

Análisis

**Programa**

**“Mi Familia Progresa”**

**Informe Final<sup>1</sup>**

**(Versión Borrador, No Citar)**

**Guatemala, febrero de 2011**

---

<sup>1</sup> El presente documento fue elaborado por Jorge Lavarreda G. a solicitud de Empresarios por la Educación. La Asociación Empresarios por la Educación es una iniciativa empresarial que tiene como propósito generar condiciones de equidad a través del mejoramiento de la calidad de la educación básica y de la gestión del sistema educativo, con el interés de ampliar las oportunidades de desarrollo para los guatemaltecos. Desarrolla su misión por medio de la realización de estudios y análisis que permitan formular recomendaciones.

# Índice

1.	Introducción.....	2
2.	El origen y evolución del programa “Mi Familia Progresá”.....	3
3.	Diseño e implementación.....	7
3.1.	Los programas de TMC juzgados como un instrumento de política educativa....	8
3.2.	El objetivo prioritario.....	12
3.3.	Las prestaciones de los programas de TMC.....	14
3.4.	El monto de la transferencia monetaria.....	16
3.5.	El impacto de los programas de TMC.....	18
3.6.	Las corresponsabilidades.....	20
3.7.	Las transferencias no monetarias y otros servicios.....	23
3.8.	Prestaciones por el lado de la oferta.....	23
3.9.	Institucionalidad del programa de TMC.....	26
3.10.	Focalización y selección de los beneficiarios.....	27
3.11.	Monitoreo de las corresponsabilidades.....	29
3.12.	Mecanismos de egreso.....	32
4.	Categorías de actividades más susceptibles a error, fraude y corrupción.....	33
5.	Conclusiones y recomendaciones.....	37
6.	Referencias bibliográficas.....	41

# 1. Introducción

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC<sup>2</sup>) se han convertido en una de las intervenciones más populares en los países en desarrollo y actualmente existen en la mayoría de los países de América Latina. Como su nombre lo indica, estos programas proveen efectivo a las familias pobres siempre que los beneficiarios cumplan con las condiciones previamente establecidas por el programa (por ejemplo, que los niños de las familias beneficiadas asistan regularmente a la escuela y a controles en centros de salud). Por lo tanto, estos programas pretenden, a corto plazo, aliviar la pobreza (mediante la transferencia en efectivo) y en el largo plazo aumentar el capital humano (mediante las condiciones) a fin de romper el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, tal como advierte Villatoro (2009) estos objetivos implican contraposiciones o tensiones por lo que la priorización o balance de los mismos afecta las características del diseño de los programas. Particularmente el autor argumenta que<sup>3</sup>: *“Las evaluaciones de impacto han demostrado que las TMC son eficaces para promover el acceso a servicios públicos y mitigar la pobreza en el corto plazo. Sin embargo, todavía es temprano para determinar si su efecto en el capital humano será suficiente para interrumpir la reproducción de la pobreza”* (Villatoro, 2009: 15). Por su parte Veras y Britto destacan que: *“... aún existen dudas en acerca del potencial de los programas de TMC en aquellos países con limitaciones institucionales y financieras de envergadura”* (2008: 2).

En abril de 2008 fue creado en Guatemala, mediante el Acuerdo Gubernativo 117-2008, el programa de inversión social de TMC denominado “Mi Familia Progresá” bajo la coordinación de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social. En 2009 el programa benefició a 477,746 familias en 177 municipios con una inversión de Q.968.7 millones. Según el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2011 el presupuesto aprobado del programa es de Q.1,026.2 millones. En este contexto se consideró relevante contar con un estudio del programa a fin de proveer una visión descriptiva y analítica del mismo que permita promover un debate informado sobre su futuro. Específicamente, el estudio pretende determinar cómo está diseñado el programa a fin de identificar aquellos aspectos que deben mejorarse o explorarse en mayor profundidad para lograr los efectos deseados en educación. Además, dado que el año 2011 corresponde a un año electoral también se presenta información sobre la experiencia de este tipo de programas en torno a sus sistemas de control y rendición de cuentas para reducir los riesgos de corrupción e influencia política.

El informe está dividido en cinco secciones incluyendo esta introducción. La sección dos que sigue describe el origen y la evolución del programa “Mi Familia Progresá”. En la sección tres se presenta un análisis de los aspectos clave del diseño e implementación del programa a partir de su manual de operaciones y el debate conceptual sobre este tipo de programas<sup>4</sup>. La sección cuatro incluye una descripción de las categorías de actividades de los programas de TMC que, de acuerdo a la experiencia

---

<sup>2</sup> También conocidos como CCT, por sus siglas en inglés.

<sup>3</sup> Un argumento similar es presentado por Perez, Veras e Issamu cuando señalan lo difícil que es determinar si los objetivos de largo plazo se están logrando, ya que las evaluaciones sólo brindan indicios indirectos de aportes para poner fin al ciclo de pobreza intergeneracional, tales como mayor asistencia escolar, mejor nutrición y mayor utilización de los servicios de salud (2009: 12).

<sup>4</sup> Específicamente se utilizó el marco analítico propuesto por Madariaga (2009).

internacional, son más susceptibles a error, fraude y corrupción. Finalmente, en la sección cinco se sacan conclusiones y se formulan recomendaciones.

## **2. El origen y evolución del programa “Mi Familia Progresá”**

“Mi Familia Progresá” es el primer programa presidencial que coordinó el Consejo de Cohesión Social<sup>5</sup> para apoyar a las familias más pobres del país, y forma parte de la política de desarrollo social correspondiente al programa estratégico denominado “Solidaridad (lealtad humana)”. Uno de los objetivos específicos de la política de desarrollo social planteada en el Plan de la Esperanza es *“Atender a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad extrema mediante prestaciones y transferencias focalizadas, que les ayuden a satisfacer sus necesidades básicas”* (2007: 18). Sin embargo, las acciones propuestas en el mismo plan para alcanzar este objetivo y el resto de objetivos específicos de la política de desarrollo social no incluyen el establecimiento de un programa de TMC (2007: 26).

El origen del programa “Mi Familia Progresá” se remonta al año 2007 cuando el Presidente Colom y su esposa conocieron e hicieron consultas sobre cómo funcionaban programas de este tipo en otros países de América Latina. Sin embargo, el programa aparece mencionado por primera vez, en el 2008, durante la presentación de las Acciones de los Primeros 100 días de Gobierno como una de las acciones del ámbito social: *“Realizar el estudio, someter a la aprobación respectiva e iniciar el programa de transferencias monetarias condicionadas en los 42 municipios en estado de más pobreza (coordina: Consejo de Cohesión Social)”*. A la fecha dicho estudio no se ha hecho del conocimiento público.

El programa presidencial “Mi Familia Progresá” fue oficialmente inaugurado en abril de 2008 con una meta de cobertura inicial de 45 municipios aunque según COPREDEH (2008) la intención era llegar a los 125 municipios más pobres del país<sup>6</sup>. El 17 de abril de 2008 fue publicado en el Diario de Centro América el Acuerdo Gubernativo 117-2008 mediante el que se creó el programa de inversión social denominado “Mi Familia Progresá” bajo la coordinación de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social con los objetivos de mejorar la calidad de vida de las familias que viven en condiciones de pobreza; mejorar los niveles de asistencia escolar en los niños de 6 a 15 años de edad; y velar por la salud y nutrición de los niños menores de 6 años y de las mujeres embarazadas y lactantes. Además, se estableció que la ejecución del programa estaría a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. En la presentación oficial del lanzamiento del programa se destacó la priorización del objetivo de

---

<sup>5</sup> Mediante el Acuerdo Gubernativo 79-2008 del 21 de enero de 2008 se creó con carácter temporal la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social con el objeto de coordinar los programas de inversión social. La Comisión quedó integrada por el Ministro de Educación; el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social; el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional; y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente de la República. Además, se estableció que la coordinación de la Comisión quedaba a cargo de la esposa del Presidente de la República.

<sup>6</sup> Durante la presentación del primer informe de resultados, realizada en agosto de 2008, se anunció que la proyección operativa para finales del año 2008 era efectuar por lo menos un primer desembolso en los 45 municipios prioritarios, lo que implicaría desembolsos aproximados de Q.146 millones y beneficiar aproximadamente 132,000 familias.

acumulación de capital humano<sup>7</sup>, y se anunció que la cobertura del programa sería en 45 municipios y que se iniciaría en cuatro municipios<sup>8</sup> como una fase piloto. Al revisar el marco conceptual y los resultados esperados del programa se encuentra que se sigue atribuyendo una mayor importancia relativa al objetivo de capital humano en el diseño del programa y que el énfasis en el área rural es otra característica que distingue al programa (ver **Cuadro 1**).

**Cuadro 1: Fundamentos conceptuales de Mi Familia Progres**

<u>Marco conceptual:</u> Iniciativa de protección social que impulsa el Gobierno de Guatemala, orientada a sentar las bases para el desarrollo futuro de las comunidades rurales, que se concentra en fortalecer la integración comunitaria en las áreas de permanencia escolar de primaria y acceso y uso a los servicios de salud para las familias en situación de extrema pobreza y pobreza en las regiones emergentes del país.
<u>Resultados esperados en educación:</u> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reducción del analfabetismo a nivel nacional</li> <li>2. Aumento de la permanencia escolar, especialmente en los grados 3 en adelante</li> <li>3. Aumento del número de niños inscritos</li> <li>4. Aumento en la tasa de terminación del ciclo primaria, 6° grado</li> <li>5. Reducción de la tasa de deserción</li> <li>6. Reducción en la tasa de repitencia en primaria</li> </ol>
<u>Resultados esperados en salud y nutrición:</u> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reducción de la mortalidad materna e infantil</li> <li>2. Reducción de la desnutrición crónica (talla por edad entre niños menores de 5 años y especialmente entre niños con edades entre 0 y 36 meses)</li> <li>3. Reducción de porcentaje de niños con bajo peso al nacer</li> <li>4. Aumento de la tasa de vacunación (proporción de niños menores de 7 años con vacunación completa)</li> <li>5. Disminución de las tasas de anemia, enfermedades respiratorias, diarrea, entre otros</li> </ol>
<u>Resultados esperados en consumo del hogar:</u> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejora de las condiciones de vida en materia de higiene para las familias beneficiarias</li> <li>2. Dietas más balanceadas en el consumo de alimentos</li> </ol>
<u>Resultados esperados en pobreza:</u> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reducción de las brechas de pobreza extrema y pobreza</li> </ol>

Fuente: Manual de Operaciones Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Mi Familia Progres Sección 1: Fundamentos Conceptuales del Programa, 2009, p. 13 y 17.

El programa presidencial “Mi Familia Progres” forma parte de uno de los tres componentes que el gobierno ha identificado como aspectos básicos que deben coordinarse a través del Consejo de Cohesión Social para lograr el desarrollo integral (ver **Cuadro 2;Error! No se le ha dado un nombre al marcador.**).

**Cuadro 2: Ejes de acción del Consejo de Cohesión Social**

<b>Componente 1</b>	<b>Componente 2</b>	<b>Componente 3</b>
Dotación de infraestructura básica: educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento, electricidad,	Promoción y gestión de procesos que aseguren la sostenibilidad del desarrollo, a través de programas de	Impulso de programas presidenciales de impacto directo e inmediato que mejoren las condiciones de vida de las

<sup>7</sup> Se planteó como objetivo general mejorar el capital humano de las familias pobres con niños entre 0 y 15 años, a través de la inversión en educación, salud y nutrición. Se presentaron dos objetivos específicos: 1) mejorar el status educacional de los niños y niñas entre 6 y 15 años, y 2) mejorar el status de las familias pobres con niños entre 0 a 15 años y/o mujeres embarazadas.

<sup>8</sup> Santa Lucía La Reforma (Tonicapán), San Bartolomé Jocotenango (Quiché), Santa Cruz La Laguna (Sololá), y Santiago Atitlán -Cantón Panabaj- (Sololá).

<b>Componente 1</b>	<b>Componente 2</b>	<b>Componente 3</b>
accesos viales y vivienda.	microcréditos y apoyo a proyectos productivos.	comunidades y familias más desfavorecidas. <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Mi Familia Progresas”: Programa de transferencias monetarias condicionadas.</li> <li>• Escuelas Abiertas: Programa para jóvenes en riesgo.</li> <li>• Programa de Bolsas Solidarias.</li> <li>• Programa de Comedores Populares.</li> </ul>

Fuente: Presentación del Primer Informe de Resultados del Programa “Mi Familia Progresas”, Agosto de 2008.

Cabe destacar que mediante el Acuerdo Gubernativo del 9 de junio de 2009 se hicieron cambios al Consejo de Cohesión Social: 1) se estableció que su objeto era “evaluar y determinar situaciones que requieran especial atención del Estado y canalizar, hacia quien corresponda, las solicitudes respectivas para que se adopten las medidas necesarias”; 2) en su integración se agregó a la esposa del Presidente de la República para presidir la Comisión; 3) su plazo de duración se fijó en cuatro años; y 4) se eliminaron dos de sus atribuciones originales (i. Coordinar con los entes e instituciones competentes, las acciones coherentes para la correcta inversión de los fondos públicos en materia social, y ii. Apoyar y fortalecer a los entes rectores que lleven a cabo actividades de inversión social, en lo relacionado con el financiamiento). Sin embargo, el Acuerdo Gubernativo 118-2010, del 20 de abril de 2010, modifica nuevamente la integración de la Comisión sustituyendo a la esposa del Presidente de la República por el mismo Presidente de la República, y agregando a la Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia de la República y al Director Ejecutivo del Fondo Nacional para la Paz. Además, se estableció que la Comisión podrá invitar a participar en sus sesiones a las personas que considere necesario y conveniente para el desarrollo de sus atribuciones.

