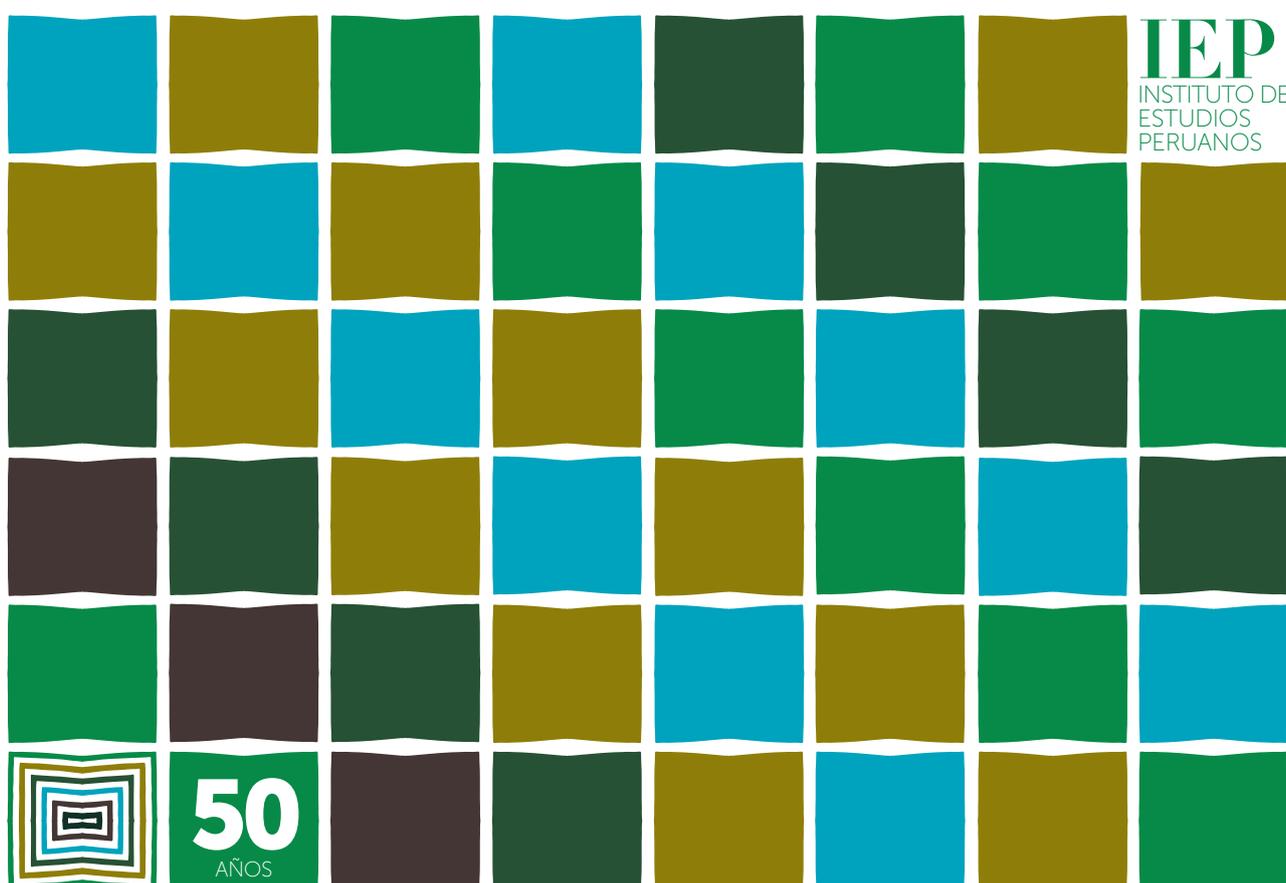


DE BUENAS POLÍTICAS SOCIALES A POLÍTICAS ARTICULADAS PARA SUPERAR LA POBREZA: ¿QUÉ NECESITAMOS PARA INICIAR ESTE TRÁNSITO?



Carolina Trivelli
Jhonatan Clausen

DE BUENAS POLÍTICAS SOCIALES A POLÍTICAS ARTICULADAS PARA SUPERAR LA POBREZA: ¿QUÉ NECESITAMOS PARA INICIAR ESTE TRÁNSITO?

Documento de Trabajo N.º 209

Este documento fue elaborado gracias al apoyo financiero de la Fundación Ford, a través de una donación del Institute for International Education (*grant* 66009878), y su publicación fue posible gracias al apoyo del IEP. Versiones preliminares de este documento fueron presentadas y discutidas en varias reuniones y eventos internacionales orientados a generar programas que logren procesos de «graduación» en programas sociales; es decir, procesos de inclusión económica sostenibles. Agradecemos los comentarios y sugerencias recibidos en dichos eventos. Los errores y omisiones son de nuestra entera responsabilidad.

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Central telefónica: (51-1) 332-6194
Fax: (51-1) 332-6173
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>
Web: <www.iep.org.pe>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<http://www.iep.org.pe/biblioteca_virtual.html>

ISBN 978-9972-51-494-4
Documento de Trabajo (ISSN 1022-0356)
Serie Documentos de Política, 10 (ISSN 1022-0372)
Edición digital

Lima, febrero de 2015

Corrección de estilo: Luis Andrade
Diagramación: ErickRagas.com

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank.

De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿qué necesitamos para iniciar este tránsito? / Carolina Trivelli y Jhonatan Clausen. Lima, IEP, 2015 (Documento de Trabajo, 209. Serie de Política 10)

1. POLÍTICAS SOCIALES; 2. ALIVIO DE LA POBREZA; 3. INCLUSIÓN SOCIAL; 4. PROGRAMAS SOCIALES;
5. TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS; 6. INCLUSIÓN FINANCIERA; 7. PERÚ

WD/04.04.02/P/10



Resumen.....	6
1. Introducción	8
2. Los programas de TMC en las políticas sociales focalizadas	13
2.1. El impacto de las TMC sobre sus objetivos primarios: pobreza monetaria, educación y salud infantil en familias en situación de exclusión.....	13
2.2. TMC, actividades productivas, inserción laboral y aumento de los ingresos autónomos.....	22
2.3. TMC y ampliación de capacidades: empoderamiento e inclusión financiera.....	27
2.4. Desafíos no resueltos de las TMC en la actualidad	30
2.5. Las TMC como plataformas para la articulación de intervenciones habilitadoras: hacia el desarrollo de esquemas inclusivos y sostenibles.....	31
2.6. Elementos fundamentales para iniciar el proceso de articulación entre TMC y programas habilitadores.....	35
3. La experiencia de las políticas de desarrollo e inclusión social en el Perú: articulación y escala de operación a partir de la evidencia de proyectos piloto	41
3.1. El piloto Juntos-Haku Wiñay.....	45
3.2. Algunos cuellos de botella encontrados	48
3.3. El piloto de inclusión financiera de Juntos	48

3.4. Buscando mayor escala de operación y cobertura: la ruta crítica para pasar de pilotos a programas o políticas.....	51
3.5. Desafíos sobre el proceso de articulación: ¿qué nos falta conocer?.....	55
Bibliografía	63



Índice de cuadros

1. Número de familias beneficiarias de programas de TMC, América Latina, 2012	8
2. Presupuesto asignado a programas de TMC en América Latina, 2011	10
3. Principales programas de TMC activos en América Latina.....	15
4. Principales hallazgos acerca del impacto de las TMC sobre sus objetivos primarios	22
5. Principales hallazgos acerca del impacto de las TMC sobre dimensiones que no constituyen objetivos primarios del programa.....	27
6. Ruta crítica para el paso de pilotos a programas o políticas.....	53



Índice de gráficos

1. Eje de Inclusión Económica de la ENDIS.....	43
2. Inclusión económica a partir del modelo articulado de «graduación» MIDIS.....	54



Luego de más de quince años, los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) se han convertido en la columna vertebral de las políticas sociales focalizadas en América Latina. Están presentes en todos los países y tienen una cobertura masiva: más de cien millones de latinoamericanos viven en hogares que reciben estos programas. Existe una suerte de acuerdo entre los hacedores de política sobre las bondades de este tipo de programas y respecto a su éxito en lograr impactos positivos en la salud y educación de los niños de las familias participantes. A pesar de ello, existe también consenso en que los programas de TMC no son suficientes para lograr procesos masivos de superación de la pobreza. Por ello, el debate sobre cómo mejorar las políticas sociales focalizadas incluye hoy, en un lugar primordial, la necesidad de innovar y lograr programas que, además de mantener lo alcanzado por las experiencias de TMC, permitan a sus receptores iniciar una senda sostenida y sostenible hacia la superación de su condición de pobreza. Si bien se escuchan algunas voces que señalan que los propios programas de TMC podrían incluir el objetivo de superación de la pobreza, el centro de la discusión está puesto en el diseño de programas complementarios que inserten a las familias usuarias de los programas de TMC en procesos que les permitan superar dicha condición.

Este documento persigue dos objetivos. Primero, discutir cuáles son los desafíos y las potencialidades de la posible articulación entre políticas sociales focalizadas con políticas y programas de desarrollo de corte más habilitador, en particular con programas orientados a lograr procesos de generación de ingresos sostenidos en las familias más pobres o con iniciativas que permitan dotar a las familias beneficiarias de nuevas herramientas que faciliten su exitosa inclusión

económica. Segundo, explorar los procesos necesarios para implementar estos esquemas de articulación. Así, se presenta un modelo de ruta crítica que permite partir de programas piloto que luego de un proceso de aprendizaje y adaptación se conviertan en políticas sociales de mayor escala de operación y cobertura. Este modelo surge de dos experiencias recientes en la política social focalizada en el Perú: el piloto Juntos-Haku Wiñay y el piloto de inclusión financiera para usuarios del programa de TMC Juntos.



Durante los últimos diez años, las políticas sociales en América Latina han mostrado una clara y sostenida mejoría en su implementación y pertinencia. Como consecuencia, este tipo de políticas han experimentado importantes logros y avances, los cuales, a su vez, han servido de base para un proceso de expansión en su implementación que ha llevado a que, hoy en día, sean parte central de la política social en diecinueve países de la región, en los que atienden a más de cien millones de personas.

Cuadro 1

NÚMERO DE FAMILIAS BENEFICIARIAS DE PROGRAMAS DE TMC, AMÉRICA LATINA, 2012

País	Programa	Familias
Argentina	Asignación Universal por Hijo para la Protección Social	1 897 485
Bolivia	Bono Juancito Pinto	392 857 ^b
	Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy	146 384
Brasil	Bolsa Familia	13 770 339
	Bolsa Verde	23 000 ^a
Chile	Chile Solidario	
	Ingreso Ético Familiar	170 000 ^a
Colombia	Familias en Acción	2 790 314



País	Programa	Familias
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	1 225 929
El Salvador	Comunidades Solidarias	105 900 ^d
Guatemala	Mi Bono Seguro	757 765
Haití	Ti Manman Cheri	100 000 ^a
Honduras	Bono 10 000 Educación, Salud y Nutrición	600 000 ^a
	Programa de Asignación Familiar	660 790 ^c
México	Oportunidades (antes Progresa)	6 500 000
Panamá	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	9200 ^d
	Red de Oportunidades	34 488
Paraguay	Abrazo	396 ^d
	Tekoporã	99 015 ^c
Perú	Programa de Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos	619 735
Rep. Dominicana	Programa Solidaridad	755 683 ^b
Uruguay	Asignaciones Familiares	130 784 ^b
	Tarjeta Alimentaria	62 517 ^d

^a Cifras proyectadas. ^b Datos al 2011. ^c Datos al 2010. ^d Datos al 2009.

Fuente: CEPAL, elaboración propia.

En general, las políticas sociales pueden clasificarse dentro de dos grandes grupos. El primero comprende aquellas de cobertura universal, como los servicios sociales —esquemas de pensiones contributivas—, la educación y la salud. En segundo lugar, se encuentran las políticas sociales focalizadas; es decir, orientadas a un grupo de la población que cumple determinadas características, sobre todo asociadas a su nivel de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) son el ejemplo típico de política social focalizada, pero, ciertamente, existen muchos tipos de programas más. A su vez, esta división entre los tipos de política social tiene un correlato en la administración gubernamental, lo cual se traduce en que en buena parte de los países de la región existen ministerios sectoriales para la provisión de los servicios universales y ministerios de desarrollo social —como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el Perú— que concentran los servicios focalizados, aunque algunos ministerios sectoriales pueden también tener programas focalizados.

Los programas de TMC son los programas sociales focalizados más importantes, no solo por sus logros, sino por su escala de operación y presupuesto. El presupuesto asignado a programas de TMC en América Latina fue de aproximadamente más de 20 000 millones de dólares en el 2011 (véase el cuadro 2). Ciertamente, no son los únicos programas, pero sí los centrales, junto con los de pensiones no contributivas, en la mayor parte de los países de la región.

Cuadro 2
PRESUPUESTO ASIGNADO A PROGRAMAS DE TMC EN AMÉRICA LATINA, 2011

País	Programa	US\$	% PBI
Argentina	Asignación Universal por Hijo para la Protección Social	2 487 079 774	0,55
Bolivia	Bono Juancito Pinto	55 225 312	0,23
	Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy	25 548 004	0,11
Brasil	Bolsa Familia	10 331 664 054 ^d	0,42
	Bolsa Verde	5 298 308	0,00
Chile	Chile Solidario	173 533 723 ^p	0,08
	Ingreso Ético Familiar	400 500 000 ^c	0,11
Colombia	Familias en Acción	773 400 799	0,23
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	730 444 605	0,95
El Salvador	Comunidades Solidarias	86 421 880	0,37
Guatemala	Mi Bono Seguro	101 334 193 ^{c,d}	0,20
Haití	Ti Manman Cheri	13 000 000 ^c	0,17
Honduras	Bono 10 000 Educación, Salud y Nutrición	27 976 667	0,16
	Programa de Asignación Familiar	32 129 083 ^p	0,20
México	Oportunidades (antes Progresa)	4 862 744 486	0,42
Panamá	Red de Oportunidades	44 500 000 ^d	0,14
Paraguay	Abrazo	2 479 766 ^a	0,02
	Tekoporã	42 454 331 ^b	0,21
Perú	Programa de Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos	229 634 851	0,13
Rep. Dominicana	Programa Solidaridad	6 756 330	0,01
Uruguay	Asignaciones Familiares	215 816 796	0,46
	Tarjeta Alimentaria	30 709 398 ^a	0,10

^a Datos al 2009. ^b Datos al 2010. ^c Datos al 2012. ^d Datos de gasto.
Fuente: CEPAL, elaboración propia.

Los programas focalizados buscan igualar las opciones del grupo al que atienden para que las personas pertenecientes a este puedan acceder a los servicios públicos a los que tienen derecho, pero a los que no acceden por su condición de pobreza o exclusión. Esto quiere decir que estos programas focalizados tienden a ser programas que buscan «igualar el piso» para que todos los ciudadanos puedan aprovechar, exigir y acceder de forma efectiva a los servicios públicos universales que les corresponden.

Los objetivos principales de los programas de TMC son dos. El primero es de corto plazo, y consiste en la eliminación de la pobreza extrema en lo inmediato. En segundo lugar, están los objetivos de largo plazo, que consisten en incentivar la acumulación de capital humano en los niños de las familias usuarias. Para dicho fin, los programas de TMC actúan sobre la estructura de incentivos del hogar

realizando transferencias de dinero (generalmente a las madres de familia) que intentan cubrir el costo de oportunidad que implica para las familias el enviar a los niños a la escuela. Además, los padres de las familias usuarias están obligados a cumplir una serie de corresponsabilidades para recibir las transferencias. Estas corresponsabilidades consisten, generalmente, en asegurarse de que los niños asistan de manera permanente a clases y a sus controles de salud.

Existe una amplia literatura que ha estudiado los impactos de los programas de TMC sobre sus variables objetivo primarias:¹ pobreza extrema en el corto plazo, salud y educación de los niños. A partir de dicha literatura, es posible afirmar que estos programas han logrado su cometido: los niños y niñas de los hogares atendidos han asistido crecientemente a la escuela, se ha reducido la deserción escolar, se ha incrementado la presencia de niñas en los años finales de educación y se ha incrementado la graduación escolar. Del mismo modo, se ha incrementado la atención de salud a estos grupos, en particular la atención durante el primer año de vida y los niveles de vacunación.

Por otro lado, la literatura reporta efectos positivos no previstos: más empoderamiento de las mujeres, bancarización o inicio de procesos de inclusión financiera, pequeñas inversiones en el mejoramiento de las viviendas de los receptores, mayor consumo de alimentos,² impactos positivos en las actividades productivas de las familias receptoras,³ etcétera. Por supuesto, hay algunos efectos negativos también: mayor presión en las mujeres, que hoy tienen más tareas; niños que asisten más a la escuela, pero que siguen obligados a cumplir con tareas tradicionales y, por ende, ven en estos programas la razón de tener menos tiempo de juego, etcétera. Además, en casi todos los países estos programas han contribuido a reducir la pobreza, sobre todo la pobreza extrema, y, en alguna medida, la desigualdad; el Brasil es el caso emblemático de esto último. Sabemos hoy todo esto porque estos programas, en su mayoría, han incluido desde su diseño procesos de evaluación —de distinto tipo y con objetivos diferentes— o han permitido y apoyado procesos de evaluación externa.

A partir de los hallazgos en la literatura, buscamos discutir cuáles son los desafíos y las potencialidades de estos programas de TMC para ser fuente de procesos básicos de superación de la pobreza. En particular, queremos discutir el potencial de la articulación de políticas sociales focalizadas con políticas de desarrollo de corte más habilitador, con programas orientados a lograr procesos de generación de ingresos sostenidos en las familias más pobres o con iniciativas que permitan dotar a las familias beneficiarias de nuevas herramientas que faciliten su exitosa inclusión económica. Adicionalmente, el documento explora el proceso requerido para implementar de forma real esquemas de articulación. Así, se presenta una propuesta de ruta crítica para transitar de programas piloto a políticas sociales de mayor escala de operación y cobertura. Para este fin, ubicamos dos experiencias recientes en la política social en el Perú: el programa piloto de articulación entre Juntos y Haku Wiñay, y el programa piloto de inclusión financiera para usuarias del programa de TMC Juntos.

1. Este punto se desarrolla en extenso en la sección siguiente.

2. Hay controversia sobre si los programas de TMC tienen un efecto en la calidad del consumo de alimentos.

3. Para una discusión acerca de los posibles impactos productivos de los programas TMC en el África, véase Goldstein (2014).

Este documento consta de tres secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección se revisa la literatura acerca del impacto de los programas de TMC sobre distintos tipos de variables. Esta revisión se ha dividido, a su vez, en tres partes. La primera explora la literatura que ha documentado los efectos de las TMC sobre sus principales variables objetivo; es decir, los niveles de extrema pobreza, y la situación educativa y de salud de los niños de las familias usuarias. La segunda reseña las investigaciones que exploran el efecto de esta clase de programas sociales focalizados sobre las actividades productivas de las familias usuarias y sus ingresos autónomos. En la tercera se presenta una lista de investigaciones que estudian los efectos de las TMC sobre otro tipo de variables de desarrollo humano referidas al empoderamiento de la mujer y la inclusión financiera. Para cerrar esta sección, se discuten los principales desafíos identificados para que las TMC sigan mejorando su desempeño. Luego, se aborda el papel de las TMC en generar esquemas de política social orientados al logro de objetivos de «graduación»⁴ y se presentan los elementos fundamentales para iniciar el proceso de articulación entre TMC y programas habilitadores. En la sección tercera se narran las experiencias de política a partir del piloto de graduación Juntos-Haku Wiñay y del programa piloto de inclusión financiera para usuarios del programa de TMC Juntos; ambos pilotos permiten ilustrar la forma en que el esquema de articulación de programas sociales ha logrado ser implementado en la reciente experiencia de política social en el Perú. Luego, tomando como referencia estas dos experiencias, se presenta una propuesta de ruta crítica para el paso de pilotos a programas o políticas sociales de mayor escala de operación y cobertura. Finalmente, se exponen los desafíos pendientes, relativos tanto al proceso mismo de articulación de programas sociales como al proceso de alcanzar una mayor escala de operación a partir de programas piloto.

4. Utilizamos el término *graduación* para hacer referencia a los procesos que permiten a los usuarios de determinados programas sociales dejar de requerirlos. Es un término poco adecuado, pero no hemos encontrado uno mejor. En el caso de las políticas sociales peruanas, encontramos que los términos *graduación* o *egreso* de los programas sociales generaban reacciones negativas y no se convertían en aspiraciones para los usuarios de programas sociales, sino más bien en amenazas a los niveles de bienestar —menor vulnerabilidad— alcanzados con los programas sociales, sobre todo con los de TMC.



Los programas de TMC en las políticas sociales focalizadas

En esta sección se realiza, en primer lugar, una revisión de la literatura académica que explora los efectos de los programas de TMC sobre distintas variables de ingreso y desarrollo humano en los usuarios. Se ha optado por dividir esta revisión en tres secciones: impactos sobre variables objetivo primarias (pobreza monetaria, salud y educación infantil), impactos sobre variables de inclusión económica (actividades productivas, inserción laboral y aumento de los ingresos autónomos) e impactos sobre capacidades básicas (inclusión financiera y empoderamiento). En segundo lugar, y a partir de la evidencia presentada, se discuten los desafíos no resueltos de las TMC en la actualidad, así como su potencial papel como plataformas para la articulación de iniciativas de corte habilitador que permitan a las personas en situación de pobreza insertarse en sendas sostenidas y sostenibles de incremento de su autonomía económica. Finalmente, se presentan algunos elementos prácticos orientados a poner en práctica dicho proceso de articulación.

2.1. El impacto de las TMC sobre sus objetivos primarios: pobreza monetaria, educación y salud infantil en familias en situación de exclusión

Como referimos anteriormente, hoy en día, en América Latina, los programas de TMC constituyen el principal tipo de intervención en la lucha contra la pobreza. Con cifras al 2010 se observa que han cubierto a aproximadamente 129 millones de personas en dieciocho países de la región (Paes-Sousa y otros 2013). En general, estas iniciativas tienen un objetivo doble, puesto que buscan aliviar la pobreza en

el corto plazo —en particular, la pobreza extrema y el hambre, en la medida en que relajan la restricción presupuestal de las familias que atienden— y, a la vez, apuntan a metas de largo plazo, lo que tiene efectos en la próxima generación. En el largo plazo se espera que las condicionalidades asociadas a la transferencia se conviertan en una herramienta para promover la acumulación de capital humano y, de ese modo, romper con el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza (Handa y Davis 2006).

La experiencia de implementación de programas de TMC en América Latina tiene como hito pionero la creación, en 1997, del programa Progresá en México.⁵ De acuerdo con Gertler (2004), los beneficios del programa se extendieron a aproximadamente 2,6 millones de familias en alrededor de 50 000 localidades rurales. Esta cantidad de beneficiarios representó en su momento el 10% del total de familias en México.

