Programme
<http://www.oportunidades.gob.mx/>

Colombia Familias en Acción Programme
<http://www.accionsocial.gov.co/>

Brazil Bolsa familia Programme
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>



International Initiative for Impact Evaluation (3ie) es una ONG internacional que brinda subvenciones para la promoción de programas y políticas de desarrollo basadas en evidencias. Somos líderes mundiales en financiamiento y producción de evidencia de alta calidad sobre aquellas iniciativas que sí funcionan, cómo funcionan, por qué funcionan y a qué costo. Creemos que contar con evidencia mejorada y pertinente a cada política hará que el desarrollo sea más eficaz y mejorará la vida de las personas.

www.3ieimpact.org

Para obtener más información y actualizaciones, escriba a 3ie@3ieimpact.org

Evaluación de impacto 1 - Mayo de 2010

 @3ieNews

 /3ieimpact

 /3ievideos

 international-initiative-for-impact-evaluation



Este resumen ha sido traducido del inglés al español por cortesía de CAF – banco de desarrollo de América Latina, un importante miembro de 3ie. CAF y 3ie se disculpan de antemano por cualquier posible discrepancia en el texto.