Con el fin de dotar de una estructura administrativa al programa “Mi Familia Progresas”, en octubre de 2008, se reformó el Acuerdo Gubernativo que le dio vida al programa mediante el Acuerdo Gubernativo 273-2008 quedando organizado de la siguiente manera: una Dirección Superior con dos consejos: el Consejo Directivo<sup>9</sup> y el Consejo Técnico<sup>10</sup>; y una Dirección Ejecutora adscrita a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y conformada por ocho direcciones (1. Dirección Ejecutiva, 2. Dirección Administrativa-Financiera, 3. Dirección de Recursos Humanos, 4. Dirección de Auditoría Interna, 5. Dirección de Asesoría Jurídica, 6. Dirección de Tecnología de la Información, 7. Dirección de Implementación de Procesos, y 8. Dirección de Monitoreo y Evaluación). El mismo acuerdo establece que en un término de 90 días deberían emitirse las disposiciones y los manuales administrativos de las direcciones que conforman la estructura administrativa de la Dirección Ejecutora.

<sup>9</sup> Integrado por la máxima autoridad de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (quien lo preside), el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

<sup>10</sup> Integrado por personal técnico nombrado por cada una de las entidades con representación en el Consejo Directivo (coordinado por un secretario técnico designado para el efecto).

En enero de 2009 la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucionales los artículos 8, párrafo segundo, en la frase: “con excepción de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, quién si podrá, por encargo del Presidente, realizar tales funciones.”; y 11, inciso d), en la frase: “Ejercer la coordinación de las unidades ejecutoras a su cargo,”, ambos de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República. Esta sentencia limitó las funciones de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia por lo que fue necesario trasladar el programa “Mi Familia Progresá” a otra entidad.

El 4 de marzo de 2009 el programa “Mi Familia Progresá” quedó adscrito al Ministerio de Educación, mediante el Acuerdo Gubernativo 52-2009, que además estableció que los objetivos del programa ahora serían: velar por la salud y nutrición de las familias que tienen hijos o hijas de 0 a 6 años de edad; elevar los niveles de asistencia escolar de las edades de 6 a 15 años de edad; y velar por la salud y nutrición de las mujeres embarazadas y lactantes, con el objeto de mejorar la educación y desarrollo integral en la niñez y juventud guatemalteca.

El mismo día se crea, mediante el Acuerdo Gubernativo 53-2009, el Sistema de Proyección Social del Ministerio de Educación integrado por el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) y el Programa de Inversión Social denominado “Mi Familia Progresá”. Además, se estableció que ambos programas compartirían el mecanismo de administración y ejecución del fideicomiso denominado “Fideicomiso Nacional del Fondo de Educación Rural Coparticipativa”. Además, a partir del 19 de marzo de 2009 entró en vigencia la Unidad Especial de Ejecución del Programa Mi Familia Progresá adscrita al Despacho Superior del Ministerio de Educación por un plazo de cinco años mediante el Acuerdo Ministerial 511-2009. Esta Unidad Especial de Ejecución tiene a su cargo la ejecución de las directrices que establezca el Consejo Directivo, el Consejo Técnico y la Dirección Ejecutora del programa “Mi Familia Progresá”. Sin embargo, se estableció que la Dirección Ejecutora es responsable directo ante los entes fiscalizadores internos y externos por las operaciones presupuestarias, contables y financieras que realicen.

Finalmente, el 7 de abril de 2009 se creó, mediante el Acuerdo Gubernativo 100-2009, el Fondo Social denominado “Mi Familia Progresá” utilizando como instrumento financiero de ejecución el fideicomiso denominado “Fondo Social Mi Familia Progresá” con un patrimonio inicial de Q.100 millones y con plazo de tiempo indefinido. También se derogó el Acuerdo Gubernativo 53-2009 que creó el mes anterior el Sistema de Proyección Social del Ministerio de Educación.

Según la segunda sección del Manual de Operaciones del Programa “Mi Familia Progresá” el funcionamiento general del programa se organiza en cuatro etapas: 1) selección y focalización geográfica de los municipios priorizados; 2) selección de las familias de los municipios priorizados a beneficiar; 3) ingreso al programa e inscripción de las familias a los servicios; y 4) cumplimiento de los procesos de corresponsabilidad. Las primeras tres etapas forman el ciclo de incorporación de familias al programa y la etapa 4 corresponde al ciclo de operación del programa.

### 3. Diseño e implementación

Correa (2009) identifica a las Redes de Protección Social (RPS) como el marco conceptual en el que se insertan los programas de TMC. Concretamente señala que “las RPS son generalmente definidas como esquemas de transferencias de diverso tipo, sean estas directas (condicionadas o no condicionadas, de alimentos, dinero o *vouchers*) o indirectas (fondos de inversión social). A pesar de la diversidad de opciones de política que se enmarcan dentro de la categoría RPS, estas suelen compartir características comunes: (1) son esquemas no contributivos, redistributivos de recursos públicos orientados por la demanda, (2) están dirigidos a los pobres extremos, (3) buscan operar como seguros para los pobres, permitiéndoles sobrellevar los impactos ocasionados por *shocks* contextuales (por ejemplo, crisis económicas), riesgos (como fluctuaciones de precios agrícolas) y peligros (como desastres naturales). En resumen, las RPS están diseñadas para evitar un empeoramiento en la condición de pobreza de las personas, siendo su orientación prioritaria el ‘alivio’ y no la ‘superación’ de la pobreza” (2009: 76). Según Das, Do y Özler (2004) el uso de las TMC puede justificarse para aliviar fallas de mercado, y/o para redistribuir recursos. Los autores destacan que la selección del bien al que se le impone la condicionalidad es crucial (en particular su grado de fungibilidad). La tensión entre eficiencia y equidad puede abordarse a través del requerimiento de la condicionalidad, el monto transferido, y el refinamiento y cumplimiento de los criterios de elegibilidad; es decir, el impacto de las TMC dependerá de su diseño e implementación.

Correa explica que en términos generales los programas de TMC “son programas sociales que otorgan una transferencia de dinero -que puede ser un monto fijo o variable- a las madres de familia de hogares seleccionados siguiendo criterios de focalización, a cambio del cumplimiento de una serie de condiciones vinculadas a la salud, la educación, la nutrición, etc.” (2009: 74).

Fiszbein, Schady, Ferreira, Grosh, Kelleher, Olinto y Skoufias (2009) señalan que estos programas requieren como mínimo: una forma para elegir a los beneficiarios e inscribirlos en el programa; y un mecanismo para pagar a sus beneficiarios. También afirman que es deseable contar con sistemas de monitoreo y evaluación fuertes. Además, estos programas requieren una forma para monitorear el cumplimiento de las condiciones y coordinar entre las instituciones involucradas en la operación del programa. Estos programas tienen un costo de oportunidad (en términos de inversiones públicas alternativas que se dejan de realizar) y pueden tener algunos efectos perversos en sus beneficiarios, aunque en algunos casos hay evidencia de que pueden ser eficientes y equitativos. Cuando los servicios educativos y de salud se proveen públicamente y de forma gratuita, y se argumenta que es necesario un subsidio adicional para compensar a las familias parte de los costos indirectos o de oportunidad por usar estos servicios se requeriría mostrar que sus externalidades son muy grandes. En síntesis, los autores consideran que cuando existe una fuerte razón para redistribuir, puede justificarse un programa de TMC basado en dos condiciones: 1) cuando la inversión en capital humano por parte de los pobres es subóptimo desde el punto de vista social, y 2) cuando la fijación de las condiciones es necesaria por razones de economía política (es decir, cuando la redistribución sólo es políticamente posible cuando la transferencia se condiciona a un buen comportamiento). Por su parte

Valencia (2008) identificó diez elementos presentes en este tipo de programas en América Latina (ver **Cuadro 3**).

**Cuadro 3: Elementos presentes en los programas de TMC de América Latina**

1) Suponen intervenciones públicas del lado de la demanda, más respetuosas de los principios de mercado que las típicas intervenciones del lado de la oferta.
2) Tienen la premisa de que una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición.
3) Combinan el rol preventivo tradicional (al elevar el ingreso de los pobres en el corto plazo a través de transferencias) con un rol de desarrollo social (al promover a través de incentivos económicos y condicionalidades la inversión en capital humano en los hogares pobres).
4) Conciben que los hogares son centrales en la reproducción intergeneracional de la pobreza pero también para generar cambios que rompan con el círculo vicioso de la pobreza. Destacan el rol de las madres.
5) Centran las acciones en los momentos más críticos del ciclo de vida de los individuos (en cuanto a alimentación y salud en los primeros años de vida; y en cuanto a la educación en las transiciones entre la educación primaria y secundaria).
6) Tratan de lograr cambios en las conductas de los hogares pobres al condicionar la recepción de transferencias o el acceso a bienes y servicios.
7) Buscan cubrir, a través de las transferencias, ya sea los costos directos de asistir a la escuela o los costos de oportunidad que genera la pérdida de ingresos por el abandono del trabajo de los estudiantes para asistir a la escuela. Pero tratan de evitar erosionar el incentivo para la autoayuda o los incentivos para una mayor fertilidad. Además, suponen que los niños tendrán mejores ingresos futuros debido a que contarán con más educación y mejores condiciones de salud.
8) Buscan dirigir las acciones a los más pobres. Utilizan una combinación de mecanismos de focalización como son la comprobación sustitutiva de medios de vida y la focalización geográfica, y en algunos casos la focalización comunitaria y la autofocalización.
9) Intentan una relación directa entre el gobierno nacional y la población focalizada, y una intervención apartidista.
10) Generalmente desde el diseño buscan la evaluación de resultados y de impacto, en varios casos con la puesta en marcha de mecanismos experimentales o cuasi-experimentales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Valencia (2008: 503-504).

Draibe y Riesco (2009) consideran que entre las principales características de los programas de TMC en América Latina están: 1) Las transferencias operan como subsidio a la demanda, con el objetivo de cambiar los comportamientos individuales, estabilizar el consumo familiar e incentivar el acceso de los niños y adolescentes a los servicios sociales básicos; 2) El programa tiene por foco la familia y no cada uno de sus miembros individualmente, y la entrega del beneficio se hace preferencialmente a la mujer; 3) Su clientela está constituida por familias en extrema pobreza, sobre todo familias con hijos en edad escolar; 4) La focalización estricta; 5) La intersectorialidad de las intervenciones; 6) La eficacia operacional; y 7) La práctica de evaluar los resultados.

### **3.1. Los programas de TMC juzgados como un instrumento de política educativa**

Morley y Coady señalan que en la evaluación de un programa de TMC es esencial determinar si fue diseñado principalmente como un instrumento de alivio a la pobreza con un componente educativo o principalmente como un instrumento de política

educativa con un componente secundario de alivio a la pobreza (como se cita en Reimers, DeShano y Trevino, 2006). En el caso del programa “Mi Familia Progresá” su diseño prioriza el objetivo de capital humano y el alivio a la pobreza ha sido un objetivo secundario. Además, diversas instituciones, incluyendo al Ministerio de Educación, han cedido espacios presupuestarios para financiar distintos aspectos del programa (ver **Cuadro 4**). Por lo tanto, tal como argumentan Reimers et al. (2006), el programa “Mi Familia Progresá” debe ser considerado una opción de política pública educativa que compite por recursos escasos en cuanto a opciones alternativas para mejorar la educación, es decir, el programa ha utilizado recursos que podrían haber sido utilizados directamente para mejorar la calidad y la cantidad de los servicios educativos. El Cuadro 4 ilustra que el costo de oportunidad explícito de “Mi Familia Progresá” fue, en el caso del Ministerio de Educación, menos útiles escolares y la eliminación de dos tipos de becas para estudiantes del nivel primario.

**Cuadro 4: Ejemplos de espacios presupuestarios cedidos a Mi Familia Progresá**

<b>Institución</b>	<b>Monto en Q.</b>
Ministerio de Educación (Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 5-2008) <ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento de Útiles Escolares del programa de educación primaria (renglón de gasto 241 y 244)</li> </ul>	<u>25,000,000.00</u> 23,750,191.00 (papel de escritorio) 1,249,809.00 (productos de artes gráficas)
INFOM (Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 12-2008) <ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Caminos Rurales Fase II Huehuetenango (renglón de gasto 195)</li> </ul>	<u>350,000.00</u> 350,000 (impuestos, derechos y tasas)
Ministerio de Educación (Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 15-2008) <ul style="list-style-type: none"> <li>Educación para la Paz del programa de educación primaria (renglón de gasto 416)</li> <li>Becas para la Niña del programa de educación primaria (renglón de gasto 416)</li> </ul>	<u>66,462,300.00</u> 32,731,200.00 (becas de estudio en el interior) 33,731,100.00 (becas de estudio en el interior)
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 17-2008) <ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión administrativa de atención primaria en salud (renglón de gasto 111, 199, 299 y 419)</li> </ul>	<u>50,000,000.00</u> 1,000,000.00 (energía eléctrica) 21,500,000.00 (otros servicios no personales) 17,500,000.00 (otros materiales y suministros) 10,000,000.00 (otras transferencias a personas)
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (Acuerdo Ministerial de Presupuesto No. 266-2008) <ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo a los programas de bienestar social (renglón de gasto 199)</li> </ul>	<u>35,000,000.00</u> 35,000,000.00 (otros servicios no personales)

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SICOIN y transferencias presupuestarias aprobadas.