El diseño de la intervención inicial de Progresá comprendía el otorgamiento de una subvención equivalente a alrededor del 30% de ingreso familiar cada dos meses. Como contrapartida, los padres asumían el compromiso de cumplir con una serie de corresponsabilidades, como llevar a sus hijos a los centros de salud para ser vacunados, así como a controles médicos y nutricionales (de periodicidad variable de acuerdo con la edad del niño). Del mismo modo, para aquellas familias con niños en edad escolar, las corresponsabilidades estaban también relacionadas con la matrícula de los hijos y su asistencia regular a clases.

Un elemento fundamental que se debe destacar en el diseño de Progresá es que incluyó desde el inicio una estructura que permitió su posterior evaluación mediante la aplicación de metodologías rigurosas de evaluación de impacto. En particular, el programa se diseñó con un esquema de aleatorización en fases, lo que permitió contar con un grupo de control con el cual comparar los resultados de aquellos que sí recibieron la intervención. Así, en una primera etapa se asignaron aleatoriamente 320 localidades al grupo de tratamiento —es decir, aquellos que recibieron la intervención— y 185 fueron asignados al grupo de control. Estos últimos recibieron el programa —es decir, pasaron a formar parte del grupo de tratamiento— luego de dos años.⁶

Tomando como referencia la información sobre las familias de los grupos de control y tratamiento, Gertler (2004) evaluó el impacto del programa sobre la salud de los niños. En particular, utilizó como variables de resultado la morbilidad infantil, así como la talla y los niveles de hemoglobina en la sangre (como un indicador de la incidencia de anemia). Los resultados del estudio mostraron que aquellos niños nacidos durante los dos años de la intervención en familias del grupo de tratamiento tuvieron una probabilidad 25,3% menor de estar enfermos que aquellos que pertenecían al grupo de tratamiento. Del mismo modo, los niños de 0 a 35 meses que recibieron el tratamiento mostraron una reducción de alrededor de 39,5% en sus tasas de morbilidad con respecto a su condición inicial, luego de 24 meses de tratamiento. Además, los resultados indicaron que los beneficios del

5. Denominado *Oportunidades* a partir del 2002.

6. A aquellas familias que fueron asignadas al grupo de control no se les reveló, en un inicio, que luego de dos años pasarían a recibir también el beneficio del programa. Esta medida se adoptó para evitar cambios conductuales que podrían haber contaminado la identificación del impacto del programa.

programa se incrementaban de acuerdo con el tiempo de permanencia en este, lo cual sugeriría que estos beneficios tienen una naturaleza acumulativa. En cuanto a las variables de talla y anemia, se observó que quienes recibieron el tratamiento tuvieron una probabilidad 25,3% menor de padecer anemia y crecieron en promedio un centímetro más que los niños del grupo de control.

A partir de la implementación de Progresa, América Latina ha presenciado la expansión de los programas de TMC como herramienta de política social. En la actualidad, son muchos los países de la región que han implementado este tipo de programas. Algunos ejemplos son el programa Juntos en el Perú, Familias en Acción en Colombia, Bono Juancito Pinto en Bolivia, Bolsa Familia en el Brasil, Chile Solidario, Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador, entre otros (véase el cuadro 2).

La experiencia de los programas de TMC ha trascendido el escenario de América Latina y en la actualidad existen programas de este tipo en Asia, África e incluso en países de ingresos altos como Estados Unidos. Así, por ejemplo, el estudio de Hagen-Zanker y Holmes (2012) realiza un análisis del papel de los programas de TMC en Nigeria como instrumentos de política social, e identifica la factibilidad de la implementación de otros programas similares en dicho país. En particular, centra su atención en el programa In Care of The Poor (COPE), el cual fue creado en el 2007 por el Gobierno de ese país. El estudio recalca la importancia de las transferencias para los hogares más pobres en términos de aumento del consumo; sin embargo, pone énfasis también en las limitaciones del programa, relacionadas con los bajos montos de las transferencias, lo cual, en algunos casos, se ve empeorado por la creciente dinámica de los precios de los alimentos en algunas regiones del país. Por otro lado, Asfaw y otros (2012) realizan un recuento de las experiencias de programas de transferencias monetarias en Etiopía, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Zambia y Zimbabwe, en el marco del proyecto Protection to Production (PTOP), llevado a cabo por la FAO en coordinación con el Department of International Development (DFID). Algunos ejemplos para el caso asiático son los programas de TMC implementados en Bangladesh, Camboya, India, Indonesia, Mongolia y Pakistán. Para el caso de Estados Unidos, destaca la experiencia del programa Opportunity, llevado a cabo en el estado de Nueva York y que culminó en agosto del 2010.

Cuadro 3
PRINCIPALES PROGRAMAS DE TMC ACTIVOS EN AMÉRICA LATINA

País	Programa
Argentina	Asignación Universal por Hijo para la Protección Social
Bolivia	Bono Juancito Pinto, Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy
Brasil	Bolsa Familia, Bolsa Verde
Chile	Chile Solidario, Ingreso Ético Familiar
Colombia	Familias en Acción, Ingreso para la Prosperidad Social
Costa Rica	Avancemos
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano, Desnutrición Cero

País	Programa
El Salvador	Comunidades Solidarias
Guatemala	Mi Bono Seguro
Haití	Ti Manman Cheri
Honduras	Bono 10 000 Educación, Salud y Nutrición, Programa de Asignación Familiar
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education
México	Oportunidades (antes Progresá)
Panamá	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos, Red de Oportunidades
Paraguay	Abrazo, Tekoporã
Perú	Programa de Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos
Rep. Dominicana	Programa Solidaridad
Uruguay	Asignaciones Familiares, Tarjeta Alimentaria

Fuente: CEPAL, elaboración propia.

Por otro lado, junto con el aumento de este tipo de iniciativas, se ha observado también un creciente interés por evaluar su efectividad en función de sus objetivos. Más aún, en la mayoría de los países en los que se ha implementado este tipo de programas, se observa un fuerte interés, por parte del sector público, en evaluar sus resultados de forma rigurosa (Chiapa 2012). Las investigaciones realizadas con relación a dicho tema son numerosas y están centradas, en su mayoría, en evaluar los resultados de corto plazo de los programas. Para dicho fin se recurre a diferentes metodologías, que van desde la implementación de evaluaciones de impacto experimentales hasta estudios de caso de tipo cualitativo. Junto con las evaluaciones de impacto, crecientemente se vienen haciendo estudios de efectos no planificados en distintas dimensiones de la vida de las familias receptoras, desde procesos de inversión en activos fijos hasta procesos culturales y políticos. Este tipo de estudios serán reseñados en las siguientes secciones.

Chiapa (2012) realiza un breve balance de las investigaciones acerca del impacto de las TMC sobre variables de desarrollo humano (salud y educación infantil). Así, muestra que los estudios de Attanasio, Fitzsimmons y Gómez (2005), Behrman y Hoddinott (2005), Gertler (2000) y Maluccio y Flores (2005) encuentran impactos positivos, aun cuando también menciona que, en algunos casos, los efectos parecerían haber sido nulos (Hoddinott 2008, Paxson y Schady 2008). Del mismo modo, el autor refiere que los estudios de Filmer y Schady (2009), Maluccio (2005) y Skoufias y Parker (2001) evidencian la forma en que las TMC reducen la probabilidad de que niños y niñas trabajen.

Por otro lado, Handa y Davis (2006) realizan una revisión bibliográfica acerca de seis programas de TMC implementados en América Latina: Bolsa Escola (Brasil), Oportunidades (México), PRAF II (Honduras), RPS (Nicaragua), Familias en Acción (Colombia) y PATH (Jamaica). Una de las conclusiones más resaltantes de la investigación se relaciona con la viabilidad política de este tipo de programas. En efecto, concluyen que el futuro político de los programas de TMC no está asegurado en la región, salvo quizá los casos de Colombia, Jamaica y México, únicos países en que

los programas parecerían contar con un amplio respaldo político. Resalta también la existencia de peligros para la sostenibilidad de los programas en países en los cuales estos se llevan a cabo sobre la base de préstamos de organismos multilaterales. Del mismo modo, afirman que no resulta claro si es que las TMC resultan la alternativa más efectiva en función de los costos si se toman en cuenta otras opciones por el lado de la oferta. Además, según los autores, parecerían existir contradicciones entre la forma en que actualmente se busca alcanzar el objetivo de alivio de pobreza (corto plazo) y el de acumulación de capital humano (largo plazo), en especial en lo referido a focalización, puesto que se prioriza a hogares con niños, mientras que los hogares con miembros de mayor edad quedarían fuera de estos programas y tendrían que ser compensados por otro tipo de políticas sociales. Otra observación planteada en el estudio se relaciona con el hecho de que concentrarse exclusivamente en la acumulación de capital humano de las futuras generaciones haría que, en general, las TMC no aprovecharan la oportunidad de maximizar las sinergias con actividades productivas agrícolas y no agrícolas que existen en el presente. Del mismo modo, ignorar la acumulación de capital humano de los padres y la acumulación de activos dentro del hogar genera un riesgo para la sostenibilidad de los resultados de superación de pobreza en etapas de la vida en las que los hijos dejen el hogar o termine el tiempo de asignación de las transferencias.

En este contexto, en el que todavía hay mucha discusión tanto sobre los programas de TMC como acerca de su diseño, también se ha abierto un debate importante, referido al rol de las condicionalidades y la pertinencia de su aplicación en los programas sociales. Con relación a este punto, De Janvry y Sadoulet (2006) discuten las circunstancias en las cuales la aplicación de condicionalidades sería la alternativa más adecuada. Al respecto, señalan que en programas cuyo principal objetivo es transferir dinero a familias que tienen niños bajo su cuidado, no es necesario contar con corresponsabilidades, a menos que sea un requisito indispensable para lograr apoyo político para la continuidad del programa, asegurar la sostenibilidad presupuestal de este o dotarlo de un componente de contrato voluntario entre los beneficiarios y el Estado, de modo de incidir positivamente sobre la autoestima y responsabilidad de los primeros y ayudar a reducir la posible estigmatización social que podría significar recibir la transferencia.

Por otro lado, si el objetivo del programa está relacionado con el incremento del acceso de los niños de familias en situación de pobreza a los servicios educativos y de salud, el establecimiento de condicionalidades sí sería una opción adecuada. En este punto, sin embargo, los autores enfatizan la necesidad de considerar en qué situaciones la aplicación de una distorsión de precios —como son las condicionalidades— podría ser óptima en vez de, simplemente, permitir que las familias utilicen los recursos para maximizar su utilidad de acuerdo con sus preferencias. Las situaciones que mencionan se relacionan con que, en algunas circunstancias, los padres no están bien informados acerca de los beneficios futuros de la educación —es decir, existen restricciones informacionales—, o ellos mismos no cuentan con educación formal y, por tanto, subestiman los beneficios de acceder a esta, o viven en contextos sociales en los cuales los beneficios percibidos por la educación son bajos, o existen diferencias entre los óptimos sociales y privados debido a la no internalización de las externalidades positivas que tiene la educación.

En línea con las conclusiones de De Janvry y Sadoulet (2006), De Brauw y Hodinott (2011) realizan una investigación empírica para evaluar el impacto de las condicionalidades sobre los objetivos de acceso efectivo a la educación de las familias beneficiarias del programa Progresá en México. Para dicho fin, aprovechan el hecho de que existen familias beneficiarias del programa que no reciben a tiempo el formulario necesario para el monitoreo de la asistencia escolar de los niños, y que, por tanto, no están sujetas en forma efectiva a las condicionalidades referidas al componente educativo del programa. Los autores evalúan el impacto mediante técnicas cuasiexperimentales —en particular, técnicas de emparejamiento de acuerdo con el criterio del «vecino más cercano»—, así como regresiones de efectos fijos a nivel de familias. Independientemente de la metodología utilizada, las conclusiones parecen ser robustas: la ausencia de condicionalidades tuvo, en promedio, impactos negativos sobre la asistencia a la escuela de los niños beneficiarios. Es importante recalcar que estos efectos varían en magnitud de acuerdo con la etapa escolar del niño. Así, el efecto negativo sería más fuerte en la etapa de transición a la educación secundaria —etapa en la que se observan incrementos en el costo de oportunidad de la asistencia escolar— que en la etapa de educación primaria. Además, los efectos negativos son más importantes entre familias cuyos jefes de hogar son analfabetos y en aquellas en las que los padres se dedican a labores no agrícolas como actividad principal.

Por otra parte, De Janvry y otros (2006) elaboran un estudio en el que buscan alternativas para el diseño de programas de TMC que sirvan como redes de protección para familias vulnerables —pero que no se encuentran en situación de pobreza monetaria— cuando estas son afectadas por un *shock* negativo. Esto se entiende bajo la premisa de que muchas familias, incluso no pobres, utilizan a sus hijos como mecanismos para paliar riesgos, creando efectos irreversibles —o al menos muy difícilmente reversibles— en la acumulación de capital humano. Sobre la base de estudios previos realizados en Honduras, México y Nicaragua, la investigación muestra evidencia según la cual los programas de TMC han sido exitosos para proteger el capital humano de los niños ante *shocks* no previstos; sin embargo, existen hogares vulnerables que, al no ser clasificados como pobres, están fuera de la red de protección social y que, por tanto, se espera que retiren a los niños de la escuela ante un *shock*; muy probablemente estos niños se convertirán luego en personas en situación de pobreza. En ese sentido, la investigación concluye con la premisa de que ampliar temporalmente los programas de TMC para las familias que sufren un *shock* imprevisto podría ser una alternativa altamente efectiva para prevenir el incremento de los niveles de pobreza.

Zepeda (2008), por su parte, busca mostrar los efectos de los programas Oportunidades en México y Bolsa Familia en el Brasil con información a nivel agregado. Encuentra que los resultados referidos a la reducción de la incidencia de pobreza como consecuencia de la implementación de ambos programas parecerían ser modestos; sin embargo, si se toman en cuenta medidas de severidad como la brecha de pobreza, los efectos son mucho más significativos. Así, por ejemplo, mientras que en el Brasil la incidencia de pobreza ex post del programa se redujo en 5%, la brecha y la severidad se redujeron en 12% y 19%, respectivamente.

Otra investigación que vale la pena destacar es el estudio de Stampini y Tornarolli (2012), quienes buscan explorar la relación entre la evolución de los programas

de TMC y los niveles de pobreza de América Latina y el Caribe; la relación entre la expansión de la cobertura de dichos programas y la calidad de la focalización; y finalmente, el cambio en las características de las familias beneficiarias. Para dicho fin, utiliza información de 43 encuestas de hogares correspondientes a 13 países de América Latina y el Caribe —la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay— durante el periodo 2000-2011 (SEDLAC). Los resultados muestran que la introducción de programas de TMC habría sido exitosa para reducir los niveles de pobreza de la población beneficiaria. Esto se habría visto reforzado por el proceso de crecimiento económico, que ha brindado mayores recursos para continuar con dichos programas; sin embargo, la expansión de la cobertura de los programas de TMC habría aumentado también los niveles de filtración. Finalmente, se observan cambios en las características de las familias beneficiarias, relacionados con mayores niveles de educación, incremento del acceso a bienes públicos y aumento en los niveles de empleo formal. En particular, en países como el Perú se observa un incremento en la proporción de asalariados formales (de 0,6 a 0,9) y un aumento aún mayor para el caso de los asalariados informales (de 5,5 a 11,6). Una recomendación del documento apunta a la necesidad de pasar de condicionalidades referidas al uso a indicadores de resultado —logros de salud y educativos—, como aquellos relativos al cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las transferencias.

Gran parte de las investigaciones listadas previamente ponen énfasis en los efectos de las TMC sobre la situación de pobreza monetaria —en particular, la extrema pobreza— de sus beneficiarios en el corto plazo; sin embargo, es importante recordar que las TMC tienen también objetivos de mediano y largo plazo relacionados con la eliminación de la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la generación de incentivos en el hogar para la acumulación de capital humano en los niños. En ese sentido, el impacto de las TMC no se limita a influir en variables monetarias, sino que sus objetivos son más bien multidimensionales, en tanto buscan incidir positivamente en otros aspectos de la vida de las personas en situación de pobreza, como son la capacidad de vivir una vida larga y saludable, así como acceder a la educación formal. En especial, tal como ha sido presentado, muchas de las corresponsabilidades de los programas están referidas precisamente a variables de educación y salud de los niños. Así, existe una literatura que busca evaluar específicamente el impacto de los programas de TMC sobre estas otras dimensiones. Por ejemplo, en cuanto a los resultados sobre el desarrollo infantil temprano, Barham y otros (2013) realizan una investigación que evalúa el impacto del programa TMC Red de Protección Social en Nicaragua, sobre variables de desempeño cognitivo y laboral. Se encontró que los niños beneficiarios presentaban aún serios déficits cognitivos diez años después del inicio de la intervención. En particular, estos déficits se debieron a retrasos en áreas fundamentales de esta dimensión, tales como el desarrollo de lenguaje, el desarrollo sociopersonal y el desarrollo de habilidades de motricidad fina. En cuanto a la efectividad del tiempo de la intervención, se observa que quienes recibieron el tratamiento durante los mil primeros días de vida presentaron resultados cognitivos superiores que quienes fueron expuestos luego; sin embargo, no parece haber una diferencia significativa en los resultados antropométricos. Por otro lado, el tratamiento tuvo efectos significativos sobre los años de asistencia a la escuela. Además, aquellos que pertenecieron al grupo de tratamiento inicial —y que al momento de la evaluación tenían entre 19 y 21 años

de edad— presentan, en promedio, medio año más de estudios que aquellos que fueron tratados luego. Estos resultados se repiten también para las variables de aprendizaje (matemáticas y lenguaje). No se encontraron diferencias significativas entre ambos grupos en resultados cognitivos medidos a través del test de Raven.

Por otro lado, Galiani y McEwan (2013) realizan un estudio en el que buscan identificar el impacto del programa de TMC PRAF en Honduras sobre variables de educación en los niños de las familias beneficiarias. Los investigadores aprovecharon la naturaleza aleatoria de la asignación del programa a fin de identificar las relaciones causales entre las transferencias y las variables objetivo. En efecto, de un total de setenta municipalidades pobres, el programa fue asignado aleatoriamente a cuarenta —las que constituyeron el grupo de tratamiento—, mientras que las restantes conformaron el grupo de control. Los resultados muestran impactos positivos de las TMC sobre la probabilidad de que los niños sean matriculados en la escuela y una reducción de la probabilidad de que trabajen. En particular, los niños que pertenecían a familias beneficiarias mostraron una probabilidad 8% mayor de estar matriculados en la escuela que los niños del grupo de control, mientras que la probabilidad de trabajar para los niños del grupo de tratamiento fue 3% menor que la de aquellos que no recibieron el programa. Un elemento adicional de interés en la investigación es que se exploran los efectos de forma diferenciada por estratos de acuerdo con la situación de pobreza. Los resultados mostraron mayores impactos en los dos estratos de mayor pobreza, mientras que el impacto para los tres estratos restantes no fue significativo.

Otra investigación acerca del impacto de las TMC sobre las variables de nutrición es el estudio de Attanasio y otros (2005). En primer lugar, realiza un recuento de la literatura previa sobre el tema. Así, muestra que estudios como los de Morris, Flores y otros (2004) y Morris, Olinto y otros (2004) encuentran efectos nulos sobre las variables de nutrición para los casos de Honduras y el Brasil. En cambio, investigaciones como las de Gertler (2004) y Behrman y Hoddinot (2005) sí encuentran impactos positivos de las transferencias sobre variables de nutrición en el caso de Progreso en México. En segundo lugar, el autor realiza una evaluación de impacto del programa Familias en Acción en Colombia a través de una metodología de tipo cuasiexperimental debido al diseño no aleatorio del programa. Los resultados mostraron que el programa tuvo impactos positivos en la situación nutricional y la reducción de la morbilidad de los niños beneficiarios, a través del aumento del consumo de proteínas y vegetales.

Por otro lado, Paes-Sousa y otros (2013) realizan un estudio cuyo principal objetivo consiste en analizar la experiencia de implementación de TMC en seis países de América Latina —el Brasil, Colombia, Honduras, Jamaica, México y el Perú—, con el fin de identificar lecciones para aquellos países que están empezando o que están considerando implementar dichos esquemas (en particular, países de Asia). Entre sus principales recomendaciones destaca la necesidad de aumentar el gasto en expansión de la oferta de servicios educativos y servicios de salud para hacer frente a la creciente demanda esperada como producto de la ejecución de los programas de TMC. Del mismo modo, resalta la importancia de la coordinación intersectorial entre los organismos de salud, educación y protección social. Por otra parte, la adecuada focalización de los beneficios es muy importante para dotar al programa de credibilidad. Señala, además, que este énfasis en la precisión de la focalización

debe acompañarse de auditorías continuas y procesos de recertificación y de reelaboración de los registros de beneficiarios. Además, hacen énfasis en la necesidad de utilizar modos de pago modernos para reducir los costos administrativos del programa. Finalmente, se observa que los efectos sobre el empoderamiento de la mujer se habrían visto reducidos debido a la falta de objetivos relacionados con la redefinición del papel de la mujer en el interior de la familia.

En cuanto a los estudios recientes que aplican metodologías experimentales o cuasiexperimentales de evaluación de impacto, destacan el realizado por Macours y otros (2012), quienes buscan estimar el impacto del programa de TMC Atención a Crisis en el desarrollo cognitivo de la niñez temprana en el área rural de Nicaragua.

Atención a Crisis fue un programa piloto implementado en Nicaragua entre noviembre del 2005 y diciembre del 2006. La evaluación de dicho programa se llevó a cabo mediante un experimento aleatorio. Así, de un total de seis municipalidades, se asignó aleatoriamente a 56 comunidades como grupo de tratamiento y a 50 como grupo de control. En la segunda etapa, se elaboró un estudio de línea de base a fin de definir la elegibilidad de los individuos de acuerdo con su situación de pobreza. Luego, de entre aquellos elegibles del grupo de tratamiento, se realizó una lotería para asignarlos a tres grupos diferentes, cada uno con un tipo de tratamiento diferenciado. El primer grupo recibió una transferencia monetaria pagada al titular cada dos meses, condicionada a la asistencia a revisiones médicas preventivas —pero no se penalizó el incumplimiento de esta condicionalidad—; a quienes tenían hijos de entre 7 y 15 años se les agregó otra subvención condicionada a la matrícula escolar y asistencia a clases, condicionamiento que sí fue monitoreado. Los miembros del segundo grupo recibieron la misma transferencia monetaria, pero, además, una beca para que un miembro de la familia asista a cursos de entrenamiento laboral brindados por las municipalidades. Los individuos del tercer grupo obtuvieron una transferencia de dinero igual que la del primer grupo, pero, además, se les entregó una suma fija para empezar un negocio no agrícola. Este pago fue condicional a la presentación de un plan de negocio. De forma adicional, los beneficiarios de los tres grupos recibieron información en los días de pago acerca de temas nutricionales, de salud y educación.