Otros costos de oportunidad que pueden identificarse claramente son los relacionados con los gastos asociados a los censos para seleccionar a las familias beneficiarias y que no se han contabilizado como gastos del programa en los clasificadores presupuestarios creados en el Ministerio de Educación y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la

Presidencia (ver **Cuadro 5**). Según COPREDEH (2008), el costo de los censos representó en el 2008 el 30% del presupuesto total del programa. Reimers et al. (2006) encuentran que, para muchos de los programas de TMC que revisaron, los costos que son contabilizados como gastos en educación excedían el 8% de todo el gasto educativo. Debido a que en el 2009 el 83.7% de los gastos del programa “Mi Familia Progresá” (Q.968.7 millones) fueron clasificados como gastos en educación, sus costos fueron equivalentes al 8.1% del gasto total en educación. En todo caso, independientemente de cómo se clasifiquen sus costos, se puede concluir que la parte correspondiente a incentivar la asistencia escolar implica una participación significativa del gasto en el sector educativo.

**Cuadro 5: Ejemplos de espacios presupuestarios cedidos para financiar gastos del INE asociados a Mi Familia Progresá**

Institución	Monto en Q.
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 7-2008)	4,800,000.00
Secretaría de Obras Sociales de la esposa del Presidente (Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 22-2008)	8,000,000.00
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 24-2008)	25,000,000.00
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 37-2008)	15,000,000.00
Ministerio de Educación (Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 5-2009)	5,000,000.00
Ministerio de Educación (Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 7-2009)	15,000,000.00
Ministerio de Educación (Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 17-2009)	25,000,000.00

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SICOIN y transferencias presupuestarias aprobadas.

Para el presupuesto del ejercicio fiscal 2011 llama la atención que al incrementarse el techo presupuestario del Ministerio de Educación de su anteproyecto de presupuesto de Q.8,161.7 millones a Q.9,165.8 millones, el programa “Mi Familia Progresá” pasó de Q.457.7 millones a Q.1,026.2 millones; es decir, se apropió un 56.6% del incremento. Pero por otro lado, no se presupuestaron al menos 24,864 puestos de docentes que en el ejercicio fiscal 2010 se cargaron al renglón de gasto 021 (personal supernumerario) a pesar de que parece existir un acuerdo generalizado de que los maestros son un prerrequisito fundamental para poder proveer una educación de buena calidad.

Reimers et al. (2006) también identifican otro costo de oportunidad más sutil que los mencionados anteriormente. Los autores señalan que los programas de TMC otorgan al gobierno la opción de parecer que está haciendo frente a objetivos de capital humano dentro de una estrategia nacional de desarrollo incluso si evita realizar reformas difíciles y necesarias para mejorar significativamente la educación. Se argumenta que, en muchas de las comunidades donde operan los programas de TMC, la calidad educativa es deficiente en varias dimensiones (desde ausencias frecuentes de los maestros hasta escuelas que no cuentan con la infraestructura y los recursos para proveer la

instrucción); por lo que en esas condiciones puede ser una decisión racional no ir a la escuela. En estos casos, Reimers et al. (2006) manifiestan que intentar alterar la decisión racional a través de incentivos financieros para asistir a escuelas de baja calidad puede ser en el mejor de los casos una pérdida de recursos y en el peor un mecanismo para aliviar las presiones para mejorar las escuelas. Correa señala que los programas de TMC “solo pueden lograr resultados efectivos en términos de acumulación de capital humano si los servicios públicos a los cuales acceden los beneficiarios son de calidad” (2009: 77).

Cabe destacar que Reimers et al. (2006) concluyen que “es muy limitado el apoyo a la conclusión de que las TMC son instrumentos educativos eficaces, en particular en lo que respecta a su capacidad para aumentar el aprendizaje ... incluso hay razones para preocuparse de que estos programas tengan efectos potencialmente negativos sobre la calidad de la educación ... las TMC tienen efectos positivos sobre la asistencia escolar y el nivel de instrucción ... sin embargo la magnitud de estos efectos es modesta, particularmente para estudiantes de la enseñanza primaria” (p. 10 y 11). En buena medida esto se debe al fundamento teórico en que se basan este tipo de programas. Por ejemplo, asumen que la calidad de la instrucción disponible para los niños de familias pobres es adecuada; que los estudiantes pobres aprenderán más si están más tiempo en la escuela; y que los niños no asisten a la escuela porque deben trabajar para sostener la economía familiar. De hecho Morley y Coady destacan que en aquellos lugares donde la entrega de educación de calidad es un problema, el diseño de los programas de TMC puede y debe reflejar este hecho (como se cita en Reimers et al. 2006). Por su parte Valencia (2008) hace una revisión del desempeño educativo de los programas de TMC en América Latina y señala que en los estudios no hay un impacto positivo en el aprendizaje escolar. Además destaca que un supuesto implícito es que los futuros buscadores de empleo (los que actualmente son becarios) encontrarán en el mercado laboral suficientes empleos, e incluso cita a un autor que califica este supuesto de heroico. También cita a Santiago Levy que impulsó el programa de TMC en México señalando que “sin empresas más capitalizadas y de mayor tamaño, los ingresos propios más altos mañana no ocurrirán” (Valencia, 2008: 511). Pereyra (2010) afirma que “la estrategia de promover un mayor acceso a los establecimientos educativos es condición necesaria (pero no suficiente) para lograr el objetivo de incrementar el capital humano ... distintas evaluaciones de los PTC han reportado un aumento en el acceso y la retención de los/as niños/as en los distintos niveles escolares, pero no se ha registrado aún un incremento en sus niveles cognitivos” (2010: 21).

A partir de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) de la UNESCO se pueden sacar conclusiones sobre el aprendizaje de los estudiantes de primaria para el caso de Guatemala. Según UNESCO/LLECE (2010), en todas las áreas curriculares (lectura y matemática) y grados (3° y 6°) examinados, los logros cognitivos promedio de los estudiantes guatemaltecos están sostenidamente por debajo de los de la región en promedio. Se concluye que en este tipo de países sería necesario revisar con urgencia la pertinencia y relevancia del currículo tanto prescrito como implementado. Además, UNESCO/LLECE (2008) encuentra que en Guatemala el desempeño de los estudiantes de áreas rurales es menor que el de aquellos de áreas urbanas. Por ejemplo, el 6.7% de los estudiantes de tercer grado del área urbana no lograron un desempeño superior al primer nivel de lectura, pero en el área rural 17.6% de los estudiantes no lograron ese mismo nivel. Por lo tanto, la evidencia disponible para el caso de Guatemala parece sugerir que en las escuelas donde asisten los niños de

hogares pobres, los estudiantes aprenden en promedio poco. En un estudio reciente que investiga los factores escolares que se asocian con los aprendizajes de los estudiantes en América Latina se concluye que “el reto de mejorar la equidad de los aprendizajes sólo puede dar frutos cuando se adopten medidas orientadas a mejorar la situación de las escuelas que atienden a los estudiantes más pobres” (Duarte, Bos y Moreno, 2010: 56).

Sobrado, Newman, Cuevas y Fruttero (2008) reportan que la falta de interés (31.4%) y los problemas de salud (27.5%) son las principales razones del abandono de los estudiantes de primaria, independientemente del sexo, la etnia y la situación de pobreza. También encuentran que las tasas netas de matrícula en primaria prácticamente no tienen relación con el estatus económico del hogar. Esto parece sugerir que para este nivel no se cumplen los supuestos de los programas de TMC sobre la calidad de la enseñanza y que el trabajo es la principal razón que limita la asistencia escolar. Más bien Sobrado et al. (2008) señalan que es hasta cuando los estudiantes llegan a la educación secundaria que las razones económicas pasan a ser el principal motivo para no matricularse, aunque la falta de interés sigue siendo uno de los principales motivos.

Finalmente, Reimers et al. (2006) señalan que aunque hay evidencia de que los programas de TMC han tenido un impacto positivo en la inscripción escolar, no es claro que las transferencias son eficientes, particularmente en el nivel primario, debido a que son otorgadas a muchas familias que hubieran enviado a sus niños a la escuela sin necesidad de la transferencia. Por ejemplo, muestran que en el programa de TMC de México se pagó a 97 niños para inducir que un niño adicional se mantenga en la escuela. En el caso del programa “Mi Familia Progresá” al comparar, en el año 2008, el cambio entre la matrícula inicial y final en los 89 municipios que recibieron transferencias con los del resto del país se encontró una menor reducción (5.8 vs. 6.0%). Ese mismo año la proporción de promovidos fue de 94.2% en los 89 municipios del programa mientras que en el resto de municipios del país fue de 94.0%. En todo caso queda abierta para futuras investigaciones la pregunta de si los recursos adicionales fueron una mejor inversión dedicados a incentivar a las familias pobres a enviar a sus niños a las escuelas o hubiera sido mejor utilizarlos en iniciativas que directamente mejoren la calidad de los servicios educativos.

### **3.2. El objetivo prioritario**

Según la primera sección del Manual Operativo los objetivos generales del programa “Mi Familia Progresá” son: 1) Mejorar las condiciones de vida de las familias en pobreza extrema, con niños de 0 a 15 años, a través de un apoyo económico, para que las familias puedan invertir en salud, educación y nutrición; y 2) Incidir en los indicadores de salud, educación y nutrición con énfasis en los niños y niñas rompiendo el círculo intergeneracional de pobreza (2009: 16).

Siguiendo la tipología de los programas de TMC de Madariaga (2009), éstos pueden distinguirse según el mayor énfasis que ponen en el objetivo de corto plazo de proveer ingresos para lograr niveles mínimos de consumo (alivio de la pobreza) o en el largo plazo en cuanto a lograr acumulación de capital humano que permita a las personas generar mayores ingresos (romper el círculo de la pobreza). Particularmente Madariaga

(2009) señala que el primer tipo<sup>11</sup> de programas de TMC lo constituyen aquellos cuyo objetivo es aumentar los niveles de utilización de los servicios sociales utilizando la transferencia monetaria para financiar el costo de oportunidad que tiene la población objetivo para acceder a los productos que promociona el programa: servicios de salud, educación, alimentos, etc. El supuesto de este tipo de programas es que los problemas de las familias pobres se centran en la falta de acceso a servicios básicos. En este caso condicionar la transferencia busca obligar a un cambio de conducta hacia una mayor disposición al interior de los hogares de invertir en capital humano.

Valencia (2008) hace un recuento de los impactos de los programas de TMC en la reducción de la pobreza y concluye que pueden ser exitosos en reducir la brecha o la severidad de la pobreza pero un muy pequeño impacto en la tasa de pobreza. Además, destaca que en cuanto al enfoque de largo plazo los impactos en reducción de la pobreza no son aún medibles en sentido estricto.

Como fue presentado anteriormente, tanto en el marco legal como en los fundamentos conceptuales, el programa “Mi Familia Progresá” corresponde al segundo tipo de programas de TMC. De hecho en la introducción de la primera sección del Manual de Operaciones se afirma que “El Programa Mi Familia Progresá es una iniciativa del Gobierno de la República de Guatemala, que promueve la mejora del capital humano de familias que viven en condiciones de pobreza extrema, a través de la inversión en educación, salud y nutrición y la entrega de transferencias monetarias condicionadas; todo esto orientado a reducir la transmisión inter-generacional de la pobreza” (2009: 9). Cabe destacar que el Manual del programa también señala que en el corto plazo se busca la reducción de la brecha de pobreza. Sin embargo, los objetivos y la mayor parte de las metas del programa se centran en la acumulación de capital humano<sup>12</sup>.

Esta orientación general es fundamental para establecer el diseño del programa desde un punto de vista lógico y por lo tanto para analizarlo. Por ejemplo, si se tiene objetivos de reducción de la pobreza en el corto plazo, la transferencia tiene el sentido de aumentar el ingreso actual de los beneficiarios, mientras que los objetivos de largo plazo tienden a coincidir con transferencias que actúan como incentivos a la utilización de servicios sociales (Madariaga, 2009: 20).

Glassman, Todd y Gaarder (2007) identifican que estos programas asumen que los pobres utilizan en forma insuficiente los servicios existentes. Sin embargo, en el diseño de los programas que revisaron encontraron que el uso insuficiente no estaba bien definido y por lo tanto tampoco estaba claro el monto óptimo de uso. También señalan que la mayoría de estos programas supone que la capacidad existente de oferta es suficiente para satisfacer la demanda de los beneficiarios. En todo caso los autores consideran que se necesita una reflexión sobre las alternativas disponibles para

---

<sup>11</sup> Un segundo tipo corresponde a aquellos cuyo objetivo principal es asegurar un nivel de consumo básico a las familias pobres; y el tercer tipo se trata de estructuras que pretenden coordinar las prestaciones ofrecidas por programas específicos. Para el segundo tipo se supone que el principal problema que enfrentan las familias pobres es la falta de ingresos y la incapacidad de insertarse en los circuitos que los generan por lo que la transferencia se convierte en el instrumento para lograr los objetivos del programa. La lógica detrás del tercer tipo es que las vulnerabilidades provienen no sólo de la falta de acceso a un salario o a servicios básicos específicos, sino por limitaciones de acceso a un conjunto de prestaciones sociales que garantizan la integración de un hogar en la sociedad.

<sup>12</sup> En el Plan Operativo Anual 2009 se afirma que “el desarrollo del capital humano integral, especialmente las mujeres y la niñez, es el objetivo principal del programa”.

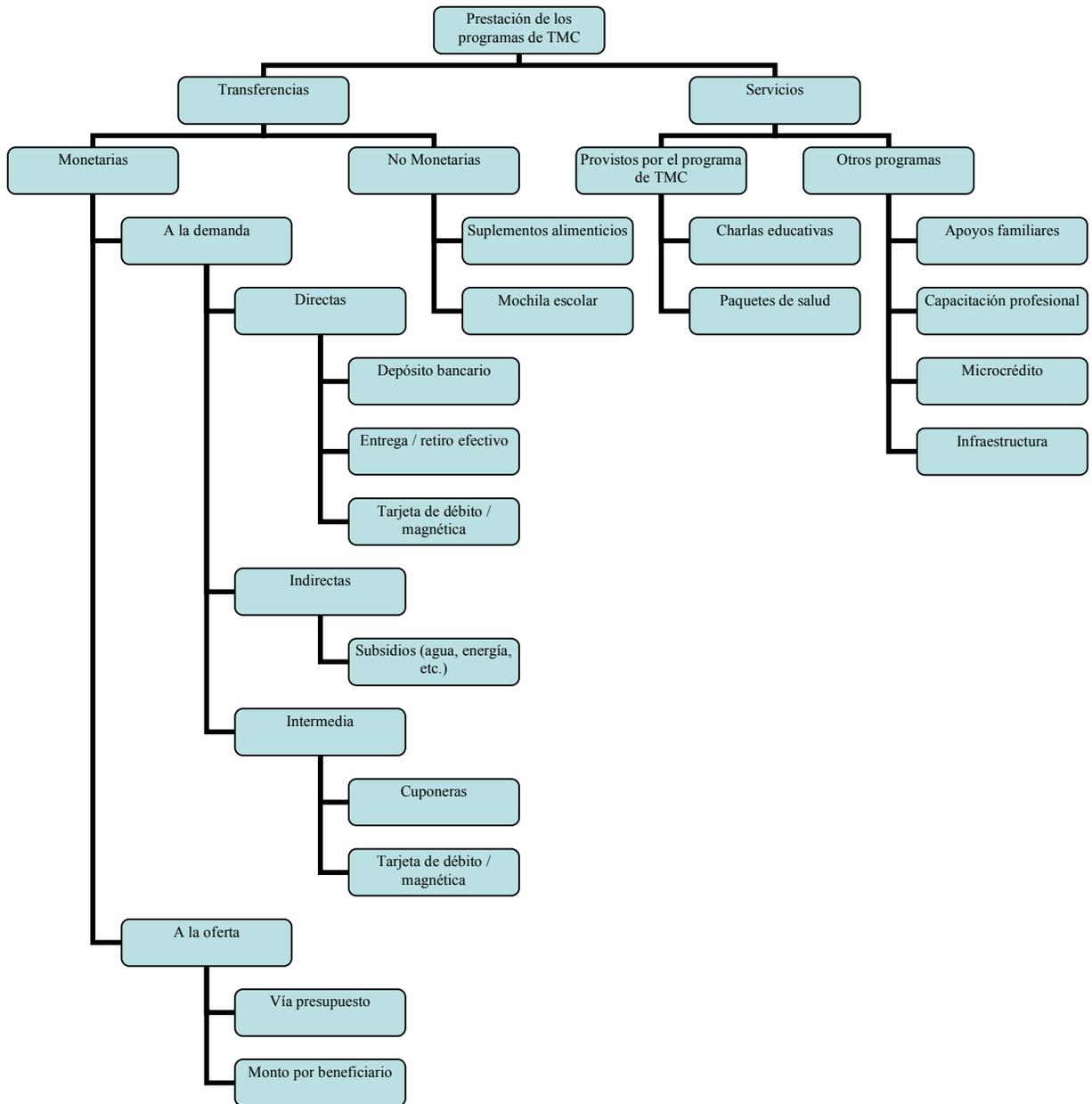
aumentar la utilización. Específicamente sugieren que los responsables de formular las políticas determinen si un gobierno con limitaciones presupuestarias debería concentrarse en la cantidad (es decir, aumentar la utilización) y no en la calidad (es decir, mejora en la eficacia de los servicios existentes que se proporcionan a los usuarios existentes). Luego está la cuestión de las intervenciones alternativas para aumentar la utilización. Villatoro (2009) argumenta que en la evaluación previa a la implementación se debe establecer que los problemas que se buscan resolver a través de un programa de TMC son provocados, al menos en parte, por restricciones en la demanda. La mera evidencia empírica que indica que los niños más vulnerables usan menos los servicios de educación y salud no es suficiente para concluir que una intervención por el lado de la demanda resolverá el problema.

Este tipo de programas supone una capacidad ociosa por el lado de la oferta. Sin embargo, en la medida en que haya limitaciones tanto de cantidad como de calidad de los servicios, se reducirá la efectividad del programa. Según la segunda sección del Manual de Operaciones del programa “Mi Familia Progresá”, si los servicios de salud o educación básica no pueden ser proporcionados por falta de ellos o saturación de los mismos, la entrada del programa al municipio será postergada hasta que el servicio se pueda proporcionar. Para el caso de los servicios de educación se establece que “El Ministerio de Educación definirá las estrategias pertinentes de acuerdo a la demanda del servicio, cada caso debe tratarse particularmente” (2009:30). Puede concluirse que en el diseño del programa no se identifican limitaciones en cuanto a la calidad de los servicios prestados. Por ejemplo, en el municipio de Tamahú del departamento de Alta Verapaz se incrementó el número de estudiantes con más de doce años de edad (llegando en 2009 a representar una cuarta parte de la matrícula inicial). Para atender adecuadamente a estos estudiantes se requiere, entre otros aspectos, al menos contar con docentes que dominen técnicas pedagógicas efectivas para casos de sobre-edad. Por lo tanto, hace falta incluir en el diseño del programa los procesos que permitan asegurar la calidad del servicio educativo.

### **3.3. Las prestaciones de los programas de TMC**

Madariaga (2009) clasifica las prestaciones en dos grandes categorías de beneficios: 1) transferencias, y 2) servicios (ver **Diagrama 1**).

**Diagrama 1: Prestaciones ofrecidas por los programas de TMC de la región**



Fuente: Tomado de Madariaga (2009: 28).

El programa “Mi Familia Progresá” otorga transferencias monetarias directas en efectivo a la demanda. Según la segunda sección del Manual de Operaciones una familia beneficiaria puede calificar para recibir cualquiera de los dos tipos de apoyos económicos que ofrece el programa: 1) TMC de salud si la familia cuenta con hijos menores de 6 años o madres embarazadas y/o en período de lactancia, y 2) TMC de salud y TMC de educación si la familia cuenta con hijos menores de 6 años o madres embarazadas y/o en período de lactancia y con niños comprendidos en las edades de 6 a 15 años. Cabe destacar que los apoyos económicos se entregan a razón de uno por cada familia beneficiaria que cumpla con los requisitos del programa, independientemente del número de niños en la familia (2009: 31).

En el caso del componente de educación se establece que las TMC se entregarán a las familias beneficiarias activas del programa que tengan por lo menos un niño comprendido en el rango de edad entre 6 y 15 años que se encuentre cursando el nivel de primaria. También se señala que las familias beneficiarias activas del programa con niños de 6 años cumplidos inscritos en preprimaria, podrán recibir los beneficios de la TMC de educación siempre y cuando en su lugar de residencia exista una escuela cercana a la cual el niño pueda asistir para continuar sus estudios de primaria. Además, para las familias activas del programa con niños mayores de 15 años y menores de 18 años, que aún se encuentren cursando el quinto o sexto grado de primaria, se les entregará la TMC de educación hasta que el niño finalice sexto primaria o cumpla los 18 años, lo que suceda primero.

Finalmente se identifican prestaciones de servicios de educación, salud y nutrición a través de otros programas. Específicamente las familias beneficiarias tienen derecho a recibir las acciones del paquete básico de salud, acceso a la oferta de educación primaria pública de manera gratuita, y recibir micronutrientes en el marco del control mensual de nutrición para los niños menores de seis años y mujeres embarazadas y en período de lactancia.

En síntesis, el programa “Mi Familia Progresa” se centra en realizar transferencias de dinero en efectivo directamente a las familias beneficiarias en eventos organizados cada dos meses. Implícitamente el programa está suponiendo que son las mismas familias quienes mejor uso pueden hacer del dinero recibido dadas sus preferencias al otorgarles el poder de disponer cómo utilizar el dinero transferido. Pero en la presentación del programa en la primera sección del Manual de Operaciones se señala que se espera que la transferencia monetaria directa sirva como incentivo para, entre otros objetivos, aumentar el consumo de alimentos de los hogares<sup>13</sup>. Sin embargo, el diseño para este objetivo correspondería a una transferencia monetaria indirecta donde se incorpora a la transferencia un objetivo específico de qué bienes o servicios pueden consumir los beneficiarios. Por lo tanto, tal como señala Madariaga, en término del diseño de un programa de TMC el tipo y la modalidad de una transferencia no es trivial, ya que dependiendo de la modalidad de pago elegida el dinero transferido se podría desviar hacia otros bienes o servicios perdiendo el impacto sobre el objetivo inicial de la transferencia (2009: 30).

### **3.4. El monto de la transferencia monetaria**

Se utilizan tres aproximaciones para determinar el monto de las transferencias: 1) transferencia plana, 2) apoyo según la composición familiar, y 3) transferencia según las características del destinatario. En el caso del programa “Mi Familia Progresa” se fijó un monto independiente de la composición del grupo familiar. A la fecha el programa ofrece tres tipos de transferencias: 1) Educación (Q.150 al mes), 2) Salud (Q.150 al

---

<sup>13</sup> En el mismo Manual Operativo se establece como una corresponsabilidad de las familias beneficiarias “destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación y educación de los hijos”. Sin embargo, luego se establece que la entrega de las transferencias está sujeta únicamente a la certificación de la asistencia a las citas programadas, y a la certificación de la inscripción y asistencia regular a clases de los estudiantes de primaria. Por lo tanto, en rigor no es una condición a cumplir para recibir las transferencias monetarias.

mes), y 3) Nutrición (Q.100 al mes)<sup>14</sup>. Por lo tanto, cada dos meses hay grupos de familias beneficiarias que reciben el equivalente a Q.300, Q.500, Q.600 y Q.800<sup>15</sup> (ver Cuadro 6).

**Cuadro 6: Monto bimensual de la transferencia según el tipo de familia**

<b>Tipo de familia</b>	<b>Monto (Q.)</b>
Con niños entre 0 a 6 años y/o con madres gestantes o en estado de lactancia => Salud	300
Con niños entre 0 a 6 años y/o con madres gestantes o en estado de lactancia => Nutrición y Salud	500
Con niños entre 6 a 15 años y/o que estudian en nivel primario => Educación	600
Con niños entre 0 a 15 años y/o con al menos un niño entre 0 a 6 años y/o con madres gestantes o en estado de lactancia => Nutrición, Salud y Educación	800

Fuente: Presentación Programa “Mi Familia Progresá”.

Lo anterior implica que se siguió la aproximación correspondiente a la transferencia plana que es adoptada por aquellos programas cuyo objetivo principal es brindar un determinado nivel de ingresos y su cálculo se hace considerando un porcentaje de la línea de pobreza o en función de una canasta nutricional de bajo costo. Efectivamente Cecchini, Leiva, Madariaga y Trucco afirman que “en el programa Mi Familia Progresá de Guatemala, la transferencia plana parece privilegiar el componente de transferencia de ingresos” (2009: 87).

Sobrado et al. (2008) señalan que la selección del monto de la transferencia es de particular importancia para evitar ineficiencias. Específicamente consideran que “el beneficio en efectivo tiene que ser suficiente como para compensar el costo de oportunidad del cambio en el comportamiento de los miembros del hogar, pero no tan alto como para crear distorsiones en las decisiones de los adultos en cuanto al mercado laboral” (2008: 72). Por su parte Madariaga afirma que la tercera aproximación para determinar el monto de las transferencias “tiende a privilegiar el objetivo de incentivo a la utilización de los servicios educativos y de salud” y que “un criterio práctico en sintonía con los objetivos de capital humano puede consistir en establecer los montos diferenciados según las diferencias de cobertura y grados de escolaridad previos a la intervención” (2009: 32).

Por lo tanto, se puede concluir que la transferencia plana no es consistente con el objetivo que prioriza el programa. En el caso del bono escolar el costo de oportunidad es mayor en la medida en que se incrementa la edad de los niños. Sobrado et al. (2008) señalan que una alternativa podría ser que el monto de la transferencia se establezca en función de la edad y/o el sexo de los niños pero, para evitar efectos indeseados en la

<sup>14</sup> Aplicado inicialmente en los municipios de Camotán, Jocotán, San Juan Ermita y Olopa en Chiquimula.

<sup>15</sup> En la página WEB del programa se otorga acceso a un archivo en formato PDF del padrón de beneficiarios en el que se identifica el monto de la transferencia que recibe cada familia. Sin embargo, el archivo cuenta con restricciones de seguridad como no permitir la impresión y la copia o extracción del contenido dificultando el análisis de su información. Por lo tanto, en este informe no se reporta el porcentaje de familias que reciben el equivalente a Q.150, Q.250, Q.300 y Q.400 mensuales.

fertilidad o que los niños no pasen de sexto grado, fijando un límite superior para el monto que puede recibir una familia. Además, el valor de Q.150 al mes<sup>16</sup> no cuenta con un análisis técnico de respaldo en cuanto al costo de oportunidad que busca cubrir. De hecho, Gaia (2009) reporta que no se contaba con información disponible sobre cómo se calculó el monto de Q.150 y esa situación no ha cambiado a la fecha. En entrevistas realizadas a exfuncionarios del programa la única explicación que se obtuvo es que el monto se calculó como un porcentaje del salario mínimo. Sin embargo, el perfil de los beneficiarios más bien corresponde a personas que se desempeñan en la economía informal. Finalmente, en el mismo Manual de Operaciones del programa “Mi Familia Progresa” aparece una sección titulada “Observaciones de los Consultores al contenido del presente Manual” en la que se argumenta en relación al apartado titulado “Características de los apoyos económicos que provee el Programa” que “En este apartado se incorporan elementos del programa que fueron cuestionados en el documento Mapa de Riesgos del consultor Gómez Hermosillo por las debilidades que suponen. Ejemplo de ello es que el apoyo económico es fijo en monto, irrespectivo del número de niños en la familia. Incluir en el manual una decisión considerada al respecto. Es recomendable que el Programa sustente su decisión de continuar con estas debilidades, y que esto le permita desarrollar las acciones contingentes necesarias para reducir el impacto de éstas debilidades en las familias beneficiarias” (2009: 5).