A nivel agregado, los resultados mostraron impactos positivos y significativos en variables de salud y desarrollo socioemocional.⁷ En cambio, no se halló evidencia significativa de una mejor situación de desarrollo infantil entre el tratamiento básico y el grupo 3. En general, los autores encuentran que el impacto sobre los niños no se diluyó al menos dos años después de la intervención. Por otro lado, las familias beneficiarias del programa incrementaron su consumo de bienes críticos para el desarrollo infantil —en particular, aumentó su consumo de alimentos más ricos en nutrientes— y utilizaron más el cuidado preventivo de salud.

Un resultado interesante del estudio consistió en que aquellas familias que recibieron el bono productivo mostraron mejores resultados en el gasto del hogar que quienes no lo recibieron. Este resultado brindaría indicios acerca de la forma en la

7. En desarrollo socioemocional se registró un impacto positivo de 0,12 de desviaciones estándar en el 2006 y 0,08 en el 2008. Los resultados para salud y habilidades motoras fueron de 0,05 de desviaciones estándar mayores para el grupo de tratamiento en el 2006 y 0,07 en el año 2008. En cuanto al gasto per cápita en el 2006, este aumentó en 28 *log points* para el grupo de tratamiento básico, mientras que para el que recibió la suma fija, aumentó en 33 *log points*. Para el año 2008, los aumentos fueron de 2,2 *log points* para el tratamiento básico y de 8,8 *log points* para el tratamiento 3.

que los programas de TMC podrían ser combinados con intervenciones de promoción de desarrollo productivo de forma exitosa.

A 16 años de la implementación de Progresá en México, los programas de TMC han logrado alcanzar a alrededor de 129 millones de personas en América Latina. En la mayoría de los casos, estas intervenciones han resultado ser exitosas para lograr los objetivos de corto plazo que se plantean; sin embargo, existen todavía algunos retos que superar referidos a la capacidad de este tipo de programas para hacer que sus resultados sean sostenibles en el tiempo. Es decir, para que las personas logren salir de la pobreza de forma permanente y, por ende, puedan lograr aumentar sus niveles de ingreso autónomo —pero también reducir la volatilidad de este—, insertarse en el mercado laboral en una posición ventajosa y lograr ser incluidos de forma efectiva como ciudadanas y ciudadanos libres y autónomos.

El cuadro 4 resume la evidencia acerca del impacto de las TMC sobre diferentes variables objetivo a partir de la literatura reseñada.

Cuadro 4

PRINCIPALES HALLAZGOS ACERCA DEL IMPACTO DE LAS TMC SOBRE SUS OBJETIVOS PRIMARIOS

Objetivo	Efecto encontrado	Estudios
Pobreza monetaria, consumo familiar	Los beneficiarios de los programas de TMC logran reducir sus niveles de pobreza monetaria.	Stampini y Tornarolli (2012), Zepeda (2008), Rawlings y Rubio (2005), Hoddinot y otros (2000)
Desarrollo cognitivo	Los niños miembros de familias beneficiarias presentan mejores resultados de desarrollo cognitivo que aquellos que no se benefician de los programas de TMC.	Barham y otros (2013), Macours y otros (2013)
Salud y nutrición infantil	Los programas de TMC son efectivos para reducir los niveles de morbilidad infantil, incidencia de anemia y desnutrición.	Attanasio y otros (2005), Gertler (2004), Behrman y Hoddinot (2005)
Matrícula escolar y asistencia a la escuela	Los niños que pertenecen a familias beneficiarias de los programas de TMC presentan mayores niveles de matrícula escolar y asistencia a clases,	Schultz (2000), Attanasio y otros (2005), Maluccio y Flores (2005), Barham y otros (2013), Galiani y McEwan (2013), Rawlings y Rubio (2005)

2.2. TMC, actividades productivas, inserción laboral y aumento de los ingresos autónomos

Como se mencionó previamente, los programas de TMC persiguen dos objetivos principales, referidos al corto y al largo plazo, respectivamente. En primer lugar, buscan reducir los niveles de pobreza de los beneficiarios, para lo cual las transferencias monetarias actúan como una herramienta que les permite estabilizar sus niveles de consumo. El objetivo de largo plazo está referido principalmente a posibilitar que los miembros más jóvenes de las familias puedan acumular niveles adecuados de capital humano, a fin de que en el futuro puedan escapar de la situación de pobreza en la que se encontraban sus padres inicialmente. Se espera que esto se logre mediante una mejor inserción en el mercado laboral o mediante el desarrollo de actividades productivas. En general, el objetivo derivado es que las familias beneficiarias puedan, a partir de su participación en el programa, aumentar sus ingresos autónomos, lo cual constituye un objetivo y a la vez un desafío.

Una de las formas de afrontar este reto ha sido la incorporación de componentes de promoción del desarrollo productivo y de capacitación laboral como elementos complementarios de los programas de TMC. Un estudio acerca de este tipo de intervenciones es la investigación de Macours y otros (2011), quienes buscan estimar el impacto de un programa de manejo de riesgos a través de diversificación de ingresos. Esta iniciativa está asociada al programa de TMC Atención a Crisis, llevado a cabo en el área rural de Nicaragua afectada por desastres naturales como lluvias y cambios en la temperatura. En particular, el programa combinaba TMC con entrenamiento vocacional o inversión productiva. Sus resultados muestran que ambas intervenciones —tratamientos— tuvieron efectos sobre la reducción de la variabilidad del ingreso y del consumo. El impacto fue mayor para las personas que recibieron la asistencia complementaria que para aquellos que solo recibieron la intervención con TMC. Ser elegible para el programa de inversión incrementó el consumo promedio en 8% y el ingreso en 4%; por tanto, estas actividades estarían ayudando a los beneficiarios a suavizar el consumo. Asimismo, se observó que recibir la intervención relacionada con la inversión aumentó el ingreso y el consumo, y redujo la variabilidad de ambos.

El mecanismo causal entre el subsidio y la reducción del riesgo se observa a partir del hecho de que las intervenciones permitieron diversificar las actividades económicas. Las familias elegibles para el programa de inversión presentaron una probabilidad 13% mayor de ser autoempleadas en actividades no agrícolas y tener mayores beneficios de esta actividad. El impacto, además, fue particularmente grande; el retorno fue de entre 15% y 20% anual con relación a la inversión inicial. Esta investigación se une a un grupo de estudios previos sobre TMC y su impacto sobre la disminución del riesgo asociado a *shocks*, entre los cuales destacan las investigaciones de García-Verdú (2002), Skoufias (2002), De Janvry y otros (2006) y Chiapa (2008).

Otra investigación reciente es la realizada por Barrientos y Villa (2013), quienes se proponen evaluar los efectos del programa de TMC Familias en Acción (Colombia) sobre variables de resultado relativas al mercado laboral. Para dicho fin, utilizan datos a nivel de hogares urbanos de la encuesta del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) de los años 2006 y 2010. La estrategia empírica de evaluación se realizó mediante la aplicación del análisis de regresión discontinua. A nivel agregado, el ejercicio empírico mostró que el programa tuvo efectos marginales sobre la participación en el mercado laboral. Un análisis desagregado muestra un efecto ligeramente mayor para el caso de los hombres que para el de las mujeres. Si, por otro lado, el análisis se realiza diferenciando por las características del hogar, se encuentra un efecto positivo mayor entre los hogares de padres solteros con hijos de 0 a 6 años. Del mismo modo, se encontró un impacto pequeño pero positivo sobre el empleo formal entre las mujeres. Se concluye, por tanto, que los efectos de los programas de TMC sobre el empleo son positivos, pero pequeños y heterogéneos. Actúan reasignando recursos en el interior de las actividades familiares, principalmente el recurso trabajo, que es el único que poseen las familias de más bajos ingresos.

Por su parte, Ribas (2013) realiza un estudio cuyo objetivo principal consistió en evaluar la importancia que tienen las restricciones de liquidez financiera sobre el emprendedurismo en el contexto del programa de TMC Bolsa Familia en el Brasil.

En particular, busca obtener el impacto de un *shock* positivo de liquidez —como es el recibir el monto de la transferencia— sobre la decisión de ser un emprendedor. Para dicho fin, se llevó a cabo la estimación de un modelo econométrico de efectos fijos utilizando información de tres períodos. Los datos fueron obtenidos a partir de la encuesta nacional de hogares del Brasil de los años 2001, 2004 y 2006. Ante la posible presencia de elementos no observables que podrían afectar la consistencia de los estimadores, se calculó de forma adicional un modelo de variables instrumentales utilizando variables dicotómicas de período como instrumentos. Los principales resultados mostraron un aumento en el emprendedurismo de alrededor del 10% en el Brasil debido al programa; sin embargo, este efecto se habría producido principalmente debido a las externalidades de este. Más aún, se muestra que las transferencias no parecerían haber incrementado las oportunidades de inversión, sino que, más bien, habrían promovido el desarrollo de mecanismos informales de financiamiento. Así, si los efectos se desagregan entre directos e indirectos, se observa que los beneficiarios del programa reducen su probabilidad de convertirse en emprendedores en un 3%; sin embargo, en el ámbito de los pueblos beneficiados por el programa se observa un efecto positivo en el emprendedurismo, lo cual haría que, en el neto, el efecto sea positivo a pesar de los efectos negativos en el ámbito de los beneficiarios. Los autores atribuyen el efecto negativo al hecho de que estos últimos —principalmente formales y urbanos— se vuelven trabajadores informales a fin de que sus ingresos no sean monitoreados y que, por tanto, no les sea retirada la subvención.

Como hemos observado, la mayoría de las evaluaciones de impacto, tanto experimentales como cuasiexperimentales, se centran principalmente en los resultados de corto plazo. Así, en la sección anterior se presentaron los hallazgos de Barham y otros (2013) en el contexto de la implementación del programa de TMC Red de Protección Social (Nicaragua). Sin embargo, el estudio presenta un elemento adicional e innovador, en tanto que no solo se centra en evaluar los impactos de corto plazo relacionados con dimensiones tales como el desarrollo cognitivo temprano y el aprendizaje, sino que también explora el impacto de mediano plazo del programa sobre resultados referidos al mercado laboral.

Es necesario recordar que el diseño del programa fue de aleatorización en fases. Este primer diseño permitió evaluar el impacto de corto plazo del programa. Sin embargo, para la evaluación de los efectos de mediano plazo se recurrió a la selección de un grupo de control cuasiexperimental para ser comparado con el grupo que fue tratado en la segunda fase de la aleatorización.



RECUADRO 1

Algunos resultados de las evaluaciones del Programa Juntos-Perú

Perova y Vakis (2009) realizaron uno de los estudios pioneros con relación al análisis del impacto del Programa Juntos sobre la situación de sus beneficiarios. En particular, este estudio utilizó una metodología rigurosa que permitió realizar un análisis de impacto cuasiexperimental a partir del cual aislar el efecto tratamiento del programa. Esta tarea, sin embargo, no estuvo exenta de dificultades, en la medida en que el programa no fue diseñado como un experimento social aleatorio, a diferencia, por ejemplo, del caso del programa Progresá-Oportunidades en México, que, debido a su estructura de aleatorización en fases permitía identificar el impacto del programa de forma mucho más clara. A partir de la aplicación de la técnica del *Propensity Score Matching*, los autores encuentran que el programa tuvo un impacto sobre la reducción de la pobreza y sobre el aumento de los ingresos y el consumo de los hogares beneficiarios. Por otro lado, los resultados muestran que hay una mayor utilización de los servicios de salud, así como una mejora en la forma en que las personas utilizan sus recursos para la compra de alimentos de mayor valor nutricional. Finalmente, se observa que los impactos sobre las variables educativas parecen tener mayor fuerza en las etapas transicionales del ciclo educativo. No se encontró que el programa reforzara efectos perversos, como el incremento de los niveles de alcoholismo.

Posteriormente, se han realizado otros estudios que, nuevamente, buscan observar el efecto del programa sobre otra serie de variables relevantes. Tal es el caso del estudio de Dasso y Fernández (2013), que se centra en los efectos de Juntos sobre el consumo de «bienes de tentación». En particular, encuentran que las familias beneficiarias del programa estarían aumentando sus niveles de gasto en alimentación entre el 10% y el 20%, y que este aumento estaría impulsado por el incremento en el consumo de este tipo de bienes (dulces, chocolates, bebidas carbonatadas y comidas en restaurantes).

Otra investigación reciente es el estudio de Correa y Roopnaraine (2013), quienes realizan un análisis de la implementación del programa Juntos en el contexto de heterogeneidad étnica del Perú. En particular, la investigación busca elementos para mejorar la efectividad del programa en contextos indígenas. Entre los principales hallazgos, se encuentra que el programa es altamente valorado y cuenta con una gran legitimidad social, aun cuando se enfatiza también en la necesidad de que se hagan explícitos no únicamente los objetivos específicos del programa, sino también aquellas prácticas que el programa no promueve. No se encontró presencia de filtraciones en las comunidades sujetas al estudio ni tampoco fue posible corroborar que la transferencia haya servido como incentivo para que las familias dediquen menos tiempo al trabajo o que las mujeres busquen tener más hijos con el fin de recibir el bono.

El estudio también muestra que el programa ha tenido efectos positivos sobre el empoderamiento de la mujer. Sin embargo, es cierto que aún persisten en las comunidades indígenas visiones tradicionales sobre el rol de la mujer, a quien se considera como la única responsable por el cumplimiento de las corresponsabilidades que el programa acarrea. En ese sentido, una recomendación del documento consiste en que el programa desarrolle un componente que permita a los varones incorporarse a los nuevos procesos de redefinición de roles que implica la participación en este, mediante la promoción del empoderamiento de las madres participantes. Finalmente, el estudio recomienda la promoción de una serie de elementos con orientación productiva complementarios al programa, que permitan asegurar que el abandono de la situación de pobreza sea sostenible y que, además, neutralice la percepción de que el programa «castiga» a las familias que logran mejorar sus condiciones de vida.

En total se intervinieron 42 localidades, de las cuales 21 recibieron el tratamiento en la primera etapa, mientras que las 21 restantes empezaron a recibir el tratamiento tres años después. Además, el estudio realizó un seguimiento a aquellas personas que migraron de sus localidades originales a fin de disminuir el nivel de reducción del tamaño («*attrition*») de la muestra. Este seguimiento incluyó también a personas que migraron de Nicaragua a Costa Rica.

Los resultados de la evaluación muestran que el grupo que recibió el tratamiento inicial tuvo una probabilidad 5% mayor de trabajar fuera del hogar que el grupo tratado posteriormente. Del mismo modo, la diferencia es de 7% para el caso de la probabilidad de migrar por motivos laborales y de 3% para el caso de migraciones internacionales. Así, el programa habría tenido efectos positivos no solo en el corto plazo, sino que también habría afectado positivamente en el desempeño laboral de mediano plazo de los beneficiarios.

Otra investigación relacionada con los impactos productivos de las TMC es el estudio de Del Pozo y Guzmán (2010), quienes realizan una evaluación de impacto del Programa Juntos en el Perú sobre las actividades productivas de los beneficiarios utilizando una metodología cuasiexperimental. Los resultados muestran que el programa ha sido exitoso en ayudar a las familias beneficiarias a incrementar la inversión en alquiler de tierras y en la cantidad de productos que son separados del consumo para ser utilizados como semillas. El programa también habría tenido efectos sobre la inversión en la crianza de animales pequeños, principalmente cuyes.

Del mismo modo, Streuli (2012) realiza un estudio con una muestra de 49 niños en el rango de edad de entre 6 y 14 años de familias beneficiarias de Juntos. La investigación emplea una metodología mixta que incluye ejercicios de mapeo social, entrevistas a los niños y sus padres y análisis cuantitativo a partir de encuestas de hogares. Encuentran evidencia de que el programa estaría habilitando a familias para invertir en ganadería y agricultura de pequeña escala. Estos resultados están en línea con los hallazgos presentados por Escobal y Benítez (2012), quienes encuentran que los efectos de las transferencias sobre los ingresos de las familias beneficiarias superan el monto de la subvención, lo cual podría ser explicado precisamente por un aumento en los ingresos de actividades productivas complementarias de muy pequeña escala.

Finalmente, uno de los retos identificados previamente respecto a la implementación de programas de TMC se relaciona con el objetivo de garantizar que los beneficios afecten de forma positiva tanto a los participantes que pertenecen a grupos étnicos excluidos socialmente como a los que no pertenecen a dichos grupos. En ese sentido, el estudio de Bando y López-Calva (2005) realiza una contribución muy relevante, en la medida en que busca estimar la existencia de impactos diferenciados del programa Progresá en México sobre familias rurales indígenas. El estudio utiliza datos del programa con una estructura panel desde 1997 hasta el año 2000. Los resultados de la investigación mostraron que no existe evidencia robusta sobre impactos diferenciados entre grupos étnicos para dicho programa.

La evidencia mostrada previamente aporta argumentos a favor de considerar los programas de TMC como una potencial fuente de mejora en los niveles de ingreso

y situación laboral de mediano y largo plazo de las familias usuarias. Es importante notar, además, que estos resultados han sido obtenidos, en muchos casos, mediante la aplicación de iniciativas complementarias a los TMC que han permitido que las familias puedan desarrollar emprendimientos productivos e insertarse de manera más ventajosa en los diferentes mercados relevantes. En el cuadro 5 se presenta un resumen de la evidencia mencionada.

Cuadro 5

PRINCIPALES HALLAZGOS ACERCA DEL IMPACTO DE LAS TMC SOBRE DIMENSIONES QUE NO CONSTITUYEN OBJETIVOS PRIMARIOS DEL PROGRAMA

Dimensiones	Efecto encontrado	Estudios
Manejo de riesgos	Las familias usuarias de programas de TMC tienen mayores posibilidades de llevar a cabo acciones orientadas al manejo de riesgos y suavizamiento de consumo.	Macours y otros (2012), García Verdú (2002), Skoufias (2002), De Janvry y otros (2006), Chiapa (2008)
Emprendedurismo	La existencia de programas de TMC a nivel local tiene impactos positivos indirectos sobre la probabilidad de realizar emprendimientos productivos.	Ribas (2013)
Inserción laboral	Los programas de TMC tienen impactos modestos sobre la inserción laboral de los adultos miembros de las familias usuarias. En cuanto a los niños beneficiarios, se observan resultados positivos de mediano plazo en la probabilidad de trabajar fuera del hogar o migrar por motivos laborales.	Barrientos y Villa (2013), Barham y otros (2013)
Inversión en actividades productivas	Las familias usuarias de programas de TMC realizan inversiones productivas (principalmente en la cría de animales).	Del Pozo y Guzmán (2010), Streuli (2012), Escobal y Benítez (2012)

2.3. TMC y ampliación de capacidades: empoderamiento e inclusión financiera

Luego de más de 15 años de implementación de programas de TMC, se han recogido importantes lecciones acerca de la efectividad de este tipo de intervenciones para la superación de la pobreza y el logro de objetivos de desarrollo humano en el corto plazo. Así, la amplia revisión de experiencias presentada previamente deja en evidencia que este tipo de programas son efectivos para alcanzar los objetivos de corto plazo que se plantean, y que están relacionados principalmente con el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las transferencias. Estos resultados se observan en las variables relativas al consumo de las familias, así como a otros indicadores de salud y de acceso a la educación por parte de los niños. Del mismo modo, se ha observado que otras investigaciones han puesto énfasis en los efectos de mediano plazo de estos programas y también han encontrado resultados positivos. La tarea en esta etapa estaría relacionada, más bien, con complementar los programas de TMC con otros componentes que otorguen sostenibilidad a estos resultados y que se inscriban dentro de estrategias de graduación para las familias beneficiarias.

Con relación a este punto, Perova y Vakis (2013) realizan una importante contribución al brindar elementos para desarrollar un marco conceptual que permita entender los procesos de superación de la pobreza desde una perspectiva

multidimensional, específicamente como una combinación de restricciones internas y externas que debe ser atacada. Así, mientras que los programas de TMC basados en los esquemas tradicionales actúan sobre las restricciones externas —bajos niveles de ingreso, falta de activos productivos—, existen una serie de limitaciones internas referidas a la falta de capacidad de acción y decisión que, a su vez, se traducen en bajos niveles de empoderamiento y autonomía.

De acuerdo con los autores, la existencia de estas restricciones internas impide que los beneficiarios de los programas de TMC puedan aprovechar la totalidad de las oportunidades que les son provistas. En ese sentido, el estudio enfatiza que no basta con que los programas sociales busquen brindar recursos a la población objetivo —es decir, liberarla de las restricciones externas—, puesto que para que el programa sea exitoso, es necesario trabajar sobre las limitaciones internas relacionadas con la autoestima y las aspiraciones. Las intervenciones orientadas a promover la eliminación de este último tipo de restricciones fomentan la capacidad de acción y decisión de las personas, y además son altamente efectivas en función del costo.

Por otra parte, los autores buscan brindar elementos que ayuden a cerrar la brecha de información en lo referido tanto al potencial como a la eficiencia en términos de las intervenciones orientadas a mejorar la capacidad de acción y decisión. El estudio emplea investigación cualitativa y cuantitativa acerca de tres intervenciones de desarrollo llevadas a cabo en el Perú: el Programa de Educación Financiera Corredor Puno-Cusco, el Programa Nacional de TMC Juntos y el Proyecto de Intervenciones Socioeconómicas Innovadoras contra la Tuberculosis (ISIAT).

Como resultado del estudio, se proponen seis lecciones de política pública referidas a programas sociales. En primer lugar, resaltan la necesidad de que los programas se ejecuten en forma paulatina e inicialmente se fijen objetivos sencillos. Por otro lado, afirman que se debe incorporar a los dos géneros incluso si el programa está principalmente orientado a uno de ellos en particular. La tercera recomendación se relaciona con la pertinencia de promover la interacción social entre los agentes participantes como parte del desarrollo de los programas, ya que ello puede ayudar a la generación de capital social y a reforzar el logro de los objetivos. En cuarto lugar, ponen énfasis en la importancia de lograr que los beneficiarios manejen recursos propios, pues esto crea capacidad de acción y decisión. La quinta recomendación se relaciona con las campañas de información, que son fundamentales, pero deben ser claras y, sobre todo, continuas. Finalmente, los autores resaltan la importancia de incorporar a la comunidad en su conjunto en el programa.⁸

Por otro lado, Chiapa (2012) realiza un estudio enfocado en las posibles complementariedades entre los programas de TMC y las intervenciones relacionadas con la inclusión financiera (en particular, el ahorro en cuentas bancarias). Así, siguiendo a Zimmerman y Moury (2009), afirma que la evidencia sobre la combinación de ambos tipos de programas es limitada, pero alentadora. Muestra, además, evidencia sobre tres de los programas de TMC implementados en América Latina; a saber,

8. Un estudio adicional para el caso peruano que pone énfasis en el empoderamiento de la mujer en el contexto del programa de TMC Juntos es la investigación llevada a cabo por Correa y Roopnaraine (2013) que se reseña en el recuadro 1.