### **3.5. El impacto de los programas de TMC**

Según Sojo (2007) el impacto de los programas de TMC depende de tres consideraciones: 1) la regla de calificación, es decir, la condicionalidad; 2) la calidad de la focalización; y 3) la regla de calibración, es decir, el monto de las transferencias en relación con la intensidad de la pobreza. Además, destaca que “teniendo en cuenta la escasez de recursos para las inversiones sociales, los efectos indirectos, que apuntan al rendimiento terminal de los programas, pueden ser menores en los países con menor grado de desarrollo de prestaciones universales de calidad y cobertura considerable que en los de mayor desarrollo. Por lo tanto el efecto final de estos programas depende sólo parcialmente de ellos” (2007: 25). Según este autor, el problema de los programas de TMC es menos de diseño y más de práctica concreta.

Según Fiszbein et al. (2009), los programas de TMC han incrementado la probabilidad de que las familias lleven a sus niños a revisiones preventivas de salud, pero no siempre esto ha llevado a un mejor estado nutricional de los niños; y las tasas de inscripción escolar se han incrementado sustancialmente entre los beneficiarios de los programas, pero hay poca evidencia de mejoras en los resultados de aprendizaje. Una posibilidad para estos efectos limitados en los resultados finales es que el diseño de los programas de TMC no está abordando ciertas limitantes a nivel de las familias. Otra posibilidad es que la calidad de los servicios es muy baja. Correa (2009) destaca el carácter mixto de los logros obtenidos por los programas de TMC en la literatura, y señala que “el aumento en el uso de los servicios educativos y de salud no necesariamente significa que se logren mejoras en los resultados de aprendizaje o de la nutrición a largo plazo, siendo el factor clave para que esto se obtenga la calidad de los servicios disponibles para los beneficiarios” (2009: 78). Por su parte Draibe y Riesco (2009) encuentran que

---

<sup>16</sup> Representa alrededor del 9.7% del consumo promedio mensual de los extremadamente pobres (19.5% en el caso de los que reciben transferencias de salud y educación).

“los resultados de los PTCs son extremadamente modestos en caso todas las dimensiones de sus objetivos, sean éstos la eliminación de la pobreza o los resultados en educación, salud y nutrición de los beneficiarios” (2009: 25).

En cuanto a la sostenibilidad en el tiempo de los efectos de los programas de TMC, Madariaga (2009) destaca que el impacto en ingresos vía transferencias difícilmente tendrá consecuencias más allá del tiempo de duración de las mismas si el programa no es concebido ex-ante como un programa de largo plazo. Como ejemplo presenta el caso de la Red de Protección Social de Nicaragua. Uthoff et al. (2010) señalan que “se ha constatado que la sola transferencia no es suficiente para reducir la vulnerabilidad de estas familias en el corto y el mediano plazo. Estas inquietudes han ido de la mano de una preocupación por la sustentabilidad de las acciones de estos programas, especialmente en lo que dice relación con la duración de los apoyos y las estrategias de salida o de graduación de los mismos si es que pretenden cumplir sus objetivos de manera sostenida” (2010: 32).

Reimers et al. (2006) hacen una revisión de los impactos en educación de los programas de TMC. Encuentran que los impactos más fuertes han sido en la inscripción y en la asistencia escolar; mientras que los efectos en la repitencia, la deserción y la completación no están bien documentados. Slavin (2009) también hace una revisión de la investigación que aborda los efectos de los programas de TMC y otros esquemas de incentivos financieros en los resultados educativos. La conclusión de su revisión para los países en desarrollo es que los incentivos financieros tienen efectos positivos en la asistencia escolar en la secundaria y efectos menores en la primaria debido a que antes de las intervenciones la asistencia ya era casi universal en este nivel. Pero llama la atención que ninguno de los estudios ha documentado impactos de los programas de TMC en el aprendizaje, en la participación en la fuerza de trabajo o en otros indicadores económicos y sociales.

Uthoff et al. (2010) afirman que “la evidencia disponible muestra que, en general, los beneficiarios de los PTC no logran insertarse en un empleo estable de manera sustentable. Las dificultades son mayores entre las mujeres y los jóvenes” (2010: 10). Pereyra (2010) señala que Cohen y Franco cuestionan el supuesto que presume la existencia de una dinámica económica que permitiría la incorporación de los/as titulares de los programas de TMC al trabajo decente. Valencia argumenta que el nexo entre la inversión en capital humano hoy y el trabajo productivo en el futuro no está de ninguna manera asegurado y concluye que “sin generación de empleo, la eficacia social futura de los programas CCT será muy limitada” (2008: 511). Sin embargo, en cuanto a objetivos de eficiencia las evaluaciones concluyen que sí logran llegar a la población objetivo, con fugas no menores, y que sus resultados en cuanto a costo-beneficio son positivos. En las relaciones sociales comunitarias y en las relaciones de género el balance de los resultados contiene elementos contradictorios. En síntesis, “permanecen en la incertidumbre los resultados de largo plazo tanto en el fortalecimiento de las capacidades cognoscitivas de los estudiantes becarios como en la reducción y transmisión intergeneracional de la pobreza ... el nuevo enfoque de estos programas ... genera después de una década dudas razonables que es preciso enfrentar con mayor investigación y con evaluaciones autónomas y plurales” (2008: 517).

Madariaga (2009) cita los resultados de un estudio (Younger, Ponce e Hidalgo, 2006) que muestra una comparación de las evaluaciones realizadas al programa de TMC de

México y que encuentra que cambiando las fuentes de información y el año en que se efectúan las mediciones, los métodos y las técnicas empleadas, cambian diametralmente los resultados. El autor concluye que “la falta de robustez de los resultados de las evaluaciones y la falta de claridad respecto de cuáles son sus impactos reales son elementos que deben tenerse en consideración al momento de presentar la evidencia disponible” (2009: 44).

Por lo tanto, tal como se adelantó en la introducción, Villatoro (2009) concluye que las evaluaciones de impacto han demostrado que las TMC son eficaces para promover el acceso a servicios públicos y mitigar la pobreza en el corto plazo. Sin embargo, todavía es temprano para determinar si su efecto en el capital humano será suficiente para interrumpir la reproducción de la pobreza. Tucker (2010) afirma que “si los programas de TMC serán capaces de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza seguirá siendo una pregunta abierta por algún tiempo” (2010: 7). Finalmente, Draibe y Riesco (2009) hacen una síntesis de los resultados de las investigaciones sobre el impacto de los programas de TMC y concluyen que “han registrado resultados bastante heterogéneos y contradictorios. En general se muestran positivos y significativos en términos de mejora del consumo actual de las familias y de acceso a los servicios sociales fijados en los requisitos. Más bien tienden a ser poco concluyentes respecto a los principales objetivos de los programas, esto es, la efectiva reducción de la pobreza y el aumento del capital humano de las generaciones jóvenes ... En relación a los objetivos finales, los resultados de las evaluaciones de los PTCs son más heterogéneos, menos generalizables y, en algunos casos, claramente inefectivos ... Es en la dimensión del aumento del capital humano donde los resultados de los PTCs se muestran muy poco efectivos o, en la mejor de las hipótesis, difusos ... Los irrisorios resultados educacionales llaman particularmente la atención” (2009: 33-35).

En la primera sección del Manual de Operaciones del programa “Mi Familia Progresá” se establece que el segundo objetivo general del programa es “incidir en los indicadores de salud, educación y nutrición con énfasis en los niños y niñas rompiendo el círculo intergeneracional de pobreza”. Pero en el mismo manual aparece en la sección de “Observaciones de los Consultores al contenido del presente Manual” el siguiente comentario: “considerando que para romper el círculo intergeneracional de la pobreza es necesario incidir en los cinco capitales: Humano, Social, Familiar, Productivo y Económico, dada la naturaleza multidimensional de la pobreza, los Consultores sugieren revisar la pertinencia del segundo objetivo general, por considerar que Mi Familia Progresá es una iniciativa concentrada en Salud y Educación que debería formar parte de una estrategia ‘mayor’ que permita romper el círculo intergeneracional de la pobreza en Guatemala” (2009: 4). En cuanto a los impactos del programa el comentario es que “los impactos directos en el caso de educación están planteados en términos del uso de los servicios, mientras que en el caso de salud y nutrición está planteados en términos de características de los sujetos de los servicios. Quizá valga la pena regularizar esto en una o la otra dirección, según se considere realista, pero también de interés nacional” (2009: 4).

### **3.6. Las corresponsabilidades**

Según la segunda sección del Manual de Operaciones del programa “Mi Familia Progresá” la corresponsabilidad “constituye el compromiso que asume cada Titular de

familia de cumplir con enviar a los niños en edad escolar a la escuela para que terminen la primaria; y de asistir a los controles y chequeos prestados por los centros y puestos de salud y de extensión de cobertura en las comunidades. Además de asistir a las capacitaciones a las que sean convocadas” (2009: 29). En el Cuadro 7 se presentan las corresponsabilidades que deben cumplir las familias beneficiarias activas para recibir sus transferencias monetarias. Sin embargo, en el caso de que ocurran desastres naturales declarados o contingencias de carácter social que impidan la prestación de los servicios o la asistencia de la familia beneficiaria a los mismos se podrá autorizar la entrega de las transferencias monetarias sin el seguimiento de la corresponsabilidad respectiva. Además, en el último bloque de corresponsabilidades (ver **Cuadro 7**) aparecen algunas acciones que en rigor no ejercen la función de una condicionalidad a cumplir por la familia beneficiaria para recibir las transferencias monetarias porque no se verifican sistemáticamente por parte del programa. Cabe destacar que las transferencias monetarias se podrán suspender por periodos mensuales, por tiempo indefinido o definitivamente.

**Cuadro 7: Corresponsabilidades asociadas a las transferencias monetarias**

<p><u>Para recibir el bono de educación</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los niños comprendidos entre 6 y 15 años estén inscritos en alguno de los Centros Educativos reconocidos en educación primaria.</li> <li>2. Los niños de la familia asistan regularmente a clases. Los niños no podrán dejar de asistir a clases por cuatro o más días en un mismo mes calendario.</li> <li>3. Que en la familia beneficiaria activa no más de un niño o niña haya repetido un grado de educación primaria.</li> </ol>
<p><u>Para recibir el bono de salud</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La asistencia por parte de las familias beneficiarias a sus citas programadas en los servicios de salud.</li> <li>2. La asistencia por parte de las familias beneficiarias a las actividades de capacitación<sup>17</sup> para el autocuidado de la salud.</li> </ol> <p><u>Nota:</u> En los meses en que ningún integrante de la familia tenga una cita médica programada, la certificación de corresponsabilidad a los servicios de salud se realiza considerando únicamente la asistencia de un integrante de la familia a los talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de la salud.</p>
<p><u>Corresponsabilidades que deben cumplir las familias beneficiarias</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registrarse en el centro de salud, puesto de salud o centro de convergencia que les haya sido asignado por el programa durante el proceso de inscripción.</li> <li>2. Inscribir a los niños en edad escolar (de 6 hasta 15 años) a las escuelas de educación primaria autorizadas. Los niños en edad escolar de 6 años deberán ser inscritos únicamente si en la localidad de la familia beneficiaria existe cobertura del servicio de educación.</li> <li>3. Asegurar la asistencia regular a clases de los niños de 6 a 15 años.</li> <li>4. Las mujeres embarazadas y/o en periodo de lactancia y los niños menores de 6 años deben asistir a sus citas programadas en los servicios de salud.</li> <li>5. Participar mensualmente en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado de la salud impartidas por la red de educadoras o madres consejeras</li> </ol>

<sup>17</sup> Los temas de los talleres comunitarios de capacitación para el auto cuidado de la salud siguen la siguiente secuencia: 1) Embarazo, parto y puerperio; 2) Alimentación y cuidados del embarazo; 3) Cuidados del recién nacido y lactancia materna; 4) Infecciones de Transmisión Sexual -ITS- y prevención del VIH/SIDA; 5) Atención del niño de 0 a 5 años; 6) Inmunizaciones; 7) Infecciones Respiratorias Agudas -IRAS- y Enfermedades Transmitidas por Alimentos -ETAS-; 8) Adolescencia y sexualidad; 9) Planificación familiar; 10) Violencia intrafamiliar y sexual; 11) Salud y nutrición en el ciclo de vida; 12) Detección temprana de cáncer; 13) Género; 14) Maternidad y paternidad responsable; 15) Materno infantil; y 16) Enfermedades crónicas.

- comunitarias a cargo del Ministerio de Salud.
6. Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación y educación de los hijos.
  7. Utilizar adecuadamente los micronutrientes entregados en la unidad de salud, para los niños y para las mujeres en estado de embarazo y lactancia.
  8. Brindar información verídica al programa.
  9. Asistir a las capacitaciones en aspectos relativos al funcionamiento del programa que sean convocadas.

Fuente: Manual de Operaciones Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Mi Familia Progresá Sección 2: Lineamientos generales de operación del Programa, 2009, p. 32, 38, 49 y 50.

Britto (2004) señala que un supuesto detrás de los programas de TMC es que las familias pobres no escogerán automáticamente invertir en capital humano. Sin embargo, queda abierta la pregunta de si es posible lograr el mismo impacto a través de transferencias no condicionadas combinadas con mejoras significativas en la provisión de los servicios sociales.

Por su parte, Madariaga argumenta que “se pueden encontrar dos justificaciones a la introducción de corresponsabilidades una justificación de carácter político –la corresponsabilidad permite lograr mayores apoyos de las organizaciones donantes y de los ciudadanos que financian los programas con sus impuestos-, y otra de carácter técnico –la transferencia permite cambiar el comportamiento de los beneficiarios hacia una mayor inversión en capital humano” (2009: 42). De Brauw y Hoddinott argumentan que establecer condiciones puede tener beneficios desde el punto de vista de la economía política. Particularmente afirman que “a los políticos y a los encargados de formular políticas se los suele evaluar mediante indicadores de desempeño, como por ejemplo, cambios en la inscripción escolar o el uso de dispensarios. Al condicionar las transferencias en función de conductas que mejoran estos indicadores, los políticos y los encargados de formular políticas pueden proporcionar evidencia útil de los logros mucho antes de que ocurra el resultado deseado de reducción de la pobreza” (2008: 1).

Pareciera que las condiciones asociadas a las transferencias permiten argumentar a los encargados de estos programas que los beneficiarios deben “ganarse” la transferencia y por lo tanto que no se les “regala” el dinero de los contribuyentes. Una vez que se decide condicionar las transferencias se debe responder a la pregunta: ¿cómo condicionar? Madariaga afirma que “los distintos estudios y evaluaciones de impacto existentes se han concentrado preferentemente en encontrar resultados positivos para justificar la introducción de corresponsabilidades ... pero poco en ... la medición de los efectos específicos que producen las distintas corresponsabilidades de modo de hacerlas más eficaces y eficientes” (2009: 46). Además, coincide con Bastagli en que el principal hallazgo de las evaluaciones es que el efecto de las corresponsabilidades depende en gran medida de cómo está diseñada y cómo es implementada. Luego cita un estudio de De Janvry y Sadoulet en el que para el sector educativo proponen “definir dónde y en quién concentrar las corresponsabilidades a través de una combinación de indicadores que muestren quién tiene la mayor probabilidad de no matricularse en una escuela sin la transferencia condicionada y quién tiene una mayor respuesta al monto ofrecido” (2009: 46).

Fiszbein et al. (2009) afirman que el uso de los servicios es generalmente un medio para un fin. Por lo tanto, el primer paso para establecer las condiciones adecuadas es hacer una revisión de la evidencia sobre los vínculos entre el uso del servicio y el resultado

deseado. Una posibilidad puede ser condicionar la transferencia directamente al logro de resultados deseados, particularmente cuando los vínculos entre los usos de los servicios y los resultados son complejos o desconocidos pero se juzga que los resultados están dentro del control de los beneficiarios.

Por su parte Correa (2009) manifiesta que la definición de las condicionalidades de los programas de TMC no ha estado necesariamente basada en una comprensión exhaustiva de las estrategias de toma de decisiones y de supervivencia que emplean las familias beneficiarias.

### **3.7. Las transferencias no monetarias y otros servicios**

Siguiendo a Madariaga (2009) en esta sección nos referimos a las transferencias en especie y aquellas prestaciones directamente provistos por el programa de TMC. En particular el autor identifica tres tipos de transferencias no monetarias según el componente de capital humano que se busca fortalecer: 1) Útiles escolares, 2) suplementos alimenticios, y 3) insumos para la producción. En cuanto a la provisión de prestaciones propias de los programas de TMC destacan los siguientes: charlas, programas educativos, y paquetes básicos de atención en salud. Además, estos programas facilitan el acceso a una serie de programas para mejorar el capital humano o el capital físico. Finalmente, el autor identifica a un conjunto de programas de TMC que también cuentan con un componente de promoción social mediante acciones para generar capacidades que permitan a los beneficiarios superar su situación de manera autónoma. Entre las mismas sobresalen: acceso a capacitación profesional y programas de reinserción laboral; asesorías financieras y cursos de emprendimiento; programas de crédito bajo distintas modalidades; y apoyos familiares. En síntesis, algunos programas se centran sólo en la asistencia social mientras que otros han incorporado también la promoción y la creación de capacidades.

En el caso del programa “Mi Familia Progresá” el programa ofrece como transferencias no monetarias la entrega de un complemento alimenticio y micronutrientes en los casos que corresponda; capacitaciones para el autocuidado de la salud; y consejería durante las consultas médicas del paquete básico de salud.

### **3.8. Prestaciones por el lado de la oferta**

Madariaga (2009) encuentra que en la literatura hay coincidencia sobre la importancia de la oferta de servicios; es decir, en la necesidad de adecuar la disponibilidad de los servicios a los requerimientos que hacen los programas de TMC en términos de contraprestaciones. Particularmente señala que “las intervenciones sobre la cobertura no agotan las acciones necesarias para adecuar los servicios sociales a las exigencia de los programas de transferencias con corresponsabilidad ... consideraciones especiales deben ponerse en evaluar el estado de la oferta, en los aspectos organizativos de los propios servicios, la coordinación y articulación cuando deben vincularse programas ya existentes y los problemas de calidad de los servicios” (2009: 61). De hecho el autor identifica como condiciones necesarias para el logro de los objetivos de reducir la pobreza y aumentar el capital humano de manera conjunta, las siguientes:

1. Prestaciones por el lado de la oferta: Para que los beneficiarios puedan cumplir las contraprestaciones que se les exige en términos de asistencia a servicios de salud y escuelas, debe existir una disponibilidad adecuada de los mismos. A su vez, para que se cumplan las metas que los programas de TMC se plantean en términos de generación y acumulación de capital humano, es necesario que los servicios presenten niveles mínimos de calidad.
2. Capacidades institucionales: Refiere a la existencia de instituciones y procedimientos de gestión y operación de políticas y programas públicos, desde aquellos básicos que permiten la selección y registro de los beneficiarios hasta otros más complejos de coordinación sectorial y mecanismos de evaluación de políticas. Un elemento adicional para este tipo de programas es la existencia de instancias y mecanismos de monitoreo de corresponsabilidades.

En el caso del programa “Mi Familia Progresá”, en la segunda sección de su Manual de Operaciones se establece que “si los servicios de salud o educación básica no pueden ser proporcionados por falta de ellos o saturación de los mismos, la entrada del Programa al municipio será postergada hasta que el servicio se pueda proporcionar” (2009: 29). Sin embargo, según IDIES (2009) “con la implementación del programa se estimuló la demanda de servicios de salud y educación, la cual se ha cubierto parcialmente en algunos municipios por insuficiencia de la oferta. De esa cuenta, en ocasiones las y los prestadores de dichos servicios no logran atender adecuadamente a la población, de manera que en algunos casos las y los participantes dijeron que el incremento en la cobertura ha sido en detrimento de la calidad. En otros, la oferta fue considerada como satisfactoria ... En consonancia con lo anterior, durante los talleres y grupos focales, en el tema de educación las y los participantes dijeron que había dos situaciones distintas entre las diversas comunidades, pues mientras algunas estaban preparadas para atender la demanda adicional, otras no lo estaban. En estas últimas se han presentado cinco problemas principales: insuficiencia de espacio físico para albergar a la nueva población estudiantil; falta de mobiliario adecuado para su atención; escasez de personal; lejanía al centro educativo; y que no se da la refacción escolar o ésta es de baja calidad”. (2009: 22-23).

Garoz (2009) cita una entrevista realizada a la Secretaria de Panificación y Programación de la Presidencia en la que se señala que las transferencias han repercutido en una saturación de la capacidad de los servicios de salud y educación, y que hay un desfase entre la respuesta de los servicios públicos y la mayor demanda generada por las transferencias condicionadas.

Por su parte Acción Ciudadana (2009) señala que en países como Guatemala, donde los servicios de salud y educación tienen años de atraso y donde la mayor parte de la población no tiene acceso a un servicio de calidad y cercano, los programas de TMC afrontan un problema grande debido a que atienden a población pobre que utiliza los servicios más precarios. En su monitoreo de 2009 se encontró que en el 56% de los municipios de su muestra se consideraba que las escuelas públicas no contaban con los materiales y recursos necesarios para realizar sus labores; en el 58% opinaban que las escuelas no contaban con los maestros necesarios para atender a los estudiantes; en el 60% pensaban que las escuelas públicas no contaban con la infraestructura básica (techo apropiado, piso, paredes, agua, energía eléctrica, sanitarios, y espacios adecuados) para atender a los estudiantes; y el 30% estimaban que los maestros no estaban cumpliendo con el horarios y días de atención establecidos. En lo que corresponde a los servicios de

salud la percepción general era que no se satisfacían ni se cumplían con las necesidades y expectativas de la población. En el monitoreo realizado nuevamente por Acción Ciudadana en 2010 se encontró que el 55% consideraba que las escuelas públicas no cuentan con los materiales y mobiliarios necesarios para realizar sus labores; el 30% opinaban que las escuelas no cuentan con los maestros necesarios para realizar sus labores; el 65% pensaban que las escuelas públicas no cuentan con las instalaciones necesarias para atender a los niños y niñas que asisten a clases; y el 68% estimaban que las escuelas públicas no cumplen con el horarios y días de atención establecidos. Por lo tanto, persisten los problemas de percepción sobre los servicios públicos. De hecho, en la última presentación de rendición de cuentas del mismo programa “Mi Familia Progresá” correspondiente al período mayo-agosto 2010 se identificó como uno de los aspectos a mejorar “ajustar la relación asimétrica entre la demanda de servicios generada por MIFAPRO y la oferta de servicios de los sectores de salud y educación”. En Acción Ciudadana (2010) se argumenta que “sin el cumplimiento que le corresponde al Estado en la prestación de servicios públicos de calidad y que llenen las expectativas de los usuarios, es inviable que un programa de esta naturaleza alcance los objetivos que se ha propuesto” (2010: 23). El mismo programa “Mi Familia Progresá” identificó, durante la presentación de rendición de cuentas del cuatrimestre mayo-agosto de 2010, que uno de los aspectos a mejorar debía ser el ajustar la relación asimétrica entre la demanda de servicios generada por el programa y la oferta de servicios de los sectores de salud y educación.

Finalmente Madariaga (2009) señala tres aspectos centrales para actuar sobre la oferta de los servicios sociales: 1) estimar previamente el estado de la oferta a fin de determinar la relevancia y factibilidad de un programa de TMC antes de ser implementado, así como cuantificar la magnitud de las acciones a llevar a cabo y los recursos involucrados<sup>18</sup>; 2) tomar en cuenta los aspectos organizativos propios de los encargados de proveer los servicios públicos porque el grado y la forma de apropiación de la lógica de cada programa de TMC por parte de los funcionarios de los servicios correspondientes puede incidir en el cumplimiento de los objetivos de cada programa y en la calidad de los servicios; y 3) tomar en cuenta los problemas de calidad de la oferta en relación con las características particulares de los beneficiarios ya que el logro de los objetivos de capital humano de largo plazo depende fundamentalmente de la calidad de los servicios provistos a los beneficiarios. Además, Madariaga manifiesta que otros autores han expuesto que “la implementación de complejos sistemas de monitoreo y control de condicionalidades y mecanismos de focalización, entre otros, suponen la movilización de recursos financieros e institucionales que muchas veces implican enfrentar altos costos de oportunidad en el uso de dichos recursos, además de comprometer niveles importantes de cargas laborales adicionales a los sectores involucrados” (2009: 66). De hecho Cecchini (2009) concluye luego de examinar los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua que es evidente que los fondos se deberían destinar no sólo al incremento de la demanda de servicios sociales sino también a la expansión de su oferta. Particularmente señala que “condicionar las transferencias

---

<sup>18</sup> Además, Madariaga manifiesta que diversos autores “llaman la atención sobre la posibilidad de que las acciones por el lado de la demanda –i.e. una transferencia de ingresos- sea menos efectiva que una acción por el lado de la oferta –i.e. construcción de una escuela en la comunidad- cuando se trata de aumentar los niveles de capital humano” (2009: 64). También argumenta que no existen estudios para la región que indiquen si una transferencia a la demanda es más efectiva que una a la oferta en términos de costo-impacto.

monetarias a la asistencia escolar o los exámenes médicos es poco apropiado en zonas donde estos servicios son totalmente nulos o de muy mala calidad” (2009: 2).

### **3.9. Institucionalidad del programa de TMC**

Madariaga (2009) señala que al anclaje normativo e institucional de los programas de TMC, aunque se le ha puesto relativamente poco interés, es de gran importancia debido al papel de los aspectos legales y a su inserción en el aparato público tanto para fines de rendición de cuentas como para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. El autor manifiesta que “los problemas políticos, por otro lado, tienen mayor probabilidad de surgir en contextos con institucionalidad débil, especialmente en países con una historia reciente y poco extendida de política social y sistemas políticos que privilegian la actividad política personalista y los líderes caudillistas. En estos contextos, la política pública tiende a ser vista como política de gobierno y no como política de Estado, de modo que los apoyos políticos a determinados programas pueden llevar a la identificación de los mismos con las personas o los sectores que los impulsan, lo que representa un desafío serio para su sostenibilidad más allá de los horizontes electorales” (2009: 78).