Oportunidades (México), Juntos (Perú) y Mujeres Ahorradoras en Acción (Colombia). Sin dejar de considerar la heterogeneidad de estas experiencias, el autor presenta sus principales hallazgos. El primero de ellos es que existe una alta tasa de adopción de los servicios de ahorro por parte de los beneficiarios de los programas de TMC. En segundo lugar, menciona que los beneficiarios sí usan sus cuentas de ahorro, pero la tasa de utilización es aún baja. Finalmente, se observa que el ahorro se emplea principalmente para hacer frente a *shocks* negativos, inversión en capital humano y emprendimientos productivos.

Otra intervención ligada al aumento de los ingresos autónomos se relaciona con la articulación de programas de TMC con la acumulación de activos financieros a través de la promoción del microahorro por parte de las familias beneficiarias. Así por ejemplo, Winder (2010) lleva a cabo un estudio a partir de un proyecto piloto realizado en las regiones de Cusco y Apurímac en el Perú. Este proyecto fue desarrollado por el programa de TMC Juntos en coordinación con el Proyecto Capital y se basó en dos experiencias previas: los proyectos Corredor Puno-Cusco y Sierra Sur. El programa piloto estaba relacionado con la promoción del ahorro y de la inclusión financiera de las familias beneficiarias del Programa Juntos. Los resultados de la investigación muestran que aun cuando el principal determinante del ahorro es el nivel de ingresos, existen otros factores —tales como la educación financiera— que pueden ser también determinantes para la decisión de ahorro de las familias.

Un estudio basado en una perspectiva amplia de los programas de TMC es el de Alderman y Yemston (2012), quienes buscan elaborar un marco conceptual para relacionar la protección social con el crecimiento y la productividad. Recalcan que pareciera existir un cambio en la manera en que los economistas conciben las políticas de protección social, de manera que ahora pueden ser vistas como una fuerza capaz de contribuir positivamente a la reducción de la pobreza, pero también al crecimiento económico. Así, afirman que los instrumentos de protección social pueden favorecer el crecimiento y el aumento de la productividad en tres niveles: en el nivel macro, promueven la cohesión social y política, reducen la violencia y estimulan la demanda agregada; en el nivel medio, permiten generar activos productivos en el ámbito de la comunidad, principalmente referidos a infraestructura pública; finalmente, en el nivel del hogar, permiten incrementar el capital humano de los miembros de la familia y promueven la aparición de emprendimientos productivos.

A partir de lo presentado previamente, queda en evidencia que una segunda generación de programas de TMC bien podría tener el potencial para lograr objetivos mucho más ambiciosos que los planteados inicialmente; sin embargo, incorporar estos objetivos directamente como metas de estos programas podría no ser la opción más adecuada. Esto es así puesto que los riesgos en el nivel logístico, presupuestal y de viabilidad política de incorporar estas metas en esta clase de programas podrían terminar minando su efectividad para lograr las metas que en la actualidad ya logran. La ventaja de los programas de TMC radica, más bien, en su capacidad de articularse con objetivos amplios, pero sin perder su especificidad; es decir, pueden servir como plataforma para implementar intervenciones complementarias orientadas al aumento del empoderamiento, la inclusión financiera, el desarrollo productivo y la adecuada inserción laboral. Un esquema de este tipo resulta ser lo suficientemente flexible como para aprovechar las potencialidades específicas de

las áreas de implementación y no supedita al programa a aplicar estrategias uniformes que pueden no ser siempre adecuadas para todos los contextos ni las distintas realidades de la población beneficiaria. Repensar los programas de TMC como una base firme para la implementación de políticas sociales orientadas no solo a la superación de privaciones graves sino también a la expansión real de las capacidades de los beneficiarios para llevar modos de vida valiosos y gozar de autonomía es un elemento que el diseño de una política pública y social verdaderamente exitosa debería incorporar de cara al futuro.

2.4. Desafíos no resueltos de las TMC en la actualidad

Como mencionamos, resulta natural proponer la articulación de la política social —los programas de TMC en particular— con programas que generan opciones sostenidas de superación de la condición de pobreza para las familias participantes, los llamados esquemas de «graduación». No se trata de oponer los conceptos, sino de articularlos. No son sustitutos y no se trata de «sacar» usuarios de los programas de TMC, sino más bien de aprovechar su relación con estos programas para ofrecerles programas complementarios, programas que no pongan en riesgo lo ganado con el programa de TMC ni sus logros, sobre todo en cuanto al capital humano de los niños, sino que les agreguen valor.

Sin embargo, antes de hablar de articulación, hay que señalar que los programas de TMC tienen su propia agenda de retos y desafíos para lograr mejores resultados en sus objetivos; es decir que logren incrementar los niveles de capital humano de las familias más pobres. Como se desprende de la revisión de estos programas en la región, hay al menos cuatro áreas para seguir impulsando procesos de mejora continua:

- a. *Focalización, certificación de elegibilidad y criterios de salida.*⁹ Si bien esta área se asocia con el desafío de reducir filtraciones —por lo político de su uso—, tiene como fin principal reducir la subcobertura; es decir, lograr que todos los que deban recibir el programa lo hagan. Este tema se relaciona, además, con los criterios de permanencia en el programa —en particular, con los aspectos relativos a la condición socioeconómica de los hogares— y con los procesos de egreso, que pueden ser de carácter legal —una vez que el hogar ya no tiene niños en edad escolar— o relativos a cambios en la condición de pobreza de los hogares receptores.
- b. *Cumplimiento de corresponsabilidades.*¹⁰ En esta área el desafío para los programas de TMC es, sobre todo, su articulación con la oferta de servicios de educación y salud, con la calidad de esta oferta, con la accesibilidad a esta y con los medios de verificación del cumplimiento de las condicionalidades. Si bien hay una discusión sobre la necesidad de mantener o no condicionalidades, la economía política de los programas de TMC hace necesario mantenerlas para lograr respaldo y sostenibilidad.
- c. *Esquemas de pagaduría.*¹¹ Es necesario lograr esquemas más seguros, cercanos y eficientes de entrega de las transferencias; en particular, en zonas remotas o en

9. Véase, por ejemplo, Handa y Davis (2006).

10. Véase, por ejemplo, De Brauw y Hoddinott (2011), De Janvry y Sadoulet (2006) o Filmer y Schady (2009).

11. Véase lo producido y compilado por el Proyecto Capital: <www.proyectocapital.org>.

contextos de baja o nula presencia de intermediarios pagadores. En este tema, como se discute en la sección 2.3, hay una oportunidad implícita no solo de utilizar el sistema financiero —y ahora los medios electrónicos de pago—, sino también de impulsar procesos de inclusión financiera para tomar ventaja de la regularidad del pago de las TMC. En buena parte de los países, los pagos están ya bancarizados a través de mecanismos diversos —tarjetas prepago, depósitos en cuentas bancarias, depósitos en cuentas transaccionales, etcétera—, y se obtienen resultados positivos en aspectos como empoderamiento, educación financiera, reducciones de vulnerabilidad, entre otros.

- d. *Aprovechamiento de oportunidades para mejorar la implementación.*¹² Se trata de mejorar, por ejemplo, operaciones en contextos culturales o étnicos específicos y lograr la profundización de efectos positivos complementarios que no alejen a los TMC de sus objetivos —como el empoderamiento de los receptores, mejoras en conocimientos sobre nutrición o habitabilidad—, pues se traducen justamente en más y mejor capital humano.

2.5. Las TMC como plataformas para la articulación de intervenciones habilitadoras: hacia el desarrollo de esquemas inclusivos y sostenibles

A pesar de los logros significativos de los programas de TMC documentados en la literatura descrita, es cierto también que estos no parecen alcanzar masivamente que los usuarios y sus familias superen su condición de pobreza y vulnerabilidad de manera sostenida. Estos programas se asocian, como vimos antes, con éxitos en el corto plazo, derivados de la transferencia que permite relajar la restricción presupuestal de las familias y reducir la vulnerabilidad de los hogares —y su consumo— dada su regularidad, y logran también efectos positivos en el largo plazo, mediante el mayor capital humano de los niños. Sin embargo, en el mediano plazo y para las propias familias receptoras, no generan de manera automática ni sistemática cambios en su dotación de activos o capacidades. Es más, al perder la transferencia —al no tener más niños en edad escolar en casa—, el riesgo de caer nuevamente en situación de pobreza es muy alto.¹³ Los programas de TMC han sido poco exitosos en lograr que los receptores de la transferencia desarrollen capacidades que les permitan luego generar, de manera sostenida, nuevas fuentes de ingreso que complementen su estructura tradicional de ingresos al margen de la TMC. Asimismo, los niños y niñas de esos hogares tienen y tendrán mayores niveles de capital humano que sus padres, pero en ausencia de oportunidades de educación superior a su alcance o de mercados laborales en sus regiones, difícilmente este mayor capital humano se traducirá en mayores ingresos y menos pobreza. Así, estos programas no han logrado generar procesos masivos de superación de la condición de pobreza, ni siquiera en aquellos países en que este tipo de intervenciones ya tiene suficientes años como para ver los efectos posteriores al programa, como México y Chile, en particular, que han sido ampliamente documentados.

12. Véase Vakis, Premand y Macours (2013), y Bando y López-Calva (2005).

13. Por esta razón, en varios países se han creado programas especiales o variantes de los TMC que permiten a las familias seguir recibiendo algún tipo de transferencia, generalmente no condicionada, luego de que «salen» de los tradicionales programas de TMC. El caso más frecuente es la entrega de transferencias con fines alimentarios que equivalen a una porción de lo que recibían cuando pertenecían al programa de TMC.

Si se toman como base estos programas sociales focalizados —que logran sus objetivos de acrecentar el capital humano de las familias mediante el mayor uso de los servicios sociales universales y sus efectos complementarios, pero tienen un limitado impacto en las opciones de desarrollo productivo, de capacidades para el empleo o el microemprendimiento—, la pregunta es la siguiente: ¿qué se puede hacer para complementar dichos programas con otras intervenciones que permitan atender objetivos de superación de la pobreza? La discusión acerca de este último punto en particular se relaciona estrechamente con la idea de «graduación» relativa a los programas sociales. De acuerdo con este concepto, una persona —o más precisamente, una familia— se «gradúa» de un programa social cuando logra incrementar su nivel de ingresos por encima de un umbral que hace que ya no califique como receptora de dicho programa. Idealmente, esta situación se mantiene en el tiempo, de manera que se produce una salida definitiva de la situación de pobreza.

El concepto de «graduación», sin embargo, no está exento de dificultades. En principio, los programas tradicionales de TMC no están diseñados con un objetivo de graduación. No existen mecanismos endógenos propios de este tipo de políticas focalizadas que garanticen salidas sostenidas ni sostenibles de la condición de pobreza. Esto no es extraño si es que recordamos la naturaleza doble de los objetivos primarios de estos programas. En particular, con relación al objetivo de corto plazo, las transferencias constituyen mecanismos para atender necesidades no satisfechas de carácter crucial relativas a la superación inmediata del umbral de pobreza extrema; es decir, la superación del hambre. ¿Cuál es, entonces, la relación entre las TMC y la superación de la pobreza en el mediano y largo plazo? Como adelantamos previamente, nuestra propuesta consiste en concebir a los programas de TMC como plataformas que otorguen pisos mínimos sobre los cuales implementar intervenciones complementarias que permitan, efectivamente, generar procesos de superación de las restricciones internas —limitaciones en la capacidad de agencia, en el empoderamiento, en la autoestima— y externas —bajos niveles de ingreso, carencia de activos productivos— que caracterizan la situación de pobreza.¹⁴ En definitiva, las TMC deben ser entendidas como una condición necesaria mas no suficiente para la eliminación sostenida de la pobreza.

En la región y fuera de ella, hay experiencias interesantes de intervenciones públicas, pero sobre todo privadas —muchas a cargo de ONG o empresas—, que han mostrado que hogares pobres logran desarrollar capacidades e iniciativas que luego traducen en actividades generadoras de ingresos, basadas en esquemas de TMC. Estas iniciativas son muy variadas en sus componentes y en sus formas de aplicación, pero se tiene evidencia de lecciones respecto a qué parece funcionar mejor para lograr desencadenar procesos que terminen en mayor capacidad de generación de ingresos en hogares pobres y pobres extremos.

14 La lógica que subyace a la secuencialidad entre TMC e intervenciones complementarias de corte «habilitador» es sencilla, pero no por eso menos potente. Las personas en situación de pobreza extrema se encuentran, por definición, sujetas a privaciones que ponen en riesgo de forma directa la supervivencia biológica; es decir, sus ingresos son insuficientes para consumir la cantidad de calorías necesarias para sobrevivir. No es posible pensar en procesos que generen dinámicas de inserción laboral ni de desarrollo de emprendimientos productivos sin que dichas privaciones intolerables sean eliminadas en primer lugar. Las transferencias que reciben estas familias buscan, precisamente, estabilizar sus niveles de ingreso y, por tanto, su consumo; en particular el de bienes básicos, fundamentales para la vida humana.



RECUADRO 2

Modelo de Graduación de Extrema Pobreza BRAC-PLAN

El Modelo de Graduación de Extrema Pobreza es un programa piloto basado en el modelo de Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) con el apoyo financiero del Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y la Fundación Ford. En la actualidad, se vienen desarrollando diez programas piloto de carácter experimental (RCT) en diferentes partes del mundo, sujetos a contextos variados. En el caso del Perú, la implementación del piloto es llevada a cabo por Plan International y la Asociación Arariwa, mientras que Innovations for Poverty Action (IPA) es la encargada de la evaluación de impacto.

El programa se enfoca en personas en situación de pobreza extrema, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida mediante la promoción del empoderamiento socioeconómico para generar, finalmente, resultados de graduación sostenibles al finalizar un periodo que puede abarcar de 18 a 24 meses luego de concluida la intervención.

En el caso peruano, el programa piloto tuvo siete componentes: focalización, estipendio de consumo, transferencia de activos productivos, capacitación de participantes, educación financiera, articulación comercial y, finalmente, graduación. La implementación incorporó a 453 comunidades en doce distritos de las provincias de Canas y Acomayo, en el Cusco. En total, fueron seleccionados aleatoriamente 828 hogares de una muestra de 3312 hogares en situación de extrema pobreza.

La etapa de focalización se basó en la metodología del Progress Poverty Index (PPI) e incorporó los siguientes criterios: puntaje PPI menor de 30, el jefe de familia no cuenta con ingreso remunerado mensual, el hogar no cuenta con una vivienda fuera de la comunidad, el hogar no accede a créditos, el jefe de hogar es menor de 60 años y el hogar cuenta con al menos un miembro menor de 17 años.

De los 828 focalizados, 321 no recibían la transferencia monetaria del Programa Juntos, de modo que se les asignó un estipendio de consumo de cien soles durante nueve meses a través de una cuenta de ahorros en el Banco de la Nación.

La etapa de entrega de activos productivos tuvo como insumo la elaboración de un estudio de medios de vida que identificó cinco estrategias de emprendimientos: crianza y comercialización de cuyes, crianza de aves de postura, producción y comercialización de derivados lácteos, artesanía, y engorde de ganado vacuno, ovino y porcino. Tomando en cuenta estas estrategias y las prioridades de los planes de vida que realizaron las familias, el programa entregó activos productivos.

La capacitación de los participantes se orientó al fortalecimiento de capacidades como desarrollo económico productivo, promoción de la salud en el hogar, desarrollo personal y social, y educación financiera. Este último componente del programa estuvo a cargo de la Asociación Arariwa, que se enfocó en brindar capacitación básica acerca del ahorro y el manejo del endeudamiento.

En cuanto a la graduación, esta se definió sobre la base de una matriz de cuatro dimensiones ponderadas: económica (30%), de salud (25%), social (15%) y financiera (30%).

Los resultados preliminares del piloto muestran que el 88% de los hogares cuentan actualmente con un negocio; 36% generan ingresos netos mayores de 128 nuevos soles, provenientes exclusivamente del emprendimiento realizado; 99% incorporan proteína animal en la dieta familiar al menos una vez por semana; 74% tienen niños en situación nutricional adecuada; 97% de hogares fortalecieron al menos dos de las cuatro habilidades sociales definidas en el programa; 32% accedieron al crédito en el último año; 89% ahorran de manera individual o grupal, mientras que 83% cumplieron más del 60% de los criterios. Estos últimos son los hogares que constituyen el grupo de graduados del programa piloto.

A diferencia de lo que vimos con los programas de TMC tradicionales, los ejemplos de programas orientados a la generación de mayor producción, empleabilidad o ingresos con estos hogares pobres no están estandarizados, no se basan en una única intervención y no son ajenos a las condiciones del entorno —del hogar, de la localidad, de la región, etcétera—. No existe un solo modelo que se adapte a todas las condiciones y realidades, o al menos aún no se cuenta ni siquiera con un conjunto validado de acciones que deben ser parte de estas intervenciones más orientadas a la generación de ingresos. Si bien hay bastante debate sobre qué debe contener un programa orientado a conseguir que una familia logre superar su condición de pobreza, también existen algunos consensos respecto al tipo de activos básicos y capacidades que todos los hogares requieren para superar dicha condición. Hay algunos programas que se desarrollan siguiendo estrictos procesos de evaluación que buscan dilucidar con mayor detalle qué activos y qué capacidades —y en qué combinaciones— deben proporcionarse a los hogares para incrementar sustancialmente sus opciones de desarrollo; tenemos, por ejemplo, los diez pilotos del programa CGAP-Ford Foundation, a partir del esquema BRAC, cuya aplicación al caso peruano se presenta en el recuadro 2.

No es materia de este documento discutir los componentes y contenidos que deben tener estos programas. Es más: asumiremos que existe una combinación de intervenciones que logra el objetivo de que los hogares se inserten en una senda de superación de su condición de pobreza. Por ello, para los fines de este documento, llamaremos programas de «graduación» a aquellos que consigan que las familias pobres se inserten en sendas de desarrollo que les permitan incrementar su bienestar y avanzar en estrategias individuales sostenibles de generación de ingresos. Asumiremos que estos programas deben ser flexibles y adecuados a distintos entornos, y que su orientación no es exclusivamente productiva, sino que plantean intervenciones más amplias que incluyen acciones para incrementar activos relacionales —empoderamiento, acceso a información, capacidad de negociación—, acceso y uso de herramientas financieras —formales o informales—, desarrollo de capacidades e incremento de activos, fortalecimiento del capital social o comunitario, etcétera.

Hay que reconocer que las poblaciones atendidas por estos programas «habilitadores» se ubican generalmente en ámbitos que también están marcados por la pobreza, lo cual implica que los entornos en los que se desenvuelven estos hogares pobres muchas veces no son favorables para el desarrollo de mercados laborales o para el acceso a ciertos servicios. Esto quiere decir que lograr procesos de superación de la pobreza puede no ser solo una cuestión de los hogares atendidos por estos programas, sino también un asunto de la localidad como conjunto. Esto obligará a tomar en cuenta las condiciones del entorno para discutir las opciones reales de programas de superación de la pobreza basados exclusivamente en trabajar con los hogares pobres, atender su dotación de activos e impulsar el desarrollo de sus capacidades, e incluir en el debate la necesidad de intervenciones más comunitarias, que complementen los programas centrados en los hogares —infraestructura básica, comunicaciones, mayor escala de operación, etcétera—.

Es importante recalcar que lo que buscamos es abrir una discusión general acerca de la capacidad de los programas de TMC para constituirse en plataformas de intervenciones complementarias orientadas a objetivos de graduación y sobre

la viabilidad de los procesos que permitan generar esos esquemas a partir de experiencias piloto, para luego convertirlos en políticas de mayor escala. Sin embargo, es necesario también reconocer que el grueso de la discusión recogida en este documento se basa principalmente en la experiencia del caso peruano, de su sector público, de las características de su programa de TMC, Juntos (93% del cual opera en zonas rurales) y de las experiencias orientadas a lograr desarrollo productivo, empleabilidad y/o generación de ingresos; en particular, lo aprendido con un conjunto de experiencias particulares: el piloto de graduación CGAP-FF implementado por Arariwa y Plan Internacional en el Cusco y la intervención del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) con Haku Wiñay, entre otras.

2.6. Elementos fundamentales para iniciar el proceso de articulación entre TMC y programas habilitadores

La articulación entre programas de TMC e intervenciones complementarias con el objetivo de lograr esquemas de «graduación» no es un proceso automático. Antes bien, plantea importantes desafíos y requiere algunos elementos fundamentales para iniciarse. En esta sección proponemos algunos de estos elementos centrales basándonos en la experiencia del Perú en el marco de la creación e implementación del MIDIS en el 2011.

La idea de intervenciones articuladas orientadas a la «graduación» no es un elemento particularmente presente en la historia de la política social en el Perú. Más aún, actualmente, el grueso de intervenciones orientadas a superar la condición de pobreza de las familias más pobres viene de experiencias privadas —ONG o empresas— y, en menor medida, del sector público (de lo que conocemos, básicamente de programas de desarrollo rural o de desarrollo microempresarial). Además, incluso las experiencias que parten desde el sector público suelen ser intervenciones puntuales o acotadas territorialmente y no programas masivos ni articulados.

Antes de discutir los aspectos críticos para iniciar el proceso de articulación, es necesario explicitar el supuesto de que, en primer lugar, existe un diseño de programa de graduación que conocemos, con componentes claramente identificados, y, en segundo lugar, que está probado que este programa da resultados positivos y logra ayudar a las familias pobres a superar la condición de pobreza de donde partieron.



RECUADRO 3

El proyecto de desarrollo productivo Haku Wiñay

El proyecto de desarrollo productivo Haku Wiñay es una de las principales iniciativas que el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) viene desarrollando en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para Crecer» y, en particular, en lo referente al eje de política social centrado en la inclusión económica de hogares rurales en situación de pobreza.

El proyecto viene ejecutándose actualmente en comunidades rurales en situación de pobreza y pobreza extrema en la sierra y selva del Perú, priorizando aquellos centros poblados en los cuales opera el programa de TMC Juntos, al cual Haku Wiñay se encuentra articulado. El principal objetivo del programa consiste en el desarrollo de capacidades productivas para la generación de emprendimientos que permitan aumentar y diversificar los ingresos autónomos de la población beneficiaria, así como también mejorar su situación de seguridad alimentaria.