El inicio del programa “Mi Familia Progresá” involucrando a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y al Consejo de Cohesión Social fue calificado por Gaia como una configuración institucional ambigua y ad hoc, ya que lo considera un ejemplo claro de lo que Molyneux ha denominado levantamiento de instituciones paralelas para ayudar en la prestación de asistencia social (2009: 6). Además, la autora señala que tanto la esposa del Presidente como el Consejo de Cohesión Social no tienen un estatus formal en la constitución política y legal del país, por lo que considera que no pueden ser fiscalizados por el Congreso de la República o los cuerpos públicos de auditoría. Por lo tanto, Gaia concluye que la elección de ejecutar el nuevo programa de transferencias monetarias, financiado con fondos públicos, a través del Consejo de Cohesión Social ha arrojado sombras sobre la transparencia y la rendición de cuentas del programa y ha provocado acusaciones sobre una potencial agenda oculta de la pareja presidencial. La autora también señala que debido a que la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional el funcionamiento del programa en la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia se transfirió el mismo al Ministerio de Educación para ser administrado a través de un fideicomiso. Gaia considera que esta nueva configuración dejó más espacio para que el programa pudiera ser administrado de una manera discrecional. Madariaga (2009) clasificó al programa “Mi Familia Progresá” (cuando dependía administrativamente de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y políticamente de la esposa del Presidente de la República) en el grupo de programas de TMC que se instalaban en “estructuras altamente subordinadas a las fluctuaciones políticas como son las agencias dependientes directamente de la Presidencia de la República o en modalidades como la observada en algunos países centroamericanos en que estos son implementados por el despacho de la primera dama (ver Cecchini y otros, 2009). En estos casos, el riesgo de sostenibilidad política resulta alto” (2009: 79). Además, Acción Ciudadana señala en su informe de auditoría social que “La debilidad de su marco legal y por consecuente la debilidad institucional que adolece le ha hecho sufrir varios embates por parte de la oposición política y los medios de comunicación” (2009: 8).

Por otro lado, en su análisis de las fortalezas y las debilidades del programa “Mi Familia Progresá”, Cecchini et al. (2009) destacan como una de las principales fortalezas su prioridad política que se manifiesta en la conformación del Consejo de Cohesión Social de alto nivel donde, según los autores, se discuten intersectorialmente las acciones contra la pobreza, se establecen las coordinaciones entre los sectores, y se asignan los recursos. Sin embargo, en cuanto a las debilidades los autores del estudio identifican una cierta fragilidad institucional para hacer frente a los requerimientos necesarios para asegurar los servicios sociales. Particularmente señalan que “el programa es esencialmente uno de coordinación interinstitucional. El gran reto es dinamizar al MINEDUC y al MSPAS para que vayan poniendo al día su oferta institucional en la medida que el programa va cubriendo los municipios priorizados” (2009: 42). De hecho Cecchini (2009) señala que el programa “Mi Familia Progresá” comenzó en 2008 sin una coordinación suficiente con los sectores de educación y salud.

Según el Manual de Operaciones el programa “Mi Familia Progresá” cuenta con Delegados Departamentales y promotores locales que son responsables de la atención de las familias beneficiarias así como de la operación y seguimiento del programa. También se establece que se solicitará la colaboración de las alcaldías para brindar apoyo logístico y seguridad pública. Además, se crean los Comités Técnicos Departamentales conformados por el Delegado Departamental del programa, el Director de Área de Salud Departamental y el Director Departamental de Educación que deben sesionar ordinariamente cada dos meses.

Finalmente, Gaia (2009) señala que el programa “Mi Familia Progresá” ha sido una iniciativa centralizada de arriba hacia abajo donde el involucramiento de los beneficiarios y las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones sobre el diseño y la implementación del programa se busca la parte baja y final del proceso. Efectivamente al revisar las respuestas de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos a las preguntas del cuestionario sobre programas de transferencias de efectivo dirigido a los Gobiernos por la experta independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza relacionadas a la implicación de organizaciones de la sociedad civil o la celebración de consulotas populares queda claro que la población y las organizaciones de la sociedad civil no fueron tomadas en cuenta para el diseño del programa.

### **3.10. Focalización y selección de los beneficiarios**

Madariaga (2009) encuentra que en general se observa una tendencia a focalizar a los beneficiarios en dos etapas. Primero se selecciona aquellas unidades geográficas que presentan mayores niveles de pobreza. Luego se aborda la selección de unidades familiares u hogares (dependiendo de la definición) utilizando métodos de comprobación de ingresos indirectos. Adicionalmente, en algunos casos se incorpora una última etapa de mecanismos de selección comunitaria.

Según la segunda sección del Manual Operativo del programa “Mi Familia Progresá” el proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas: 1) focalización geográfica, y 2) selección de familias.

El manual establece que la base para la selección de los 46 municipios de la primera fase de expansión del programa fue el Índice de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria (VAM) que fue elaborado por el Programa Mundial de Alimentos y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación en el año 2002 identificando los primeros 41 municipios a los que se sumaron 5 municipios caracterizados por sus altos niveles de pobreza extrema. Según República de Guatemala (2009), la selección de la segunda fase del programa comprendió 80 nuevos municipios a partir del mapa de pobreza elaborado en base a la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del 2000 y el Censo de Población y Habitación del 2002. Sin embargo, al comparar el listado de municipios más pobres (a partir de la incidencia de pobreza extrema) del mapa de pobreza con el listado de municipios de la segunda fase del programa “Mi Familia Progresas” en el orden que fueron incluidos en 2008 se puede concluir que el mapa no fue utilizado rigurosamente para escoger los municipios beneficiarios; es decir, la inclusión secuencial de cada municipio seleccionado por el programa “mi Familia Progresas” no siguió el ranking del mapa de pobreza. Por ejemplo, el municipio San Pedro Pinula del departamento de Jalapa corresponde al municipio 82 que se incorporó al programa “Mi Familia Progresas” y tenía según el mapa de pobreza una incidencia de pobreza extrema de 47.3%; mientras que San Carlos Alzatate del departamento de Jalapa fue el municipio 48 en incorporarse al programa pero tenía una incidencia de pobreza extrema de 32.9%.

Según el Manual de Operaciones, la selección de los hogares al interior de cada municipio se realiza en función del rango de pobreza extrema en el que se encuentre el municipio y la ubicación de las familias dentro del mismo (cabecera municipal y resto del municipio). Para esto fue necesario realizar barridos censales en los municipios priorizados, inicialmente se contrató para esta labor a CID Gallup y al Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y posteriormente este trabajo fue realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), para recopilar variables en cuatro categorías: 1) acceso a servicios básicos y calidad de la vivienda; 2) posesión de bienes; 3) capital humano del jefe de hogar; y 4) características demográficas del hogar. Luego se aplica el test de prueba de medios que genera un puntaje<sup>19</sup> para cada hogar a fin de determinar si el hogar es pobre extremo o no y decidir si debe recibir los beneficios del programa “Mi Familia Progresas”. Para determinar a los beneficiarios del programa se debe fijar un punto de corte. Entonces los hogares con un puntaje que esté por encima del punto de corte pueden recibir la transferencia si aceptan participar en el programa, y todos los que estén por debajo quedan excluidos. Una vez identificados los hogares que viven en extrema pobreza se seleccionan los núcleos familiares<sup>20</sup> que conforman los hogares que tienen las características que los hacen elegible para acceder a los bonos y que cumplen con los requisitos legales<sup>21</sup> para recibir los mismos.

Cecchini (2009) señala que en “Guatemala, Honduras y Nicaragua, que se caracterizan por la pobreza generalizada, podría ser suficiente con que los programas de reducción de la pobreza se focalicen geográficamente o de algún otro modo. La focalización de segundo nivel basada en complejas comprobaciones de medios (proxy means tests) podría resultar en la exclusión de beneficiarios potenciales, así como en conflictos y

---

<sup>19</sup> Es la probabilidad de ser pobre extremo por lo que corresponde a un número entre 0 y 100.

<sup>20</sup> Cada núcleo familiar puede recibir nada más un bono. Sin embargo, como varios núcleos familiares pueden conformar un hogar, un hogar puede recibir varios bonos.

<sup>21</sup> Para que un núcleo familiar pueda ser elegible y seleccionado, alguno de sus miembros deberá contar con cédula de vecindad o DPI.

sentimientos de discriminación” (2009: 1). En la misma línea Madariaga (2009) considera que en contextos de países pequeños y con altos índices de pobreza no se justificaría focalizar adicionalmente en los hogares, dado el grado de prevalencia y homogeneidad de la pobreza a nivel local. Particularmente considera que “una forma de focalización que pudiera resultar atractiva dados sus bajos costos y sencillez operativa es la focalización categórica. Bajo esta modalidad, se selecciona grupos de beneficiarios fácilmente identificables, para lo cual no se requiere de mecanismos especiales de selección ... Esta es una forma fácil, efectiva y barata de realizar la focalización en países donde los servicios sociales están altamente segmentados según el nivel socioeconómico de la población, aunque pudiera no ser lo más óptimo en aquellos programas que ponen una alta importancia en disminuir los errores de inclusión” (2009: 67-68). Sin embargo, el programa no ha presentado estimaciones de errores de focalización. Tampoco reporta el punto de corte que ha aplicado en cada municipio seleccionado para participar en el programa.

### **3.11. Monitoreo de las corresponsabilidades**

Cecchini et al. (2009) consideran que “uno de los aspectos delicados de todo programa y de los más difíciles de llevar a cabo, es el control de las corresponsabilidades. Para hacerlo bien, los PTC deben contemplar recursos para instalar nuevos sistemas de registro y fiscalización, o incentivos para que éstos sean parte de sistemas de provisión de servicios estatales ya instalados ... es sumamente relevante que en la etapa de diseño del programa se considere en detalle qué corresponsabilidades tiene sentido incluir, por su importancia para conseguir objetivos básicos del PTC, por la factibilidad de controlar su cumplimiento y por la factibilidad de que los beneficiarios la cumplan (por ejemplo que no implique un uso del tiempo desmedido para madres jefas de hogar que trabajan)” (2009: 91). Madariaga (2009) destaca que el monitoreo del cumplimiento de las corresponsabilidades es uno de los aspectos más demandantes de los programas de TMC. Un tema de preocupación que el autor señala es que “se ha registrado, en efecto (Villatoro, 2008), que dadas las deficiencias de la oferta de servicios públicos y las dificultades que pudieran enfrentar las familias pobres para cumplir con las exigencias de corresponsabilidades, en algunos casos los operadores locales tienden a reportar cumplimiento de condicionalidades aun cuando no las haya, dado que quitar los beneficios a ciertas familias implica dejarlas sin una fuente importante de sustento” (2009: 74). En la misma línea Tucker (2010) señala que la información que proporciona el personal de los servicios de educación y salud determina el cumplimiento de las condicionalidades, pero advierte que los empleados del sector público afrontan restricciones impuestas por presupuestos ajustados por lo que pueden tener dificultades para coleccionar y mantener datos de alta calidad.

Según la segunda sección del Manual de Operaciones del Programa “Mi Familia Progresa” la verificación de las corresponsabilidades se debe realizar de forma bimestral<sup>22</sup> a lo largo de cada año (ver **Cuadro 8**). Las corresponsabilidades del bimestre 1 del año son certificadas por el programa durante el bimestre 2 y las transferencias en efectivo correspondientes al cumplimiento de las corresponsabilidades del bimestre 1 son entregadas a las familias beneficiarias durante el bimestre 3. Este

---

<sup>22</sup> El primer bimestre corresponde a los meses de enero y febrero, el segundo a los de marzo y abril, el tercero a los de mayo y junio, y así sucesivamente hasta el sexto que corresponde a noviembre y diciembre.

proceso se repite a lo largo del año por lo que las transferencias correspondientes al cumplimiento de las corresponsabilidades del bimestre 2, 3 y 4 son entregadas a las familias beneficiarias durante el bimestre 4, 5 y 6, respectivamente. Las corresponsabilidades realizadas por los beneficiarios en el bimestre 5 del año son certificadas por el programa durante el bimestre 6 y las transferencias en efectivo correspondientes al cumplimiento de las corresponsabilidades del bimestre 5 son entregadas a las familias beneficiarias durante el bimestre 1 del año siguiente. Finalmente, las corresponsabilidades realizadas por los beneficiarios en el bimestre 6 del año son certificadas por el programa durante el bimestre 1 del año siguiente y las transferencias en efectivo correspondientes al cumplimiento de las corresponsabilidades del bimestre 6 son entregadas a las familias beneficiarias durante el bimestre 2 del año siguiente. Esto completa el ciclo de los seis pagos anuales.

**Cuadro 8: Verificaciones de corresponsabilidades del ciclo de funcionamiento del programa “Mi Familia Progresá”**

Bimestre	Corresponsabilidades a verificar
Enero - Febrero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción ciclo escolar</li> <li>• Asistencia salud noviembre</li> <li>• Asistencia salud diciembre</li> </ul>
Marzo - Abril	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscripción a la escuela</li> <li>• Asistencia educación febrero</li> <li>• Asistencia salud enero y febrero</li> </ul>
Mayo – Junio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia salud marzo y abril</li> <li>• Asistencia educación marzo y abril</li> </ul>
Julio – Agosto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia salud mayo y junio</li> <li>• Asistencia educación mayo y junio</li> </ul>
Septiembre – Octubre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia salud julio y agosto</li> <li>• Asistencia educación julio y agosto</li> </ul>
Noviembre - Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia salud septiembre y octubre</li> <li>• Asistencia educación septiembre y octubre</li> </ul>

Fuente: Manual de Operaciones Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Mi Familia Progresá Sección 2: Fundamentos Conceptuales del Programa, 2009, p. 28.