El proyecto cuenta con cuatro componentes principales. El primero es el de **fortalecimiento y consolidación de sistemas de producción familiar rural**. A través de este componente, Haku Wiñay brinda asistencia técnica a los hogares beneficiarios por medio de los *yachachiq*. En particular, la asistencia técnica que se les brinda pone énfasis en el mejoramiento de los sistemas de producción familiar a través de la adopción de innovaciones tecnológicas de bajo costo, flexibles y adecuadas al medio. Del mismo modo, el componente contempla la entrega de insumos como animales menores, materiales y equipos para riego presurizado, cultivo de hortalizas, parcelas de pastos asociados, producción de granos y tubérculos, crianza de animales menores y producción de abonos orgánicos.

El segundo componente está referido a la **mejora de la vivienda saludable** y contempla la provisión de asistencia técnica para el mejoramiento de la salubridad de las viviendas, así como para la adopción de prácticas saludables de almacenamiento, preparación y consumo de los alimentos. A nivel de infraestructura, comprende la provisión de cocinas mejoradas, módulos de agua segura y manejo de residuos sólidos.

El tercer componente es el de **promoción de negocios rurales inclusivos**, que consiste en concursos en los que participan grupos de hogares que compiten por financiamiento para perfiles y planes de negocios orientados al mercado local. Los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR) evalúan estas propuestas y los ganadores reciben recursos para el financiamiento de asistencia técnica específica, compra de insumos y equipos de baja escala.

El cuarto y último componente es el de **fomento de capacidades financieras** mediante la provisión de información y conocimientos básicos acerca del sistema financiero. Además, se capacita a las familias en el uso consciente y voluntario de instrumentos financieros tales como cuentas de ahorro, uso del cajero automático, entre otros.

Partiendo de que tenemos una intervención de «graduación» digamos identificada y validada, como el piloto de «graduación» creado a partir del modelo BRAC (Bangladesh) o el programa Haku Wiñay del Perú, que tienen mucho en común —como se desprende de los recuadros 2 y 3—, existen varios elementos fundamentales para plantear una ruta que permita articular programas de TMC con iniciativas habilitadoras para crear esquemas de «graduación» que puedan pasar a la

categoría de políticas públicas. No está de más recordar que esta sección se refiere exclusivamente al caso peruano y se basa en los programas pilotos mencionados.

Se requiere una política que permita y promueva la articulación. Para que los esfuerzos de articulación sean sostenidos y sostenibles, requieren ser parte de una política claramente identificada. En algunos casos, estas políticas pueden estar relacionadas con procesos de reforma del Estado o con estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. En el caso peruano, la política del recientemente creado sector Desarrollo e Inclusión Social, publicada en octubre del 2012, abre el espacio para esta articulación y la hace operativa con la aprobación de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS). En particular, la ENDIS contiene, en su eje 4, Inclusión Económica, los objetivos e instrumentos para implementar programas de «graduación» en el marco de las políticas de desarrollo e inclusión social.

Quién debe ser el titular de una política de graduación. Quién tiene competencia para seleccionar e implementar estos programas. Si bien en el caso peruano se ha creado un Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sus competencias se limitan a articular iniciativas y a ejecutar un conjunto de programas sociales focalizados y temporales. Dentro de sus competencias y programas se pueden desarrollar programas de «graduación», pero restringidos a la población objetivo que el MIDIS puede atender. Hay otros sectores y niveles de gobierno que tienen también posibilidades de ejecutar este tipo de programas: claramente, los gobiernos regionales, desde sus gerencias tanto sociales como económicas, y el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) a través de su brazo operativo, AgroRural. La pregunta es quién puede hacerlo mejor.

Si el programa de «graduación» se articula con el programa de TMC, como discutimos en la sección anterior, el MIDIS surge como una buena alternativa. AgroRural del MINAGRI tiene las capacidades y desarrolla ya programas del tipo «graduación», pero generalmente no llega a centros poblados de pequeña escala o mayor dispersión, por lo que podría sesgar la cobertura de sus intervenciones a los lugares con los que ya trabaja. Además, hay que tomar en cuenta que las intervenciones orientadas a procesos de superación de la pobreza exigen, como han demostrado los pilotos, intervenciones multisectoriales, en las que se trabajen temas productivos y de generación de ingresos, pero también asuntos sociales —de participación, de negociación—, y en las que se fortalezca el capital social y comunitario. Esta característica hace que este tipo de intervenciones calcen mejor en instancias multisectoriales por naturaleza, como los ministerios sociales y los gobiernos regionales.

En esta discusión, Haku Wiñay se quedó en FONCODES justamente porque su compromiso de trabajo es en centros poblados rurales y de baja densidad, que no son ámbito de AgroRural. Esta división de tipo de centros poblados por atender fue una observación del Ministerio de Economía y Finanzas, pues se requería dejar establecido que no habría dos programas de dos sectores que, buscando objetivos similares —desarrollo productivo—, actuaran con la misma población objetivo.¹⁵ Esta discusión no es trivial, pues implica revisar la normativa y la asignación de

15. Esta fue una observación cuando se presentó el expediente para hacer de Haku Wiñay un programa presupuestal por resultados.

competencias, y define los niveles y espacios de articulación requeridos dentro de un sector o nivel de gobierno, o entre distintos sectores del gobierno nacional, o entre este y gobiernos subnacionales.¹⁶

En cualquier caso, esta no es una discusión zanjada y dependerá de un acuerdo tomado sobre la base de una acción concertada entre los diferentes sectores. En ese sentido, resulta fundamental que los espacios de coordinación multisectorial que existen en el Estado asuman la tarea de impulsar y albergar efectivamente este tipo de discusiones. En el caso peruano, estos espacios corresponden a la Comisión Multisectorial de Asuntos Sociales (CIAS), a la que asisten doce ministros de Estado, y el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS).

Es necesario evaluar qué actividades o intervenciones puede y no puede hacer bien el sector público, y el impacto que puede tener el hecho de que dichas actividades se ejecuten mal o no se puedan ejecutar. Como mencionamos, los programas de graduación suelen incluir componentes productivos o de incremento de productividad, de relación con mercados de productos y factores —empleo, servicios financieros y asistencia técnica, sobre todo— y de generación de capacidades relacionales, sociales y de empoderamiento; es decir, exigen una gama de actores que trabajen coordinadamente en especialidades distintas. Un trabajador social que coordine con un ingeniero, un campesino innovador que venda sus servicios de asistencia técnica a la comunidad, un promotor que contribuya a que la comunidad suscriba un contrato para el asistente técnico, etcétera. Estos son algunos ejemplos de lo que se necesita en el terreno. Por ello, el operador debe tener recursos suficientes no solo para asegurar la presencia de estos equipos de manera oportuna, sino para monitorear la calidad de su trabajo y asegurar la acción coordinada —mensajes comunes, intervenciones simultáneas, etcétera—. Además, debemos tener presente que estos profesionales generalmente no se encuentran todos disponibles en las localidades por atender, hay que movilizar equipos y hay que ampliar los recursos humanos de las entidades a cargo. Si se trata de una entidad central como FONCODES en el caso peruano, donde el grueso de su personal son ingenieros acostumbrados a hacer obras físicas, se requiere contar con nuevo personal —procesos de selección, nuevos sistemas de evaluación y monitoreo, etcétera—; si es un gobierno local o subnacional, se requiere movilizar a profesionales hacia la localidad en la que se intervendrá. El tema de las exigencias de capital humano es clave y mucho menos complejo en intervenciones de pequeña escala o lideradas desde el sector privado.

Asimismo, las familias más pobres, que viven en comunidades pobres, requerirán, además, intervenciones complementarias que les permitan contar con infraestructura básica y servicios públicos. Para asegurar que contarán con estos servicios, deben tener capacidad de presión frente a su gobierno local, capacidad de organización para colaborar en los procesos participativos, etcétera.

Dos ejemplos ilustran la importancia del problema del capital humano en el sector público. El primero: dado que los procesos de adquisiciones, asignación y contratación en el Estado son complejos, siempre hay demoras y, con estas, desfases, es

16. Por ejemplo, si se trabaja con gobiernos regionales, se requerirán coordinaciones con cada uno de dichos gobiernos, aunque en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS) se cuenta con un espacio de coordinación.

muy probable que llegue el ingeniero con una propuesta de sistema de riego, pero el técnico agropecuario llegará meses después, lo cual puede significar incluso que se pierda la temporada de siembra. O que el gestor local encargado de trabajar con las familias para mejorar la vivienda llegue después de que se entregaron materiales para esta tarea. En el caso de Haku Wiñay, esto se ha solucionado parcialmente gracias a la figura del núcleo ejecutor. En cada comunidad, se elige a un conjunto de personas que conforman esta entidad, y son ellas las encargadas de contratar los servicios de terceros y adquirir los insumos necesarios con recursos transferidos por el sector público; luego deben rendir cuentas al Estado y a su comunidad. Es una forma privada que permite agilizar el proceso y reducir los problemas mencionados.

El segundo ejemplo consiste en las dificultades que presentan algunas entidades cuando se les exige incorporar tareas para las que carecen de experiencia y de instrumentos. El piloto de «graduación», siguiendo el modelo BRAC, tiene, por ejemplo, un fuerte componente de desarrollo de habilidades blandas y de acompañamiento a las familias para apoyarlas en la adquisición de estas. El perfil de los profesionales requeridos para estas actividades dista del personal con el que cuentan entidades como FONCODES, que son básicamente ingenieros; y si bien se puede contratar a este personal, estas entidades no cuentan tampoco con las capacidades para darles seguimiento a este tipo de acciones. Qué indicadores pedir, qué incentivos ofrecer, qué esquemas de monitoreo generar son parte de las complicaciones generadas por incluir este tipo de nuevos componentes. Todo esto se puede resolver, pero no de inmediato. Dotar a estas entidades de las capacidades y la experiencia necesarias para afrontar adecuadamente estos nuevos retos es un proceso que tomará tiempo. Una alternativa posible consistiría en subcontratar al sector privado para que realice estas actividades. El éxito de esta estrategia dependerá, entonces, de la capacidad de coordinar entre el operador privado y la entidad gubernamental.

Finalmente, el sector público tiende a estandarizar sus intervenciones, y con ello suele limitar el espacio para la innovación. El sector público opera mejor cuando se sabe exactamente qué se entrega dónde y en qué cantidades. Y como vimos, los esquemas de «graduación» requieren flexibilidad, para aprovechar ventajas locales, e innovación para adaptarse a los contextos.

Las personas cuentan, la experiencia documentada y las evaluaciones también. Para lograr intervenciones orientadas hacia la «graduación», se requiere cambiar la lógica de las intervenciones públicas sectoriales, de objetivo único y basadas en un paquete fijo de opciones, de una talla única que debe quedarles bien a todos. Estos procesos de cambio exigen creatividad y nuevos instrumentos de gestión pública, como los comités locales de asignación de recursos que se usan en varios programas peruanos, y viejos modelos de alta flexibilidad, como los núcleos ejecutores, pero se requiere sobre todo que quienes diseñan e implementan estos programas cuenten con una gran experiencia tanto en la gestión dentro del sector público como en la realización de trabajo de campo. En el caso de Haku Wiñay, que recoge lecciones de más de veinte años de proyectos de desarrollo rural, del sector público, de la cooperación internacional, de las ONG y de los movimientos campesinos, resulta clave destacar el liderazgo de César Sotomayor, quien es parte de la historia de estos proyectos de desarrollo rural y de sus innovaciones, pero, a la vez, cuenta con una larga trayectoria como funcionario público y operador en campo, pues ha llevado a cabo proyectos en Cusco y Abancay, por ejemplo.

Muchos miembros del equipo que implementa Haku Wiñay y que lo convierte en un programa por resultados han tenido alguna experiencia en ONG, en programas de la cooperación internacional, pero sobre todo en los proyectos del MINAGRI y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que ha sido uno de los espacios más innovadores en esta materia.¹⁷

El segundo aspecto clave es partir de lo que ya se ha probado, de lo que se ha visto que es efectivo en el terreno, y mejorarlo, innovando a partir de ello, pero no buscando inventar algo que ya se conoce. Para ello, es muy importante que los procesos, sus efectos y resultados estén documentados, lo que raramente sucede. Por ello, se suele recurrir a la memoria de los actores y eso no siempre resulta lo más efectivo. Se requiere documentación de aquello que da buenos resultados y un debate que valide dicha documentación.

En tercer lugar, contar con evaluaciones es relevante, no solo para saber cuánto de lo que se logra se puede atribuir a una intervención, sino para contar con métricas que permitan estimar costos y beneficios, que permitan proponer estrategias realistas. Estas evaluaciones de intervenciones previas han sido claves para generar los insumos y lograr que Haku Wiñay se convierta en un programa presupuestal por resultados. Pero las métricas también son claves para atraer a los políticos y a los actores no convencidos —los técnicos de los ministerios de Economía o Hacienda, por ejemplo— para que respalden este tipo de propuestas y, a la vez, para que las ofertas de lo que se debe lograr sean realistas y alcanzables en los plazos acordados. Estas métricas no se refieren solo a la operación, sino a legitimar el uso de recursos públicos, y para ello es necesario crear espacios para el debate con la sociedad civil, con la comunidad académica y con la prensa.

El rol de los proyectos piloto y de una hoja de ruta cumplible. Para movilizar recursos y voluntades dentro del sector público, debe haber un proyecto piloto —implementado desde el sector público, con las reglas del sector público— que genere la métrica y la narrativa, pero debe ser un piloto realizado no con el fin de que sea exitoso, sino de saber cómo operaría una intervención que se ha construido sobre una experiencia privada o es la modificación de una intervención previa, o una mezcla de ambas fórmulas. Hay, más bien, que mostrar cómo operaría esta intervención dentro del sector público, algo que ya se demostró exitoso desde el sector privado.

Entonces, en realidad, se requiere una secuencia de proyectos piloto: el piloto que demuestra que el modelo de «graduación» logra los objetivos —idealmente, pilotos que nos den información de cuáles son los componentes que aportan mayor valor—, seguido por un piloto en el marco del sector público que demuestre que esto se puede lograr con las reglas y la operatividad de dicho sector y sus actores, para luego pasar a una propuesta de masificación. Esta propuesta ha de considerar los plazos que se requerirán para asegurar que el aparato público podrá respaldar una intervención masiva, que contará con equipos suficientes y con esquemas de monitoreo y evaluación, que será capaz de corregir, que está presente en el territorio, etcétera. Estos procesos de adaptación para una intervención masiva deben construirse de a pocos sobre bases sólidas, y por ello toman períodos de tiempo relativamente extensos.

17. Para un recuento de las innovaciones y de cómo estos proyectos fueron aprendiendo de la experiencia y adoptando las mejores prácticas, dejando a la vez espacio para innovar, véase De Zutter (2004).



La experiencia de las políticas de desarrollo e inclusión social en el Perú: articulación y escala de operación a partir de la evidencia de proyectos piloto

De la revisión de la literatura sobre los programas de TMC se concluye que hay distintos tipos de intervenciones complementarias que pueden articularse con los programas de TMC, algunas como parte de los esfuerzos de los propios programas y otras como programas complementarios. De nuestra revisión previa concluimos que hay al menos cuatro áreas de intervención que complementan —o podrían complementar— los programas de TMC y que pueden articularse con ellos, ya sea desde los propios programas de TMC o como intervenciones adicionales.

Las cuatro áreas identificadas son *empoderamiento* de las mujeres receptoras de los programas de TMC; *inclusión financiera*, una inclusión que pueda insertarse como parte de la propia operación de los programas de TMC; *desarrollo de capacidades*, en particular para incrementar la empleabilidad; y *transferencias y/o puesta en valor de activos* para el desarrollo de otras actividades generadoras de ingresos o producción.¹⁸ Estas dos últimas áreas difícilmente pueden ser incorporadas entre las operaciones de los programas de TMC, pero pueden articularse a estos para atender a sus usuarias como parte de su población objetivo. Como mencionamos, a alguna combinación de estas intervenciones es a lo que llamaremos, en adelante, programas de «graduación».¹⁹

18. En este tipo de programas, se pueden encontrar algunos orientados a áreas como mejoras de las condiciones de habitabilidad o mejoras de infraestructura y servicios, que funcionan en las localidades donde residen las receptoras; estos programas aportan mejores condiciones de vida y mejores entornos para el desarrollo de actividades productivas, pero suelen implicar intervenciones más territoriales o comunitarias que individuales (a nivel de los hogares).

19. Claramente, hay un gran interés por definir los contenidos de los programas de «graduación» —y las proporciones de dichos contenidos— para lograr los mayores impactos, pero, como se ha mencionado, los contenidos y proporciones suelen ser variados, pues dependen de los contextos, los activos, las características de las poblaciones y de sus

La pregunta, entonces, es si es viable articular programas de TMC con programas de «graduación» entendidos como programas que logren esquemas sostenidos de reducción de la pobreza. Si esta articulación es viable y genera nuevas oportunidades para los hogares más pobres, nos preguntamos cómo —y con qué riesgos— puede producirse esta articulación.

Articular programas de graduación a programas de TMC permite a las familias usuarias de estos últimos contar con un horizonte que va más allá del ciclo escolar de sus niños; ofrece una oportunidad de desarrollo para las receptoras de la transferencia —al margen de su condición de madres—;²⁰ y permite a los programas de graduación tomar ventaja de un punto de partida favorable: se cuenta con información de las familias, con personal que las visita regularmente —en la mayor parte de programas de TMC existe la figura de los gestores, cogestores o acompañantes familiares—, con hogares cuyas mujeres están relativamente más empoderadas y reciben un flujo seguro y permanente de liquidez, que, además, en muchos casos, implica algún tipo de relación con el sistema financiero. Estas condiciones iniciales favorables deben ser consideradas en los diseños de los programas de graduación; asimismo, se debe evaluar si estas condiciones tienen efectos positivos o no en los resultados, en la sostenibilidad de los procesos de graduación de la pobreza.

En el caso específico del Perú, la creación del MIDIS, en octubre del 2011, con un mandato que combinaba la ejecución de programas sociales con la articulación de políticas para lograr procesos de inclusión, constituyó una oportunidad para integrar en las políticas públicas sociales los objetivos de «graduación» enmarcados en la narrativa de inclusión económica. Para este fin, se desarrollaron la ENDIS e Incluir para Crecer, que fue luego aprobada por el Consejo de Ministros del Perú, pues implicaba múltiples espacios de articulación.²¹ Esta estrategia, organizada alrededor de cinco ejes, incluye como eje 4 el de Inclusión Económica.

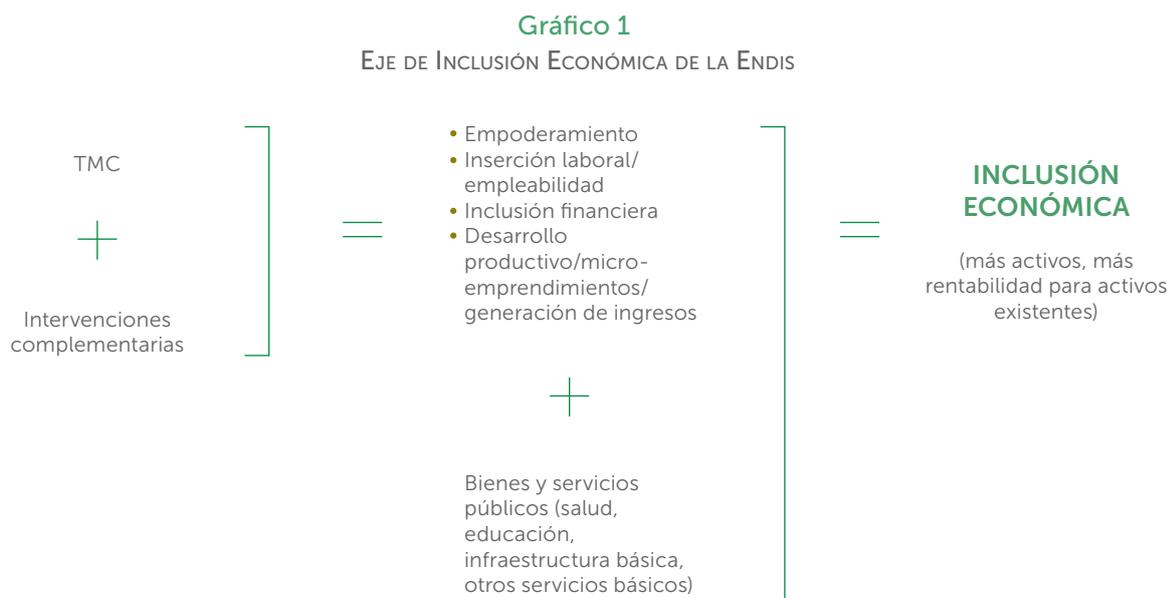
En particular, la ENDIS entiende la inclusión económica como «una situación en la que todas las personas cuentan con los servicios, bienes públicos y capacidades que les permiten aportar a y beneficiarse del dinamismo económico, generando sosteniblemente los ingresos que sus hogares necesitan sin necesidad de transferencias monetarias directas del Estado» (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 2013: 51). En ese sentido, su objetivo principal consiste en el incremento de los ingresos autónomos de las familias en situación de pobreza.

En el marco de este eje 4 de la ENDIS, el Estado peruano asume la obligación de promover la autonomía económica de los hogares pobres, mediante intervenciones orientadas a incrementar sus capacidades y activos, y también al entorno en el que se desenvuelven, con el fin de aumentar la rentabilidad de los activos de las familias.

entornos. Esta es un área central de experimentación y evaluación de qué intervenciones —y en asociación con cuáles otras— tienen mayor impacto y/o resultan más efectivas en función del costo.

20. Estos se han llamado objetivos de mediano plazo, que permiten el desarrollo personal y sostenido de las receptoras de la transferencia.

21. Puede revisarse la ENDIS en:
<<http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusoinsocialincluirparacrecer.pdf>>.



La estrategia para lograr las metas de inclusión económica propuestas en la ENDIS debía consistir en articular las intervenciones desde distintos sectores: desde el MINAGRI y los gobiernos subnacionales con programas de desarrollo productivo; desde los ministerios relacionados con la provisión de infraestructura básica con el fin de asegurar las condiciones mínimas para el desarrollo de actividades económicas; desde el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y los municipios para mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas, etcétera. Sin embargo, más allá de la buena voluntad y los compromisos de trabajar todos juntos para lograr los objetivos de la ENDIS, resultó claro que cada sector y gobierno subnacional tenía sus prioridades, presupuestos predefinidos y esquemas de trabajo y focalización. Además, para la mayoría de ellos, los centros poblados más pobres —rurales y alejados— no resultan atractivos, pues llevar los servicios ahí implica realizar intervenciones con costos unitarios altos, con poco impacto en cuanto a número de personas atendidas, con altos costos de supervisión y, en muchos casos, con exigencias —por su escala de operación y dispersión— que no se adaptan a la actividad regular de dichos sectores. Todo esto acompañado por un discurso soterrado y escéptico de las verdaderas posibilidades de lograr procesos sostenibles de inclusión económica para dichos ciudadanos y sus poblados.

En ese contexto, el MIDIS tomó dos decisiones: implementar pilotos de programas y mecanismos de gestión que nos permitieran llegar a estos centros poblados pobres, o forzar a que lleguen los otros sectores y evaluar estas intervenciones para generar evidencia y métricas que hicieran posible un nivel de diálogo con los diferentes ministerios, más allá de la buena voluntad de los ministros y sus equipos. Para ello, se llevó a cabo un programa piloto de desarrollo productivo que cumple con lo que en este documento hemos llamado un programa de «graduación», y el tramo inicial de un fondo para llevar infraestructura básica a poblados pobres y rurales, pero no solo alguna infraestructura, sino un paquete mínimo de infraestructura

—caminos, agua y saneamiento, electricidad y comunicaciones—. Adicionalmente, se capitalizó sobre la experiencia de un piloto de inclusión financiera desarrollado en el marco de las actividades del programa de TMC, Juntos, desde el año 2009, cuyos resultados han permitido incorporar en el eje de Inclusión Económica de la ENDIS una estrategia de inclusión financiera.



RECUADRO 4

El Fondo para la Inclusión Económica de Zonas Rurales (FONIE)

El FONIE fue creado en el 2013 con el fin de desarrollar proyectos de inversión pública en sus etapas de preinversión, ejecución y mantenimiento a cargo tanto de organismos del sector público como de agentes privados. La ejecución de dichos proyectos busca reducir las brechas de infraestructura básica en zonas que pertenezcan a los quintiles 1 y 2 de pobreza; al valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM); al Alto Huallaga; y a zonas de frontera o aquellas en las cuales más del 50% de la población ha sido identificada por el MIDIS como población en proceso de inclusión (PePI).

El FONIE se encuentra a cargo del MIDIS, que determina los proyectos de inversión pública y demás actividades que han de ser financiadas. Posteriormente, los proyectos y actividades pueden ser ejecutados por entidades del gobierno nacional o por agentes privados, en asociación con gobiernos regionales, locales o con otras personas jurídicas según corresponda. Para priorizar y lograr intervenciones conjuntas entre los distintos sectores proveedores de infraestructura básica, el FONIE cuenta con un Consejo Directivo formado por representantes de los ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Energía y Minas; Transportes y Comunicaciones; Desarrollo e Inclusión Social; y un representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El FONIE transfiere recursos a los sectores que proveen infraestructura —que pueden ser gobiernos regionales o locales— para la ejecución de proyectos de inversión pública con las características antes mencionadas. En primer lugar, los gobiernos regionales y locales presentan solicitudes para el financiamiento de dichos proyectos a las unidades sectoriales de los ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Transportes y Comunicaciones; o Energía y Minas. Las unidades sectoriales evalúan los proyectos y, de ser aprobados, solicitan al MIDIS el financiamiento con cargo al FONIE. El MIDIS, a su vez, evalúa las solicitudes tomando en cuenta los criterios de focalización y de articulación territorial, así como la viabilidad otorgada en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en el caso de los proyectos de inversión pública, y el cumplimiento de los ratios de costo-efectividad en el caso de los proyectos de mantenimiento. Una vez determinados los proyectos que se financiarán, la Secretaría Técnica del FONIE gestiona la transferencia de recursos ante el MEF. Finalmente, el sector al que le compete la obra puede ejecutarla directamente o transferir los recursos a los gobiernos regionales o locales, para que sean estos últimos los que la ejecuten.

La ley de creación del FONIE prevé una asignación presupuestal de hasta 600 millones de nuevos soles para el año 2013. Asimismo, se espera que las obras realizadas beneficien a un total de 570 distritos, con lo cual se podría beneficiar directa o indirectamente a una población aproximada de 4,5 millones de personas. Para el año 2014 se han agregado al fondo 400 millones de nuevos soles adicionales.

En ambos casos, se ha partido de pilotos previos, adaptados y puestos a prueba en el marco de programas del MIDIS, con formas de evaluación y de validación a partir de un extenso debate sobre sus propuestas, resultados y esquemas de operación. Por ello, constituyen ilustrativos ejemplos de cómo puede implementarse este proceso de pilotos privados o públicos puntuales adaptados para convertirse en políticas. Todavía falta mucho para lograr que sean efectivamente políticas masivas, pero el trabajo del MIDIS avanza en esa ruta.

3.1. El piloto Juntos-Haku Wiñay

En el 2012, en el debate sobre el proceso de rediseño de FONCODES en el marco de su proceso de adscripción al MIDIS, se tomó la decisión de implementar un piloto de un programa de «graduación» y de promover que se articule con el programa Juntos. Esto fue posible pues en FONCODES ya se había estado trabajando el tema con un piloto previo del año 2009, denominado Chacra Emprendedora, que fue evaluado positivamente por SwissContact. Por ello, sobre este primer piloto y sumándole experiencias complementarias, se decidió lanzar un piloto de un programa cuya escala de operación podía ampliarse, Haku Wiñay, también para generar evidencia que permita entablar un diálogo con otros sectores —Agricultura, Trabajo y Producción— y niveles de gobierno —gobiernos regionales y locales— sobre intervenciones que permitan a los hogares pobres iniciar sendas de superación de la pobreza.

El primer desafío consistió en definir los componentes y características que tendría Haku Wiñay. Se optó por un programa flexible, que lleva un menú amplio de intervenciones para que, en un proceso participativo, las propias comunidades decidan qué partes de este menú les interesaban. Desde el momento del diseño se buscó que este programa recogiera las mejores prácticas de programas anteriores desarrollados por FONCODES y por otros sectores, pero que, a la vez, fueran pertinentes para el perfil de hogares que hoy reciben el programa de TMC Juntos. Para ello, fue central contar con un conjunto de experiencias, documentadas y algunas de ellas evaluadas, sobre las cuales construir. En particular, destacan programas como Marenass, Sierra Sur (recuadro 5), Corredor Puno-Cusco, Aliados y Chacra Productiva, todos ellos en el sector público; y programas como el piloto del modelo BRAC en el Perú, decenas de programas de ONG, Sierra Productiva y algunos programas de empresas privadas.

El segundo desafío fue lograr aclarar que FONCODES no estaba invadiendo competencias ni áreas de trabajo cubiertas por los programas de AgroRural del MINAGRI. El resultado de estas discusiones se tradujo en dos decisiones: el programa solo puede operar en centros poblados rurales de pequeña escala y es un programa presupuestal orientado a resultados, para asegurar que tenga una mejor gestión.



RECUADRO 5

El Proyecto Sierra Sur

El Proyecto Especial Sierra Sur (en adelante, Proyecto Sierra Sur) es una iniciativa del Estado peruano ejecutada mediante AgroRural y cofinanciada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Sus principales objetivos son promover el incremento de los ingresos autónomos de la población beneficiaria, aumentar su nivel de activos y poner en valor los conocimientos y la organización social de la población rural de la sierra sur del Perú. Para dicho fin, se plantea potenciar la utilización de los recursos que poseen los agricultores, así como fortalecer el acceso a los mercados.

El inicio del proyecto puede rastrearse hasta el 2004, año en el que se suscribió un préstamo con FIDA para la ejecución del proyecto. Las operaciones se iniciaron en abril del 2005, pero se contó con recursos efectivos recién en el 2006. Inicialmente, la Unidad Ejecutora del proyecto se estableció en Arequipa, en el distrito de Chivay, y se instalaron dos oficinas locales ubicadas en Chivay y en Ilave (Puno). Posteriormente, se abrieron otras oficinas locales en Chuquibamba (Arequipa), Tarata (Tacna), Omate (Moquegua) y Yauri (Puno). A partir de su implementación en el 2005, se previó una duración de cinco años. El proyecto fue ejecutado hasta el 2007 por FONCODES y luego pasó a depender de AgroRural (MINAGRI).

El proyecto abarcó un total de dieciséis provincias en las regiones de Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna. En total, incluyó a alrededor de 120 000 familias, en su mayoría rurales.

Entre los principales métodos usados por el programa se encuentra el aprovechamiento de las oportunidades de negocio, la utilización sostenible de los recursos naturales y la realización de inversiones en infraestructura local (Trivelli y otros 2010). Del mismo modo, el proyecto contó con tres componentes: mejora en el orden de los recursos naturales —a partir de mecanismos competitivos con participación de los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR) y la capacitación de campesino a campesino—, fortalecimiento de los mercados rurales —mediante el apoyo en la provisión de activos productivos, asistencia técnica e intermediación financiera—, y gestión de conocimientos y bienes culturales —a través de la sistematización y posterior divulgación de los conocimientos de la localidad—.

Con datos hasta el 2010 se establece que el costo del proyecto ascendió a 21,7 millones de dólares, de los cuales 16 millones provinieron del cofinanciamiento de FIDA, mientras que el gobierno nacional aportó 1,2 millones. El aporte de los beneficiarios del proyecto ascendió a 2,7 millones de dólares, mientras que el presupuesto restante fue asumido por los municipios y otros cooperantes.

De acuerdo con PROCASUR (2010), entre los principales logros del proyecto destaca la incorporación de 29 500 familias, el 46% de las cuales llevaron a cabo planes de negocio; y el 66%, planes de gestión de recursos naturales. Aquellas familias que realizaron ambos emprendimientos representan el 24%. De los 1255 planes de negocio cofinanciados, se concluyó la ejecución de 920. Del mismo modo, de las 404 organizaciones establecidas —250 a partir de comunidades campesinas— 84 concluyeron sus Planes de Gestión de Recursos Naturales (PGRN) en forma satisfactoria.

Se desarrolló un primer piloto restringido a dos distritos —Vinchos y Chuschi, en Ayacucho— para afinar detalles antes de lanzar el piloto oficial. Este primer piloto incluso se realizó con recursos propios de FONCODES y no con una asignación presupuestal de recursos ordinarios. Comenzó el 6 de julio del 2012 y contó con el acompañamiento del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) gracias a los recursos de Eurosocial. En este piloto, se discutieron distintas características de los componentes y surgió la cuestión de si el programa Haku Wiñay debía o no restringirse a la población que estaba en esos centros poblados cubiertos recibiendo el Programa Juntos. Si bien se buscó complementar la intervención del programa de TMC, se encontró que para el éxito de ciertos componentes sería beneficioso incluir a miembros de la comunidad que estaban en una mejor situación —dotación de activos, recursos económicos, articulaciones comerciales— o cuya situación familiar era similar a la de Juntos, pero no tenían hijos en edad escolar. Incluir a familias con mayor dotación de activos —considerando capital relacional— permitiría generar espacios de aprendizaje o de articulación entre los productores para obtener conexión con los mercados, atraer a proveedores de insumos, etcétera.

La conclusión de este debate llevó a que en el piloto posteriormente iniciado se exigiera que Haku Wiñay operase en centros poblados rurales, en el ámbito de operación de Juntos —14 regiones, distritos con más del 40% de hogares en pobreza, etcétera—, priorizando los centros poblados donde hubiera una presencia importante de hogares usuarios de Juntos. Además, se le exige a Haku Wiñay que al menos el 60% de sus usuarios sean hogares receptores del programa Juntos. Esto resume el resultado de los debates sobre focalización, priorización y cuotas de implementación, y permite combinar los criterios de focalización individual con un programa de cobertura más comunitaria.

Como se muestra en el recuadro 3, Haku Wiñay tiene varios componentes, que parten por un proceso de diagnóstico participativo que ha sido reforzado y redefinido, pues los resultados iniciales no fueron satisfactorios (eso se aprendió de este primer piloto). Del mismo modo, se han elevado los niveles de exigencia de calidad técnica de las propuestas de instalación de riego y otras infraestructuras, para subsanar carencias iniciales.

Luego de un debate y del análisis de los resultados del seguimiento de este piloto, se ajustó el diseño, se costeoó adecuadamente el programa y se propuso un programa piloto de mayor envergadura y, con ello, el inicio de un programa presupuestal por resultados. Para este proceso, fue clave contar con información del primer piloto, en dos distritos, y de las intervenciones previas; sobre esta base se realizó el rediseño, que generó la versión actual de Haku Wiñay y de su versión en la selva, Noa Jayatay.

Haku Wiñay se desarrolla hoy con un programa en 52 distritos de 13 regiones, que atiende a alrededor de 27 046 hogares. El piloto cuenta con una evaluación de impacto a cargo de un investigador independiente, Javier Escobal. Ya se levantó la línea de base y tendremos resultados en pocos meses.

3.2. Algunos cuellos de botella encontrados

- *Capital humano.* Hubo que reconvertir a personal de FONCODES y reclutar a nuevo personal. Las capacidades que se requerían, en particular para algunas tareas especializadas, no fueron fáciles de encontrar porque es personal que debe estar en el campo permanentemente, con una fuerte carga de trabajo, y FONCODES carecía de instrumentos de seguimiento y de evaluación del rendimiento.
- *Encontrar las mejores metodologías y parámetros técnicos.* Por ejemplo, se recurrió al Proyecto Capital para que un especialista en educación financiera apoyara al programa en la definición de materiales y esquemas de capacitación tanto para los usuarios como para los capacitadores financieros. Del mismo modo, se recurrió a expertos en zonas de sierra —donde existe mucha experiencia e innovación— para el tema de riego por aspersión. Por ejemplo, el programa Sierra Productiva, una iniciativa privada muy difundida, requiere que el punto de agua esté como máximo a doscientos metros de la parcela que se irrigará. Con las innovaciones identificadas, Haku Wiñay puede instalar riego en parcelas que están hasta a ochocientos metros del punto de agua, para lo cual se ha necesitado mucho intercambio de experiencias, experimentación y contacto con saberes locales.
- *Adaptar el programa a entornos distintos, en particular zonas de selva.* Este es un proceso en marcha. El programa Haku Wiñay prioriza actividades en zonas de sierra; pasar a la selva requiere redefinir componentes —por ejemplo, el riego no es un componente central—, para lo cual se ha venido trabajando junto con las propias comunidades en la identificación de redes de comercialización, oportunidades de nuevos negocios y especialistas en productos y tecnologías relevantes para ese entorno.
- *Insertar la evaluación desde el proceso de diseño.* Con el fin de asegurar que el piloto proveerá información relevante para una futura expansión del programa, se incluyó un proceso de evaluación externa acompañado por la Dirección de Evaluación y Gestión de la Evidencia del MIDIS. Los equipos de diseño de la evaluación y de FONCODES trabajaron para asegurar un proceso de evaluación consistente, así como reglas claras de expansión y selección de centros poblados que permitan mantener un grupo de control y, con ello, la utilidad de la evaluación. El diálogo entre evaluadores y operadores ha sido muchas veces tenso, pero siempre fructífero.

3.3. El piloto de inclusión financiera de Juntos

Un segundo ejemplo de esta ruta es el piloto de inclusión financiera que se realizó desde el 2009 en el marco del programa de TMC. Este piloto se crea sobre la experiencia del Proyecto Corredor Puno-Cusco y el Proyecto Sierra Sur, que promovieron con éxito el uso de cuentas de ahorro por parte de mujeres rurales de bajos ingresos. Estos fueron el símil del piloto privado sobre el que se construye la propuesta de inclusión financiera para Juntos. El programa de promoción de uso de cuentas de ahorro en estas dos experiencias fue documentado, discutido y evaluado, y sobre esa base se planteó que Juntos probara si era relevante y factible incluir este tipo de acciones para mejorar las capacidades financieras de las receptoras de la TMC.

Gracias a la apertura de los funcionarios a cargo de Juntos, en el 2009 se pudo desarrollar un primer piloto en dos distritos, Coporaque, en el Cusco, y San Jerónimo, en Apurímac. Los resultados de ese pequeño piloto —que articuló acciones del programa de TMC Juntos, de AgroRural (para el componente de educación financiera) y del Banco de la Nación— mostraron no solo que con un pequeño esfuerzo adicional era posible desarrollar capacidades financieras en las receptoras de Juntos, sino que las usuarias de la TMC estaban interesadas en este componente, les era útil.

Los resultados de ese primer piloto, documentado por Trivelli y otros (2011), dieron luces sobre el potencial que podría tener este tipo de iniciativas en la vida de las usuarias de Juntos y también en el sistema financiero, en el Banco de la Nación y en los otros intermediarios. A partir de esos resultados, se inició un piloto de mayor envergadura: alrededor de 15 000 usuarias de distintas regiones recibirían educación financiera y algunos otros beneficios si usaban su cuenta, si exploraban.

Luego de dos años, los resultados del piloto dan cuenta de que el 21% de las usuarias de Juntos usaron sus cuentas de ahorro durante ese período, en comparación con menos del 1% de usuarias de Juntos que hizo lo propio en el grupo de control. Nuevamente, la tasa de ahorro entre las usuarias de las zonas del piloto fue más del doble de la tasa de ahorro nacional reportada por el Global Findex (8,6%).

Las usuarias de Juntos en el piloto usan la cuenta de ahorros, y lo hacen dejando usualmente pequeñas cantidades en ella. El saldo promedio hasta julio del 2012 fue 5,7% de la transferencia mensual, usualmente su único ingreso. Encontramos que quienes residían en zonas más cercanas al banco fueron más propensas a ahorrar. Este hecho verifica la importancia de los costos de transacción en la oferta de un producto financiero que sea útil para las poblaciones más pobres.

Al observar los cambios en los activos del hogar en comparación con el grupo de control, incluso considerando que no todas las usuarias tuvieron las mismas oportunidades de inversión, quienes residían en zonas del piloto realizaron más inversiones en activos; por ejemplo, animales mayores (7,8%) y mejoras en la vivienda (8,7% más, por 65 nuevos soles más).

Más que nada, quienes ahorraron aprendieron. Aprendieron qué es el sistema financiero y quiénes son sus actores; a tenerle confianza —sabían que sus ahorros en una cuenta están protegidos—; aprendieron qué son las cuentas de ahorro —*voucher*, estado de cuenta, tasa de interés—, a quién acudir ante dudas financieras, entre otros. Así, las usuarias no solo adquirieron conocimientos sino también habilidades financieras, necesarias para desarrollar capacidad y usar el ahorro u otros productos financieros siempre que sean útiles.

Los resultados de este piloto han generado los insumos para la estrategia de inclusión financiera del MIDIS, que, como vimos, forma parte no solo de los debates sobre inclusión financiera en el Perú, sino del eje 4, Inclusión Económica, de la ENDIS. Se viene trabajando en el proceso de masificar estos buenos resultados, aunque aún hay algunos cuellos de botella pendientes de resolver, que son los siguientes:

- *Falta de voluntad y compromiso político.* Al momento del diseño del programa Juntos, no se consideró la actividad «Educación financiera para el hogar» como parte del acompañamiento familiar, una vez que se les otorga una cuenta de ahorros o cuenta bancaria a las madres usuarias. Por ese motivo, fue necesario gestionar un convenio²² que estableciera claramente el alcance del piloto, el plazo y sus indicadores —mínimos—, de manera que pudiera aplicarse a escala nacional —o definir la escala— durante un periodo razonable, que permitiera obtener la medición y posterior evaluación de los avances y resultados, con lo cual no se dependería de la alta dirección que se tuviera en ese momento.²³ Estas medidas fueron necesarias para institucionalizar el piloto y, de ese modo, dotarlo de autonomía con respecto a las contingencias del ciclo político.
- *Actividades adicionales que no son consideradas en los costos.* Los compromisos de las partes o entidades intervinientes tienen que estar claros y aprobados en el Plan Operativo Institucional (POI) de cada entidad, con su correspondiente presupuesto en el periodo previsto. Iniciar una actividad o piloto con el supuesto de que se autorizarán los recursos posteriormente, o con la modificación del POI, restringe las posibilidades de cumplir en el periodo planificado. Un ejemplo claro es el sorteo de canastas de víveres que se realizó como parte de los incentivos estipulados para las usuarias que mantuvieran saldos en sus cuentas de ahorro, en una ceremonia pública de premiación que contaba con el apoyo de los alcaldes (autoridad local). El problema en este caso es que el programa de TMC no previó en su presupuesto la compra de estos regalos para las usuarias, y para poder cumplir con el ofrecimiento a las familias, tuvo que recurrir al apoyo de la entidad privada que brindaba asistencia técnica al piloto.
- *Dificultades relacionadas con la falta de confianza de los usuarios del programa.* Debido a la naturaleza del piloto, era fundamental que el Banco de la Nación generara confianza en las familias usuarias del programa. Cuando estas familias empiezan a relacionarse con el banco, como parte del proceso de pagaduría del programa de TMC, tienen que pasar por largas colas y otros detalles de los procedimientos del banco que les resultaban casi incomprensibles, lo que desalentaba su relación con los agentes financieros. Por ese motivo, fue necesario que el banco habilitara ventanillas adicionales y/o contratara a facilitadoras (anfitrionas) que dominaran el idioma de las usuarias y fueran, preferentemente, pobladoras de la zona.
- *Definición clara de la autoridad competente.* Debido a la naturaleza del piloto, que exigió la participación de varios agentes —dos ministerios, autoridades locales, Banco de la Nación y expertos privados—, la conducción del proceso de coordinación se tornó difícil en ausencia de una figura cuyo liderazgo estuviese claramente definido. Debido a la poca experiencia del sector público en procesos de articulación intersectorial e intergubernamental, es imprescindible determinar roles, competencias, objetivos y metas que permitan viabilizar los objetivos del programa.

22. Este objetivo podría tomar varios meses si no se cuenta con el apoyo de los funcionarios principales y/o tomadores de decisión.

23. Previendo la rotación de funcionarios del programa.

3.4. Buscando mayor escala de operación y cobertura: la ruta crítica para pasar de pilotos a programas o políticas

Como mencionamos, una vez que sabemos —probablemente— lo que se requiere hacer, quién lo puede hacer, con qué recursos y para lograr qué objetivos, se inicia el trabajo difícil: hacerlo. De lo discutido en esta sección, la ruta crítica que permite transitar desde una propuesta probada como efectiva en pequeña escala —por el sector público o privado—, un piloto, a un programa o política pública, inserto en el aparato público, con recursos, con resultados, podría ser la siguiente:

- *La idea y la prueba.* Demostrar que es factible lograr los objetivos deseados con una intervención definida.
 - › *La idea puesta a prueba.* Contar con un piloto —desarrollado por el sector público o privado— que haya validado la combinación de intervenciones —idealmente, una combinación óptima y efectiva en función del costo, aunque basta con una combinación factible— que genere los impactos deseados a costos razonables.
 - › *Validación y difusión de la idea.* La experiencia, el piloto, los resultados, la evaluación, etcétera, deben ser presentados, discutidos y difundidos para validar la propuesta y corregir lo que fuese necesario. Es relevante, en esta etapa, incluir al sector público que se espera que adopte la idea, pero también a actores independientes y especialistas para reforzar la propuesta.
- *Pilotos y pruebas en el sector público.* Comprobar que es posible que esta idea se implemente en el sector público y en mayor escala.
 - › *Piloto de pequeña escala dentro del aparato público.* Se requiere demostrar que la idea validada con un piloto puede operar en el marco del sector público y en su operación regular. Este puede ser un piloto de escala reducida, que permita validar en qué condiciones y con qué restricciones —implementado por quién, con qué recursos, con qué proceso de evaluación— puede llevarse a cabo la idea desde el aparato público.
 - › *Diseño de la intervención a mayor escala.* Debate de resultados y diseño de una intervención mayor: sobre los resultados del piloto, se debe diseñar una nueva intervención que recoja las lecciones del piloto de pequeña escala, pero que lo ponga a prueba en mayor escala.
 - › *Implementar el piloto a mayor escala bajo las reglas del sector público.* Este piloto es la clave para el diseño final de una política. Mostrará los riesgos, la operatividad y las limitaciones de aplicar en gran escala —masiva— este tipo de intervenciones. En esta etapa, es muy importante no exigirle al piloto que resuelva los problemas que va encontrando, sino que los documente para luego definir cómo superarlos en el diseño a mayor escala. Este piloto debe ser rigurosamente evaluado, y sus resultados, ampliamente discutidos y validados.
- *Diseño de un programa o política pública de amplia cobertura* sobre las lecciones de los pilotos anteriores.
 - › *Diseño, lineamientos, recursos para un programa o política pública.* A partir de los resultados de los pilotos —que muestren que una intervención

definida es factible dentro del sector público, que logra los resultados deseados, y que tiene métricas y costos identificados—, se generan los insumos para diseñar, costear y proponer una política a partir del piloto, idealmente con un plan de implementación gradual y con un ejecutor adecuado. Se requiere un diseño institucional que logre insertar esta intervención dentro del aparato público, que defina compromisos y metas a través de acciones regulares y ya planificadas, y asignar responsabilidades para su ejecución y recursos para su implementación.

- › *Validación y legitimación.* Para que el nuevo programa o política logre respaldo en el sector público, requiere, además de un buen diseño, tomar en cuenta la oportunidad —identificar un buen momento político y dentro del ciclo presupuestal— y necesita apoyo de actores externos para presionar, apoyar y defender la propuesta. Los voceros externos y la prensa son claves para respaldar un buen diseño. Es importante también que el programa o política cuente con un líder claramente definido, con credibilidad, para presentarlo, defenderlo e implementarlo.
- › *Resguardar el nuevo programa o política desde el inicio.* Para asegurar que se logran los resultados, es importante incluir en la etapa inicial «candados» que protejan el programa o política. En el caso peruano, es clave lograr que la iniciativa forme parte de programas presupuestales por resultados, para asegurar que los recursos asignados no cambien de uso. Asimismo, se debe contar con esquemas burocráticos que aseguren un manejo técnico, construir una red de aliados para monitorear el proceso de implementación, incluir esquemas de evaluación externa, ejecutar un proceso activo de rendición de cuentas ante la sociedad civil, etcétera.

Para ilustrar cómo opera esta ruta, nos remitimos a los dos programas piloto que hemos reseñado previamente: el programa piloto de articulación Juntos-Haku Wiñay y el piloto de inclusión financiera para familias Juntos.

Cuadro 6

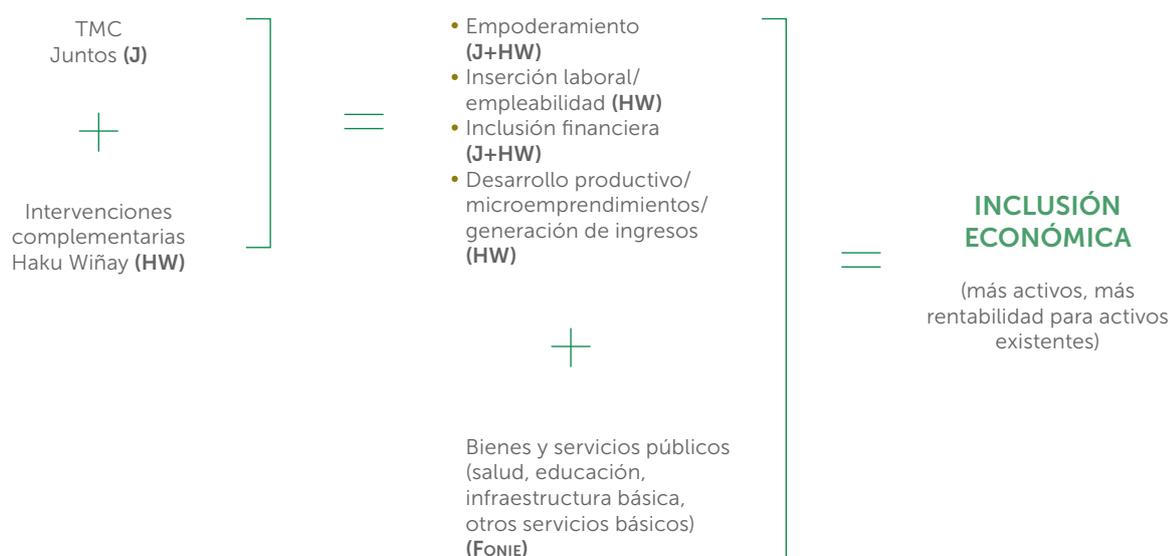
RUTA CRÍTICA PARA EL PASO DE PILOTOS A PROGRAMAS O POLÍTICAS

Ruta	Piloto de Haku Wiñay	Piloto de inclusión financiera en Juntos
La idea y la prueba. Demostrar que es factible lograr los objetivos deseados con una intervención definida		
<i>La idea puesta a prueba.</i> Piloto que da origen a la intervención.	Proyecto especial Chacra Productiva en FONCODES, basado en aprendizajes de proyectos de desarrollo rural —de FONCODES y AgroRural—, cooperación internacional y sector privado —ONG y empresas—. Destacan Corredor Puno-Cusco, Proyecto Sierra Sur y Sierra Productiva.	Componente de promoción de uso de cuentas de ahorro por parte de mujeres rurales de bajos ingresos del Proyecto Corredor Puno-Cusco (AgroRural, FIDA).
<i>Validación y difusión de la idea.</i> Documentar este piloto y validar lo logrado.	Evaluación del programa Chacra Productiva a cargo de SwissContact, evaluaciones de las intervenciones mencionadas. Múltiples publicaciones y debates en los que se validan los contenidos de estas intervenciones. Por ejemplo, Escobal et al. (2012) sobre Sierra Sur y Sierra Productiva, De Zutter (2004) sobre intervenciones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en el Perú, Trivelli y Gutiérrez (2009), entre otras.	Evaluación del proyecto hecha por el FIDA. Seguimiento adicional a las usuarias del componente (Trivelli y Yancari 2008).
Pilotos y pruebas en el sector público.		
Comprobar que es posible que esta idea se implemente en el sector público y en mayor escala.		
<i>Piloto de pequeña escala dentro del aparato público.</i> Para validar impactos y operatividad como parte del aparato público regular.	Se diseñó un piloto inicialmente denominado Mi Chacra Emprendedora (2012), sobre la base de la reunión de componentes de distintas intervenciones ya validadas: desarrollo productivo —a partir de innovación, capacitación y transferencias de activos—, inclusión financiera, desarrollo de microemprendimientos y mejoras en la habitabilidad.	Para lograr que la intervención contara con una mayor escala de operación, en el 2009 se diseñó un piloto de promoción de uso de cuentas de ahorro con usuarias del programa Juntos, con el apoyo de AgroRural y el Banco de la Nación, a partir de lo aprendido y debatido sobre el piloto del Proyecto Corredor.
<i>Validación y legitimación.</i> Implementar el piloto en una escala controlada y evaluarlo.	Piloto de Mi Chacra Emprendedora-Haku Wiñay en Vinchos y Chuschi (Ayacucho) en julio del 2012, con recursos propios de FONCODES. Expansión a cuatro regiones para fines del 2012. Seguimiento a cargo de FONCODES y supervisión del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), gracias al apoyo de Eurosocietal. Informes difundidos y discutidos con especialistas.	Piloto de Promoción del Ahorro en Familias Juntos en Coporaque (Cusco) y San Jerónimo (Apurímac), 2009, en el marco de la Estrategia Crecer —Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales (CIAS)— y con operación de Juntos. Seguimiento a cargo del Proyecto Capital, resultados publicados en Trivelli y otros (2010).
<i>Implementar piloto a mayor escala con las reglas del sector público.</i> Piloto ampliado con modificaciones de acuerdo con los resultados del piloto previo y el proceso de validación.	Haku Wiñay en 13 regiones en el 2013, con evaluación externa. Línea de base y grupo de control a cargo de Javier Escobal, del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), en el 2013.	Promoción del Ahorro en 20 distritos con cobertura Juntos y cobro de las TMC en agencias del Banco de la Nación. Más de 15 000 usuarias de Juntos involucradas. Evaluación con línea de base y grupo testigo a cargo de Proyecto Capital (2010-2012). Articulación con AgroRural y el Banco de la Nación.

Ruta	Piloto de Haku Wiñay	Piloto de inclusión financiera en Juntos
Diseño de un programa o política pública de amplia cobertura sobre las lecciones de los pilotos anteriores		
<p><i>Diseño, lineamientos y recursos para un programa o política pública.</i> Propuesta de implementación, ubicación en el sector público, con políticas y metas.</p>	<p>Haku Wiñay como Programa Presupuestal por Resultados en el 2014, metas a tres años e institucionalización como programa dentro de FONCODES. Focalización en centros poblados rurales en distritos con alta presencia de usuarios de Juntos. Meta: superar los 150 000 hogares atendidos para el 2016.</p>	<p>Los lineamientos de Inclusión Financiera del MIDIS recogen los resultados del piloto ampliado y todos los receptores de transferencias individuales de programas sociales lo hacen a través de una cuenta de ahorros. Meta al 2016: más de un millón de cuentas de ahorros y los lineamientos de inclusión financiera del MIDIS forman parte de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (en proceso).</p>
<p><i>Validación y legitimación.</i> Soporte y protección.</p>	<p>Debate sobre resultados preliminares, incorporación de nuevos actores al debate —MEF, sector público, por ejemplo—, la academia y ONG.</p>	<p>Difusión de resultados y debate en el marco del proceso de inclusión financiera más amplio. Desarrollo de nuevos pilotos complementarios de educación financiera, desarrollo de productos financieros desde el sector privado para este segmento de clientes, etcétera.</p>
<p><i>Resguardar el nuevo programa o política desde el inicio.</i> Candados.</p>	<p>Presupuesto por resultados, creación de una nueva área en proceso de reestructuración de FONCODES para este fin. Evaluación externa independiente (pero parte del plan de evaluaciones del MIDIS).</p>	<p>Compromisos internacionales (Equal Futures, Better than Cash Alliance). Incorporación como parte de la Estrategia de Inclusión Económica del MIDIS (eje 4) y de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (MEF, Superintendencia de Banca y Seguros, Banco Central de Reserva del Perú y MIDIS) con metas.</p>

Gráfico 2

INCLUSIÓN ECONÓMICA A PARTIR DEL MODELO ARTICULADO DE «GRADUACIÓN» MIDIS



3.5. Desafíos sobre el proceso de articulación: ¿qué nos falta conocer?

Tal como hemos expuesto de manera extensa, existen razones que hacen atractiva la articulación entre estos dos tipos de intervenciones, TMC e iniciativas «habilitadoras». Consideraciones conceptuales y prácticas, así como evidencia, anecdótica en su mayoría, hacen pensar que es una buena idea articular programas de TMC con intervenciones orientadas hacia la superación sostenida de la condición de pobreza. Por ello hay que explorar esta idea.

Algunos de los temas claves por discutir y sobre los cuales aún necesitamos generar conocimiento, evidencia y debate son los siguientes:

- **¿Qué aportan los programas de TMC a los programas de graduación y viceversa?** Debemos partir de la premisa de que cualquier esfuerzo de articulación no debe reducir, en ninguna medida, los beneficios e impactos que los programas de TMC han logrado —que ya son conocidos, que han sido medidos y analizados—. Hay que validar que esta posible articulación no afectará los impactos sobre el capital humano que ya logran los programas de TMC. Asimismo, es necesario identificar el impacto de articular los programas de TMC en programas de «graduación», que aún no han sido tan estudiados ni medidos. Hay que analizar los beneficios y costos, para cada uno de los programas, en el caso de que vayan juntos, considerando, además, que tenemos dos tipos de combinaciones: programas de TMC —siempre provistos por el sector público— con programas de graduación que pueden ser provistos por actores públicos o privados.²⁴
- **Articular intervenciones solo para las receptoras de TMC o para las comunidades donde operan los programas de TMC: focalización individual o focalización comunitaria o territorial.** Como se ha discutido, los programas de TMC parten de esquemas de focalización individual en hogares con niños o madres gestantes que se encuentren en situación de pobreza —con variantes en cada país—, mientras que generalmente las intervenciones promotoras de esquemas de «graduación» tienden a ser más bien comunitarias. Es cierto que hay ejemplos, como los diez pilotos del modelo BRAC apoyados por CGAP y la Fundación Ford, que han operado seleccionando de manera focalizada a las familias receptoras del apoyo de acuerdo con su condición de pobreza —centrando el apoyo exclusivamente en las familias más pobres de las comunidades intervenidas—. Sin embargo, un debate interesante reside en la importancia de involucrar también a familias menos pobres en estos programas, para lograr algunas economías de escala relevantes para la sostenibilidad de las intervenciones —sobre todo las que se basan en la articulación con los mercados— y para promover innovaciones posteriores. Por ejemplo, un poblado rural que inicia programas de producción de un grupo nuevo de productores requerirá cierta escala de operación para atraer a proveedores de asistencia técnica o proveedores de insumos o compradores, que probablemente exijan contactos y capacidades de negociación que pueden no lograrse si se trabaja solo con las familias más

24. Un buen caso de análisis podría ser el peruano: tenemos al menos dos evaluaciones en marcha, una sobre la acción articulada de Juntos (TMC) y Haku Wiñay (programa de «graduación») y otra sobre el programa Sierra Sur, donde se está evaluando su impacto diferenciado en poblaciones Juntos y no Juntos. Además, contamos con una evaluación de un programa privado de «graduación» (parte del piloto CGAP-Ford a partir del modelo BRAC), pero desgraciadamente se realizó en una zona donde no opera el programa de TMC.

pobres de una comunidad. O si se requieren inversiones complementarias para el desarrollo de ciertos emprendimientos (mejora de un camino o de una infraestructura de riego), contar con interesados con más recursos se vuelve decisivo para gestionar este tipo de apoyo de parte de autoridades locales, por ejemplo. Por el contrario, es cierto que existe el riesgo de que los beneficios de intervenciones de «graduación» puedan ser cooptados por los actores mejor dotados de estas comunidades, excluyendo a los más pobres, por lo que habría que asegurar mecanismos que eviten este tipo de situaciones.

Dicho esto, los programas de TMC cuentan con detallados registros de los hogares que atienden y esa plataforma de información puede ser un valioso insumo para los programas de graduación. Es posible que esa misma información no esté disponible para otros hogares de esas mismas comunidades. En el mismo sentido, las familias usuarias de los programas de TMC tienen un flujo —modesto, pero seguro y permanente— de liquidez que puede ser un punto de partida para programas orientados a la «graduación». Finalmente, familias sin niños —porque estos ya culminaron sus estudios— o parejas jóvenes quedarían fuera de opciones de graduación si se restringen las intervenciones a hogares usuarios de programas de TMC.

Finalmente, hay una discusión sobre efectos indirectos (*spill over effects*) de los programas de «graduación» en familias de la misma localidad que no participan directamente en ellos, con lo cual, de ser significativos estos efectos indirectos, se podría centrar el esfuerzo en las familias receptoras de los programas de TMC.²⁵

- **Condiciones mínimas en el entorno, una fuente de articulación adicional o un criterio de selección para decidir dónde intervenir.** Los TMC cuentan con reglas de focalización y sobre esa base deciden a quién atender y dónde operar. Estos programas requieren, además, la existencia de cierta oferta de servicios mínima para operar, al menos una escuela y un centro de salud. Los programas de «graduación» pueden tener sus reglas de focalización —no necesariamente individuales— y es posible que para su éxito requieran ciertas condiciones mínimas del contexto: algún nivel de infraestructura básica —camino, por ejemplo— o una escala mínima —con el fin de contar con elementos suficientes para el surgimiento de un pequeño mercado local o para que los costos de implementarlo no sean prohibitivos—.²⁶ Para una acción articulada de ambos programas, se requiere no solo coordinar los esquemas de selección de los participantes —la focalización— sino las condiciones mínimas, que serán la reunión de las exigencias de ambos programas. Así, la articulación se podrá dar ahí donde se cumplan los criterios exigidos por ambas intervenciones. Habrá muchos lugares donde esto no suceda, y es ahí donde se abre un tercer nivel de articulación con las instancias que pueden proveer las condiciones mínimas para permitir que se implementen de manera conjunta el programa de TMC y el de «grdua-

25. Hay evaluaciones en curso sobre este tipo de efectos en varios casos. En el caso peruano, la implementación del modelo BRAC incluye la evaluación de este aspecto. Asimismo, un equipo del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), liderado por U. Aldana, está evaluando este tipo de efectos en el caso del programa Sierra Sur y su relación con Juntos.

26. No tenemos evidencia del impacto de condiciones distintas sobre modelos de graduación. Evidencia a este respecto se podrá discutir a la luz de las evaluaciones de los diez pilotos del modelo BRAC que se han desarrollado en contextos altamente distintos.

ción». Esto implica planificar intervenciones que van entrando en operación en la medida en que se logran estas condiciones mínimas, que dependen del sector público —camino, por ejemplo— o del privado —provisión de servicios técnicos—, y que pueden —y deben— ser promovidas por las autoridades locales —alcaldes, gobernadores, etcétera—.

- **Existe una secuencia y un mejor momento para promover la articulación entre TMC y programas de graduación.** Los programas de TMC suelen ser, en muchos casos, el primer contacto sistemático de las familias más pobres con el sector público y con el Estado. El proceso de aprendizaje para lograr los objetivos de los TMC es clave. No sabemos hoy si es mejor plantear una secuencia —por ejemplo, primero el programa de TMC y luego, cuando este opera adecuadamente (¿a los seis meses?, ¿un año?, ¿dos?), iniciar el programa de graduación— o es mejor iniciar ambos de manera simultánea y aprovechar la curva de aprendizaje inicial para ambas iniciativas.²⁷ De esto tenemos poca o nula evidencia.
- **Riesgo de alterar el uso de la TMC con fines distintos.** Los programas de TMC dan cuenta consistentemente de que el uso principal de la TMC es alimentación y gastos asociados a la salud y educación, así como a la mejora de las condiciones de habitabilidad de los hogares. En caso de articularse estos programas con esquemas de «graduación», es posible que el uso de la TMC cambie. Se requiere, por ende, medir la magnitud de estos cambios y su impacto en aspectos claves como la nutrición de los niños, y/o probar si se necesita una transferencia adicional —temporal— para enfrentar las inversiones o gastos asociados a la participación en los programas de graduación.²⁸
- **Mensajes articulados.** Los programas de TMC suelen emitir un conjunto de mensajes estandarizados que se refuerzan de manera permanente. En caso de existir intervenciones complementarias, es necesario asegurar que los mensajes sobre si se puede o se debe participar sean claros y directos, y que los operadores de estos programas complementarios logren alinear sus mensajes con los de los gestores de las TMC. En el caso del piloto de promoción del ahorro con usuarias de los programas Juntos en el Perú y Familias en Acción en Colombia, un problema central fue cambiar los mensajes de los gestores y de otros actores locales sobre la importancia del ahorro y sobre las consecuencias —inexistentes— para las usuarias de ahorrar en su cuenta bancaria. Se encontraron mensajes contradictorios, amenazas y mitos que atentaron contra los resultados del programa de ahorro. Si se va a articular el programa de TMC con un esquema de «graduación» independiente, este es un aspecto que se debe cuidar desde el inicio. Es un aspecto complejo, pues no es claro quién alinear sus mensajes con quién ni quién decidirá cuál es el contenido de estos.

27. Por ejemplo, el programa piloto de promoción del uso de la cuenta de ahorros con el programa Juntos, en el Perú, que apoyó el Proyecto Capital, por exigencia del programa de TMC, solo podía iniciarse con usuarias que tuvieran al menos dos años en el programa, para asegurar que ellas ya supieran manejar bien sus obligaciones con el programa de TMC, antes de introducir elementos nuevos. Por el contrario, en Nicaragua, en el marco del piloto «Atención a Crisis», se dio el programa de TMC con tres intervenciones complementarias diferentes (corresponsabilidades de salud, una beca para un miembro del hogar o un bono productivo), desde el inicio del programa.

28. Los pilotos de graduación, siguiendo el modelo BRAC (CGAP-FF), incluyen una transferencia monetaria temporal para asegurar que las familias puedan dedicarse a aprender y desarrollar capacidades sin arriesgar su consumo básico (alimentario).

- **Consideraciones de género.** Los programas de TMC han sido criticados porque, a pesar de lograr efectos positivos en las vidas de las usuarias —como la reducción de la violencia doméstica y el incremento en el poder de negociación dentro del hogar y en la esfera comunal—, refuerzan roles y sistemas de género en los que se les imponen más responsabilidades a las mujeres, en particular en su condición de madres. Además de sus tareas habituales, las receptoras de las TMC deben acudir a talleres, asegurar el cumplimiento de las corresponsabilidades —lo cual, en algunos casos, reduce el apoyo que los niños dan a las tareas domésticas y productivas de las mujeres—, ir a cobrar la transferencia, etcétera. Los varones no son responsables de nada.

Articular programas de «graduación» —es decir, programas orientados a lograr incrementos de la producción o generación de ingresos— puede incrementar la presión sobre estos sistemas de género. Importa quién se involucra en el programa de «graduación» y se compromete a qué, y qué recursos del hogar —no solo del jefe— se requieren para alcanzar el éxito en los procesos que forman parte de este nuevo programa.²⁹

- **Operadores comunes o independientes.** Los programas de TMC trabajan, sobre todo, con operadores en campo que visitan a las familias —las capacitan en temas como nutrición y condiciones de habitabilidad, las motivan a que cumplan las corresponsabilidades, promueven la temprana atención de nuevos embarazos, etcétera— y una oferta de servicios públicos sociales, básicamente de educación y salud. Por su parte, los programas de «graduación» suelen requerir un conjunto de especialistas expertos en los distintos componentes y algún tipo de articulador que gestione el programa, además de proveedores —generalmente privados— de asistencia técnica, insumos y productos financieros. Parece no haber coincidencias en los perfiles de los operadores de los programas de TMC y de «graduación», pero sí hay tareas comunes que requieren habilidades personales y relacionales —empoderamiento, por ejemplo— o la generación de activos con impacto directo en la salud de los niños —mejoras de la vivienda, por ejemplo—. Así, se puede pensar en puntos comunes de contacto entre ambos tipos de intervenciones, y también en áreas de especialización que requerirán operadores distintos, pero que, como ya mencionamos, deberían emitir mensajes alineados y comunes.

Los programas de TMC suelen depender de ministerios sociales, mientras que los de «graduación» —que aún no existen como política pública— suelen asociarse con ministerios productivos —agricultura, microempresa, etcétera— o, en niveles subnacionales de gobierno, con intervenciones más de desarrollo local o regional. Hay algunos pocos ejemplos de programas —piloto en su mayoría— que pertenecen a los propios ministerios sociales, como Haku Wiñay, de FONCODES, en el Perú —en el MIDIS—; Construyendo Juntos Nuestro Futuro, en el Departamento para la Prosperidad Social de Colombia; y programas de desarrollo microempresarial como el Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) en Chile.

29 Hay estudios que encuentran no solo esta presión sobre el tiempo y actividades de las mujeres, sino también que los niños y niñas relacionan su mayor asistencia a la escuela y las mayores obligaciones de sus madres con menos tiempo libre (para jugar). Si el bienestar de los niños decrece con estas intervenciones complementarias, se atenta contra el objetivo de largo plazo de los programas de TMC de incrementar capital humano.

Si ambos tipos de intervenciones pertenecen al mismo ámbito sectorial, las coordinaciones tienden a ser más sencillas, pues requieren reglas de operación comunes dentro de un mismo sector. Es importante señalar que no siempre los sectores sociales están habilitados legalmente para implementar programas que incluyan intervenciones en ámbitos productivos.

Si, por el contrario, estas dos intervenciones están en sectores distintos, se requiere contar con un espacio de coordinación intersectorial, que, si bien existe en muchos países, es poco efectivo para lograr cambios en reglas de operación sectoriales. Estas instancias de coordinación suelen ser básicamente espacios de alto nivel, no operativo —por ejemplo, la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales del Perú, el Gabinete Social de Colombia, el Ministerio Coordinador de Política Social del Ecuador—, o espacios para coordinar estrategias de intervención conjuntas entre varios sectores, que hasta ahora han reportado poca efectividad para lograr cambios en los sectores que supuestamente coordinan. El ejemplo típico son las decenas de comisiones para la implementación de estrategias de desarrollo rural o los nuevos esquemas, como la Cruzada contra el Hambre en México, que debe articular la intervención de casi una decena de sectores en algo más de cuatrocientos municipios priorizados. No es evidente cuál es la escala de instancia de coordinación requerida para lograr articulaciones efectivas entre programas sociales —en este caso, de TMC— con programas que están fuera de los ministerios sociales que implementan las TMC.

- **Intervenciones estandarizadas articuladas con intervenciones no estandarizadas.** Los programas de TMC son, por definición, programas estandarizados, que operan igual en todos los lugares, incluso entre zonas urbanas y rurales, y entre distintos países. Los programas de graduación, por el contrario, se adaptan a las condiciones del entorno, del perfil de los usuarios, de las oportunidades locales. ¿Es posible, entonces, pensar un esquema de articulación o se debe pensar en un conjunto de principios que se adapten a las peculiaridades de la intervención de «graduación»? Dado que los programas de TMC son masivos y públicos, las probabilidades de éxito de propuestas de intervención articulada de ambos tipos de intervención serán mayores en la medida en que existan esquemas estandarizados de articulación: reglas comunes de entrada al programa de «graduación», uso de plataforma de información del programa de TMC y componentes complementarios —que eviten competir con las demandas de las TMC— como en los temas de empoderamiento, desarrollo de capacidades, inclusión financiera y mejora de las viviendas. Pero luego se requerirá cierta independencia de acción que asegure que el programa de TMC cumple sus tareas y objetivos —salud y educación de los niños—, y el programa de «graduación», los suyos —generación de ingresos, ampliación de la base de activos productivos—. Calibrar qué se puede hacer articuladamente y qué hará cada programa en forma independiente constituye un desafío en este proceso de articulación, sobre todo porque es muy posible que los componentes de los programas de graduación varíen de una localidad o entorno a otro.

Estos y otros temas deben discutirse como parte de la reflexión sobre las verdaderas oportunidades de lograr intervenciones conjuntas de programas sociales y de «graduación». Como mencionamos al inicio, suena razonable pensar que ambos tipos de intervenciones tienen puntos de encuentro e incluso

que pueden potenciarse mutuamente al producirse de manera conjunta. Sin embargo, para ello nos falta mucha evidencia y experimentación. Hay una iniciativa en curso en la región que está evaluando los efectos directos e indirectos de programas de desarrollo rural sobre la población de programas de TMC; sus resultados serán claves para esta discusión.³⁰ Las evaluaciones de los diez pilotos del programa de «graduación» constituirán otra fuente de evidencia, aunque estos no han operado en alianza con programas de TMC, pero sí incluían una transferencia monetaria, no condicionada.

Las posibles sinergias entre programas de TMC y programas de «graduación» deben ser evaluadas empíricamente, y esa es una tarea de mediano y largo plazo que debemos emprender cuanto antes para definir cómo avanzar en crear las articulaciones entre ambos programas.

Una pieza clave en el debate sobre cómo crear, adaptar o desarrollar nuevas intervenciones desde el sector público es la información y la evidencia sobre lo que se puede lograr, en qué plazos y con qué recursos —financieros, humanos, institucionales, etcétera—. Como hemos señalado en la discusión anterior, no es suficiente contar con evidencia. Tiene que existir voluntad política, articulación con otras iniciativas —generar complementariedades y evitar superposiciones— y un espacio institucional —una política definida, un operador, información de partida, controles y candados— y financiero —recursos suficientes— que lo permita. Sin embargo, buena parte de todo esto se logra si se cuenta con evidencia sólida y, sobre todo, con un grupo de respaldo amplio, diverso, que apoye la evidencia y colabore en el proceso de promoción de determinado tipo de intervenciones. Sin evidencia y respaldo masivo, esto solo depende de la voluntad política.

La evidencia que tenemos, si bien es clave, es aún insuficiente. En este documento se plantean preguntas claves que debemos avanzar en responder conceptualmente, pero sobre todo empíricamente.

Respecto a la articulación de programas de «graduación» y programas de TMC, algunas de estas preguntas son las siguientes:

- › ¿Qué aporta un programa de «graduación» a los objetivos de los programas de TMC —capital humano de los niños y estabilidad en el consumo de las familias—?
- › ¿Qué riesgos para lo ya logrado por programas de TMC se pueden generar al articularlos con programas de «graduación»? ¿Qué magnitud tienen estos riesgos y cuáles pueden ser sus consecuencias?
- › ¿Qué aporta un programa de TMC a los objetivos de los programas de «graduación» (entendidos como acciones orientadas a insertar a los usuarios en sendas de superación sostenida de la pobreza)?

30 Nos referimos a la iniciativa Transferencias Monetarias Condicionadas y Desarrollo Rural en América Latina, coordinada por Jorge Maldonado desde el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), de la Universidad de los Andes en Colombia y financiada con recursos del FIDA. Se están realizando estudios con información primaria —nueva— en Colombia, El Salvador y el Perú, y con información secundaria, en Chile, Brasil y México.

- › ¿La articulación de programas de TMC y de «graduación» tiene una secuencia? ¿Deben iniciarse de manera conjunta? ¿En qué momento deben articularse?
- › ¿Deben los programas de «graduación» operar solo con usuarios del programa de TMC o con todos los miembros de una comunidad o territorio? ¿Se producen efectos indirectos —*spillover effects*— si solo se trabaja con los usuarios de las TMC?
- › ¿Qué condiciones externas permiten mayores efectos de los programas de «graduación» sobre los usuarios de programas de TMC: infraestructura, localización, escala de la comunidad, etcétera? ¿Cuál es la magnitud de estos mayores efectos cuando las condiciones externas son mejores?
- › ¿Cuáles son los efectos de los programas de «graduación» sobre los sistemas de género y sobre las condiciones de vida de los niños (uso del tiempo)?

En cuanto a los procesos para pasar de pilotos de graduación a programas o políticas públicas, se puede señalar lo siguiente:

- › Identificar el aporte de los distintos componentes de los programas de «graduación» a los logros de estos. Particularmente, para el sector público, es relevante saber el costo que tendría eliminar algún componente, ya sea porque es complicado ejecutarlo desde el aparato estatal, por su costo, por su temporalidad o por asuntos legales —entrega de recursos a privados, por ejemplo—. Es importante conocer si el programa de «graduación» puede operar sin algún componente y cuánto de sus resultados se perdería sin este componente o si este componente se implementara mal.
- › ¿Qué acciones puede y no puede realizar bien el sector público, y qué impacto podría tener en la intervención ejecutar dichas acciones mal o no poder hacerlo?
- › Se requieren resultados extrapolables, que puedan traducirse en metas y métricas de lo que se puede lograr a gran escala.
- › Es necesario evaluar pilotos en entornos con condiciones distintas: infraestructura, tipo de comunidad, escala de operación, etcétera.
- › Se requiere evaluar los efectos de implementar programas de «graduación» solo con los hogares más pobres frente a la posibilidad de trabajar con más hogares o con todos los hogares de una comunidad. Asimismo, es necesario conocer los efectos de incorporar a los actores mejor dotados de las comunidades en la sostenibilidad de los negocios desarrollados.
- › En su mayoría, los programas de «graduación» se basan en intervenciones a nivel de los hogares individuales. ¿Qué efectos tendría incorporar en ellos intervenciones que promuevan la acción colectiva y fortalezcan el capital social en las comunidades donde viven estas familias en situación de pobreza? ¿Qué aportaría este tipo de intervención complementaria a los resultados —directos e indirectos— de los programas de «graduación»?
- › ¿Qué rol desempeña la oferta de servicios financieros existente? ¿Qué oportunidades se abren para los programas de graduación al incorporar nuevos esquemas financieros —dinero electrónico, por ejemplo— o la apertura de un punto de atención del sistema financiero?

- › Si el Estado tercerizara la implementación de programas de «graduación» a privados, ¿se obtendrían los mismos resultados, mejores o peores que desde una implementación pública?

El responder a estas preguntas nos ayudará a mejorar las intervenciones orientadas a lograr que las familias más pobres inicien el recorrido de sendas de superación de la pobreza, en particular de la pobreza extrema. Junto con las respuestas, necesitamos construir narrativas, discursos que las incorporen en propuestas conceptuales y políticas que respalden también la evidencia, y permitan construir coaliciones para apoyar procesos innovadores y sólidos con el fin de lograr mejores intervenciones públicas.

Una de las ideas centrales de este documento ha sido destacar el papel de la articulación como una herramienta fundamental para elaborar esquemas de «graduación» que permitan a la población más vulnerable superar la condición de pobreza, y que sean, además, sostenidos y sostenibles en el tiempo. Los programas de transferencias condicionadas son vistos, por tanto, como una plataforma sobre la cual implementar acciones complementarias orientadas hacia la generación de emprendimientos productivos, inserción en el mercado laboral en condiciones ventajosas, inclusión en mercados relevantes —como, por ejemplo, los mercados financieros—, empoderamiento, entre otros.

La articulación entre programas sociales para el desarrollo de estrategias de «graduación» surge, así, como una alternativa ante aquellas voces que proponen incorporar un mayor número de objetivos como parte de las metas propias de los programas de TMC o que, simplemente, desconocen el POI y el potencial de las TMC.

Por ello, generar esquemas de política social articulada permite contar con objetivos de política social más ambiciosos, pero sin poner en riesgo aquello que los programas de TMC ya han logrado. Finalmente, es importante resaltar que estas plataformas articuladas de política social pueden ser entendidas como parte de un proceso orientado hacia la construcción de esquemas de protección social más complejos, que cuenten con mecanismos internos destinados a que las personas en situación de mayor exclusión social participen en forma efectiva en el amplio conjunto de políticas públicas universales al que tienen derecho. Avanzar en esta dirección hará posible consolidar una política social que dote de ciudadanía efectiva a las personas más pobres y excluidas, y les permita constituirse en agentes de su propio futuro.

Bibliografía

Alderman, H. y R. Yemston

- 2012 *Productive role of safety nets*. Banco Mundial, Washington, D. C. Disponible en <<https://openknowledge.worldbank.com/handle/10986/13551>>.

Asfaw, S., S. Daidone, B. Davis, J. Dewbre, A. Romeo, P. Winters y H. Djebbari

- 2012 *Analytical framework for evaluating the productive impact of cash transfer programmes on household behaviour. Methodological Guidelines for the From Protection to Production Project N.º 101*. Disponible en <<http://www.fao.org/docrep/018/aq663e/aq663e.pdf>>.

Attanasio, O., E. Fitzsimmons y A. Gómez

- 2005 *The impact of a conditional education subsidy on school enrollment in Colombia*. Mimeo. Institute for Fiscal Studies.

Attanasio, O., L. C. Gómez, P. Heredia y M. Vera-Hernández

- 2005 *The short-term impact of a conditional cash subsidy on child health and nutrition in Colombia*. Report summary: Familias, 3.

Bando, R. y L. López-Calva

- 2005 *Conditional cash transfers and indigenous people's health: Is there a differential impact of Progresa between indigenous and non-indigenous households?* EGAP Working Papers N.º 2006-02. Ciudad de México: Instituto Tecnológico de Monterrey.

Barham, T., K. B. Macours, A. J. Malucci, F. Regalia, V. Aguilera y E. Moncada

- 2013 *Assessing medium-term impacts of conditional cash transfers on children and young adults in rural Nicaragua*. 3ie Draft Grantee Final Report.

Barrientos, A. y J. M. Villa

- 2013 *Antipoverty transfers and labour force participation effects*. Brooks World Poverty Institute Working Paper 185.

Behrman, J. R. y J. Hoddinott

- 2005 Programme evaluation with unobserved heterogeneity and selective implementation: the Mexican Progresa impact on child nutrition. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 67, 4, 547-569.

Chiapa, C.

- 2008 *Insurance and Health Effects of Progresa in Rural Mexico*. Ph. D. Dissertation, Boston University.

Chiapa, C.

- 2012 *Diagnóstico sobre los beneficios de unir ahorro y transferencias monetarias condicionadas*. Recuperado de <<http://bit.ly/VkRecA>>.

Correa, N. y T. Roopnaraine

- 2013 *Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas. Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas del Perú*. Documento de trabajo. BID, IFPRI y PUCP.

Dasso, R. y F. Fernández

- 2013 *Temptation goods and conditional cash transfers in Perú*. Recuperado de <https://editorialexpress.com/cgi-in/conference/download.cgi?db_name=NEUDC2013&paper_id=15>.

De Brauw, A. y J. Hoddinott

- 2011 Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico. *Journal of Development Economics*, 96(2), 359-370.

De Janvry, A. y E. Sadoulet

- 2006 When to use a CCT versus a CT approach? Documento presentado en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas, Estambul, vol. 26.

De Janvry, A., E. Sadoulet, P. Solomon y R. Vakis

- 2006 *Uninsured risk and asset protection: Can conditional cash transfer programs serve as safety nets?* The World Bank, Social Protection Working Paper.

Del Pozo, C. y E. Guzmán

- 2010 *Efectos de las transferencias monetarias condicionadas en la inversión productiva de los hogares rurales en el Perú*. Informe final de investigación. Consorcio de Investigación Económica y Social.

De Zutter, P.

- 2004 *Diez claves de éxito para el desarrollo rural*. Segunda edición. Lima: Horizonte.

Escobal, J. y S. Benítez

- 2012 Algunos impactos del programa Juntos en el bienestar de los niños: evidencia basada en el estudio Niños del Milenio. *Boletín de Políticas Públicas sobre Infancia* 5. Disponible en <<http://www.grade.org.pe/publicaciones/1074-algunos-impactos-del-programa-juntos-en-el-bienestar-de-los-ninos-evidencia-basada-en-el-estudio-ninos-del-milenio/>>.

Escobal, J., C. Ponce, R. Pajuelo y M. Espinoza

- 2012 *Estudio comparativo de intervenciones para el desarrollo rural en la sierra sur del Perú*. Lima: GRADE.

Filmer, D. y N. Schady

- 2009 *Who benefits? Scholarships, school enrollment and work of recipients and their siblings*. Mimeo. Banco Mundial.

Galiani, S. y P. J. McEwan

- 2013 The heterogeneous impact of conditional cash transfers. *Journal of Public Economics*, 103, 85-96.

García-Verdú, R.

- 2002 *Evaluation of conditional income support programs: the case of Mexico's Progresa*. Ph. D. Dissertation, The University of Chicago.

Gertler, P.

- 2000 *Final report: the impact of Progresa on health*. International Food Policy Research Institute, Washington, D. C.

- Gertler, P.
2004 Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from Progresa's control randomized experiment. *The American Economic Review*, 94 (2), 336-341.
- Goldstein, M.
2014 *Cash transfers: beyond protection to productive impacts*. Recuperado de <<http://blogs.worldbank.org/impac-tevaluations/cash-transfers-beyond-protection-productive-impacts>>.
- Hagen-Zanker, J. y R. Holmes
2012 *Social protection in Nigeria: synthesis report*. Disponible en <<http://dspace.africaportal.org/jspui/handle/123456789/32678>>.
- Handa, S. y B. Davis
2006 The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean. *Development Policy Review*, 24 (5), 513-536.
- Hoddinott, J.
2008 *Nutrition and Conditional Cash Transfer (CCT) programs*. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute.
- Hoddinott, J., E. Skoufias y R. Washburn
2000 *The impact of Progresa on consumption: a final report*. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute.
- Macours, K., P. Premand y R. Vakis
2011 *Transfers, diversification and household risk strategies*. World Bank Policy Research Working Paper 6053.
- Macours, K., N. Schady y R. Vakis
2012 Cash transfers, behavioral changes, and cognitive development in early childhood: Evidence from a randomized experiment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4 (2), 247-273.
- Macours, K., P. Premand y R. Vakis
2013 *Demand versus returns? Pro-poor targeting of business grants and vocational skills training*. Policy Research Working Paper Series N.º 6389. Banco Mundial.
- Maluccio, J. A.
2005 *Coping with the «coffee crisis» in Central America: the role of the Nicaraguan Red de Protección Social*. Discussion Paper 188. Washington, D. C.: Food Consumption and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute.
- Maluccio, J. A. y R. Flores
2005 *Impact evaluation of a conditional cash transfer program: the Nicaraguan Red de Protección Social*. Research Report 141. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
2012 *MIDIS: 100 días. Rendición de cuentas y lineamientos básicos de la política de desarrollo e inclusión social*. Recuperado de <<http://goo.gl/36zXWS>>.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

- 2012 *Evaluación y reorganización de los programas sociales*. Recuperado de <<http://goo.gl/l2g921>>.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

- 2013 *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer*. Recuperado de <<http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>>.

Morris, S., R. Flores, P. Olinto y J. Medina

- 2004 Monetary incentives in primary health care and effects on use and coverage of preventive health care interventions in rural Honduras: cluster randomised trial. *Lancet*, 364, 2030-2037.

Morris, S., P. Olinto, R. Flores, E. Nilson y A. Figueiró

- 2004 Conditional cash transfers are associated with a small reduction in the rate of weight gain of preschool children in northeast Brazil. *Journal of Nutrition* 134, 2336-2341.

Paes-Sousa, R., F. Regalia y M. Stampini

- 2013 *Conditions for success in implementing CCT Programs: lessons for Asia from Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank Policy Brief 192.

Paxson, C. y N. Schady

- 2008 *Does money matter? The effects of cash transfers on child health and development in rural Ecuador*. Mimeo. Washington D. C.: Banco Mundial.

Perova, E. y R. Vakis

- 2009 *Welfare impacts of the Juntos Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*. Banco Mundial.

Perova E. y R. Vakis

- 2013 *Promoviendo la capacidad de decidir y actuar. Una ruta hacia políticas más efectivas*. Washington D. C.: Banco Mundial.

PROCASUR

- 2010 *El Proyecto de Desarrollo Sierra Sur, Innovaciones para el Desarrollo Rural*. Disponible en <http://procasur.org/catalogoexperiencias/catalogo/innovaciones_desarrollo/pdf/Proyecto%20de%20desarrollo%20sierra%20sur.pdf>.

Rawlings, L. B. y G. M. Rubio

- 2005 Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 20(1), 29-55.

Ribas, R. P.

- 2013 Direct and Indirect Effects of Cash Transfer on Entrepreneurship. Draft paper.

Schultz, T. P.

- 2000 *Impact of Progresa on school attendance rates in the sampled population*. February. Report submitted to Progresa. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute.

- Skoufias, E.
2002 *Rural Poverty Alleviation and Household Consumption Smoothing: Evidence from Progresá in Mexico*. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute.
- Skoufias, E. y S. W. Parker
2001 Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling: evidence from the Progresá program in Mexico. *Economía*, 2, 1, pp. 45-86.
- Stampini, M. y L. Tornarolli
2012 *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?* IZA Policy Paper 49.
- Streuli, N.
2012 *Children's Experiences of Juntos, a Conditional Cash Transfer scheme in Peru*. Working Paper 78. Oxford: Young Lives.
- Trivelli, C. y J. Yancari
2008 *Las primeras ahorristas del proyecto Corredor: evidencia de la primera cohorte de ahorristas de un proyecto piloto*. Documento de trabajo 153. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Trivelli, C. y M. Gutiérrez
2009 *Promoviendo el uso de cuentas de ahorro individuales: el caso de las ahorristas apoyadas por el Proyecto Sierra Sur*. Proyecto Capital. Recuperado de <<http://goo.gl/5BdKGP>>.
- Trivelli, C., M. Remy y C. de los Ríos
2010 *Caja de herramientas para el desarrollo rural a partir de la experiencia peruana*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar e Instituto de Estudios Peruanos.
- Trivelli, C., J. Montenegro y M. Gutiérrez
2011 *Un año ahorrando: primeros resultados del programa piloto Promoción del Ahorro en Familias Juntos*. Documento de Trabajo 159. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de <<http://archivo.iep.pe/textos/DDT/unanoahorrando.pdf>>.
- Vakis, R., P. Premand y K. Macours
2013 *Demand versus returns? Pro-poor targeting of business grants and vocational skills training*. World Bank Policy Research Working Paper 6389.
- Winder, N.
2010 *Linking financial asset accumulation and Conditional Cash Transfer. Programs: the case of Juntos in Peru*. Recuperado de <<http://bit.ly/1aBjvkA>>.
- Zepeda, E.
2008 *¿Los CCT reducen la pobreza?* UNDP-International Poverty Centre One Pager 21.
- Zimmerman, J. M. e Y. Moury
2009 *Savings-linked conditional cash transfers. A new policy approach to global poverty reduction, a global asset project policy brief*. New America Foundation.

ISBN 9789972514944



9 789972 514944