En cuanto a las corresponsabilidades asociadas al componente educativo el Manual de Operaciones establece que la Dirección de Implementación de Procesos del Programa es la encargada de recopilar la información necesaria que le permita: 1) certificar la inscripción en un centro educativo público reconocido<sup>23</sup>, 2) certificar la asistencia regular a clases, y 3) certificar la promoción de grado. La veracidad y precisión de la información utilizada para la certificación de las corresponsabilidades en este componente es responsabilidad del Ministerio de Educación. Específicamente es el personal docente de cada centro educativo público reconocido quien certifica la inscripción y la asistencia de los hijos de las familias beneficiarias, que cursan entre primero y sexto grado de primaria y pre-primaria cuando sea el caso. Cabe destacar que ante la ocurrencia de desastres naturales declarados que impidan la prestación de servicios o la asistencia de los beneficiarios a los mismos, la Dirección Ejecutiva del programa podrá autorizar la emisión de las transferencias en efectivo son el seguimiento

<sup>23</sup> Se estableció que anualmente el Ministerio de Educación entregará a la Dirección Ejecutiva del programa “Mi Familia Progresá” a más tardar en el mes de febrero de cada año, el listado de las escuelas primarias y pre-primarias oficiales y las que brinden educación gratuita, el cual considerará los centros educativos válidos para el programa.

de la corresponsabilidad respectiva pero informando por escrito al Comité Técnico y al Consejo Directivo sobre el número de localidades y familias beneficiarias afectadas.

En cuanto a las corresponsabilidades asociadas al componente de salud se establece que los prestadores de los servicios de salud deberán llevar un control estricto de las asistencias a las citas programadas de todos los integrantes de la familia beneficiaria. En los meses en que ningún integrante de la familia tenga una cita médica programada, la certificación de la corresponsabilidad se debe realizar considerando únicamente la asistencia de un integrante de la familia beneficiaria a los talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de la salud.

Aunque desde el lanzamiento público del programa “Mi Familia Progresá” se estableció que tanto los directores de escuela y los maestros como los directores de las unidades de salud llenarían formularios sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades, según Cecchini et al. (2009), refiriéndose al año 2008, “en Guatemala aún no se implementa un sistema de control de las condiciones de asistencia de los niños a centros de salud y educación” (2009: 92). En la presentación del primer informe de resultados del programa, realizada en agosto de 2008, se identificó como uno de los principales desafíos “Integrar los sistemas de información de los sectores para la sistematización del monitoreo”. Por su parte IDIES (2009) señala que el mecanismo de monitoreo de corresponsabilidades se basaba en los controles con que ya contaban las dependencias de educación y salud. Particularmente que “se señaló que dentro de esas dependencias no todo el personal ha sido objeto de una adecuada inducción para llevar el registro que requiere el programa Mi Familia Progresá ... de acuerdo con lo externado por algunos actores la sola asistencia no es garantía de que se cubra la condicionalidad pues no se verifica el cumplimiento y, en ocasiones, los responsables del control firman las boletas sin más” (2009: 22). Gaia (2009) señala en relación con el cumplimiento de las corresponsabilidades que en general su monitoreo no fue realizado y en el mejor de los casos fue laxo. Explica que la causa fue la velocidad con que el programa inició sus operaciones sin haber establecido previamente un aparato institucional adecuado. Además, Gaia manifiesta que como resultado de la falta de coordinación interinstitucional entre las entidades públicas se dio una falta generalizada de información sobre el programa, tanto entre los beneficiarios como en el personal de los servicios de educación y salud, que contribuyó a que la primera fase del programa “Mi Familia Progresá” fuera *de facto* un programa de transferencias incondicional. Garoz (2009) argumentaba que los programas de TMC requieren de instrumentos fiables de calificación y control pero que en Guatemala no habían sido desarrollados adecuadamente y que más bien se construyeron sobre la marcha. En las presentaciones de rendición de cuentas que ha llevado a cabo el programa “Mi Familia Progresá” se presentan estadísticas sobre el porcentaje de familias que ha cumplido con sus corresponsabilidades sólo a partir de marzo de 2009. Según la presentación de rendición de cuentas del 9 de julio de 2009 el 94.5% de las familias beneficiarias habían cumplido con sus corresponsabilidades. Sin embargo, en la siguiente rendición de cuentas se informó que en el bimestre marzo-abril de 2009 los porcentajes de cumplimiento fueron de 89% en educación y 93% en salud. También se observa una inconsistencia en los porcentajes presentados para el bimestre julio-agosto de 2009 al comparar las presentaciones de rendición de cuentas correspondientes a los cuatrimestres enero-abril 2010 y mayo-agosto 2010 (según la primera presentación 81% en educación y 83% en salud; y según la segunda presentación alrededor de 86% en educación y alrededor de 88% en salud). En todo caso cabe destacar avances en cuanto

a la incorporación de tecnología. Particularmente en el cuatrimestre mayo-agosto de 2010 se efectuaron tres pruebas piloto para la incorporación de la lectura óptica de las cartillas de control de asistencia a los servicios de educación y salud.

### **3.12. Mecanismos de egreso**

Madariaga (2009) argumenta que “bajo un esquema de política social con un énfasis importante en la acumulación de capital humano y en los elementos de promoción social, como parte de una estrategia que pretende ir más allá de la asistencia social tradicional, asumen una posición central los criterios y mecanismos de graduación de los programas. Esto es, se pretende que la permanencia en los programas por un determinado número de años permita, por un lado, la generación y acumulación de capital humano necesario para superar las situaciones de pobreza en el largo plazo, así como producir cambios en los comportamientos de los hogares respecto de la importancia de la inversión en capital humano para estos efectos” (2009: 74). Al autor presenta ejemplos de mecanismos de egreso que han aplicado diversos programas de TMC tomando en cuenta de manera explícita los objetivos del programa. Sin embargo, también afirma que “si se observa el conjunto de programas puede apreciarse que gran parte de ellos no ha implementado mecanismos de egreso propiamente tal, sino sencillamente los hogares beneficiarios dejan de recibir los beneficios cuando sus integrantes pierden las condiciones de elegibilidad para los mismos” (2009: 75).

En el Manual de Operaciones del programa “Mi Familia Progresá” señala que la suspensión definitiva de los apoyos monetarios se hará cuando: 1) La Titular beneficiaria u otro de sus integrantes presente documentación falsa o alterada o acredite una situación falsa para intentar recibir sus apoyos monetarios o los de otra familia beneficiaria; 2) La Titular beneficiaria u otro de sus integrantes utilice el nombre del Programa con fines electorales, políticos, de proselitismo religioso o de lucro; 3) Se detecte duplicación de la familia en el registro Integrado de Beneficiarios; 4) Un integrante de la familia beneficiaria sea servidor público no eventual de cualquier orden de gobierno y perciba ingresos por dos o más salarios mínimos; 5) La familia beneficiaria no permita la verificación de sus condiciones socioeconómicas y demográficas o proporcione información falsa al respecto; y 6) La familia beneficiaria renuncie al Programa, ya sea presentando su solicitud de abandono en las oficinas de Atención Ciudadana o faltando a sus corresponsabilidades por un período mayor a cuatro meses calendarios sin dar aviso y explicación alguna. En la presentación de rendición de cuentas correspondiente al cuatrimestre mayo-agosto de 2010 se informó que en los dos primeros cuatrimestres del 2010 fueron excluidas del programa 12,433 familias y que las principales razones fueron: 1) Ya no tiene hijos de 0 a 15 años; 2) Tiene recursos económicos (profesional, buena casa, dinero, ganado, terreno, vehículos); 3) Se fue de la comunidad (no se localiza); 4) Convocado más de tres bimestres y no se presentó a cobrar; 5) Comerciante (negocio, taller, tienda grande, taller); y 6) No quiere el apoyo.

Cecchini et al. (2009) manifestaban que “por el momento, las reglas de egreso las constituyen las edades de los niños de las familias beneficiarias. Para el caso de los controles de salud, al cumplir seis años y en educación, al cumplir 15. Para las madres, al salir del puerperio. Se está discutiendo la idea de re-certificar a las familias

participantes cada tres a cinco años, o cuando el niño cumpla la edad de salida” (2009: 41).

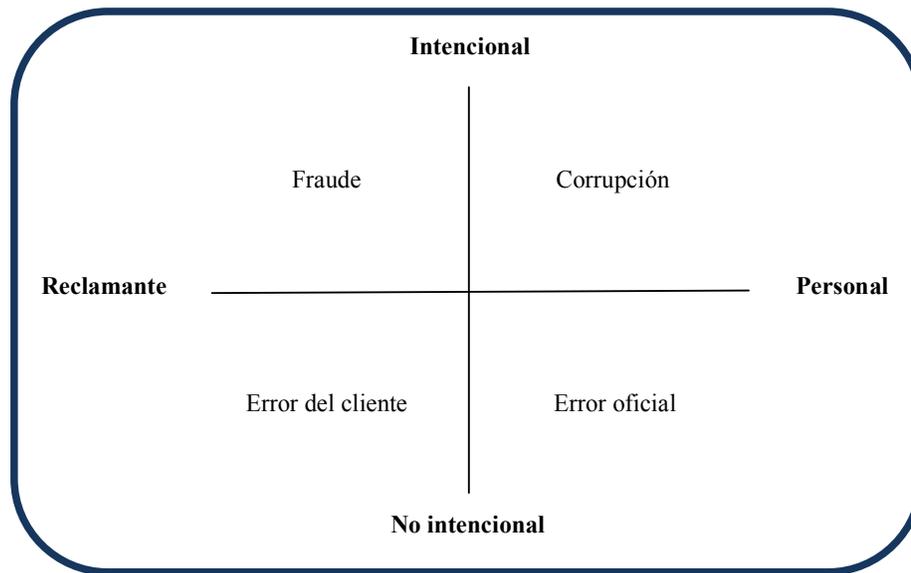
En síntesis, establecer los mecanismos de “graduación” del programa “Mi Familia Progresá” sigue siendo uno de los aspectos de diseño que hacen falta establecer de manera explícita y como resultado de un análisis adecuado sobre esta temática.

#### **4. Categorías de actividades más susceptibles a error, fraude y corrupción**

Pereyra (2010) afirma que “la creación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas es esencial, tanto para mejorar la efectividad y eficiencia de los PTC, como para minimizar y administrar sus posibles riesgos de manipulación política ... los sistemas de rendición de cuentas tienen una doble función. Por un lado, permiten identificar los problemas de gestión y efectuar medidas correctivas para mejorar la efectividad, eficiencia y calidad de las intervenciones públicas. Por el otro, son un medio para que los/as ciudadanos/as y titulares de programas sociales demanden a los/as funcionarios/as públicos/as que se comprometan a dar explicaciones y justificar decisiones y acciones, y así proteger sus derechos civiles, políticos y sociales” (2010: 31). Concretamente la autora identifica tres etapas clave del ciclo de estos programas: la entrada, la permanencia y la salida del programa; y seis ejes para analizar: 1) los registros de titulares; 2) las condicionalidades; 3) el monitoreo y evaluación; 4) los sistemas de quejas, reclamos y denuncias; 5) la participación; y 6) los mecanismos de salida.

Por su parte Grosh et al. (2008) señalan que los sistemas de monitoreo deben verificar el cumplimiento de las reglas y regulaciones de los programas así como proveer mecanismos para controlar el nivel de los errores, el fraude y la corrupción. El error es una violación no intencional de las reglas del programa que resulta en que se paga un monto errado o a solicitantes no elegibles. El fraude se produce cuando un demandante deliberadamente hace una declaración falsa, u oculta o distorsiona información relevante respecto a la elegibilidad del programa o al nivel de beneficios. Corrupción comúnmente implica la manipulación de las listas de los beneficiarios, por ejemplo, al registrar beneficiarios no elegibles para ganar apoyo político, cuando el personal del programa acepta pagos ilegales de beneficiarios elegibles o no elegibles, al desviar fondos a beneficiarios fantasmas, etc. El Diagrama 2 ilustra cómo una interacción entre un reclamante y el personal del programa puede clasificarse como un error, fraude o corrupción dependiendo de sus intenciones.

**Diagrama 2: Monitoreo de errores, fraude y corrupción**



Fuente: Grosh et al. (2008), p. 206.

En esta sección se sintetizan las sugerencias sobre cómo mejorar el diseño y la implementación de los programas de TMC que resultaron de una revisión de la rendición de cuentas en programas de TMC en América Latina y el Caribe (World Bank, 2007) que, aunque no mide los errores, el fraude y la corrupción, sí documenta el uso de herramientas efectivas de control utilizadas en este tipo de programas e identifica las categorías de actividades más susceptibles a error, fraude y corrupción. El informe inicia reconociendo el hecho de que ningún programa es inmune a errores y fugas, incluso si cuenta con los mejores controles.

A partir de la revisión de las grandes categorías de actividades de los programas de TMC<sup>24</sup> y de lo que se ha revisado respecto a la implementación del programa “Mi Familia Progresá” se pueden identificar las siguientes categorías de actividades como las que mayor probabilidad de error, fraude y corrupción presentan.

- Determinación de elegibilidad y focalización. Esta etapa se refiere al proceso mediante el cual los beneficiarios potenciales son identificados, y la forma en que se toman las decisiones sobre cómo asignar los recursos entre estos beneficiarios potenciales. Se corre el riesgo de incluir beneficiarios que no califican (error de inclusión) o de excluir a beneficiarios que sí califican (error de exclusión). En la selección de las comunidades en que se implementará el programa se corre el riesgo de la interferencia de funcionarios o políticos en busca de intereses particulares y que se incluyan localidades que sean inconsistentes con los criterios técnicos de selección. También es posible que las familias provean información falsa para ser elegibles a los beneficios del programa. Pereyra (2010) señala que “en ocasiones, los PTC han combinado el uso de censos poblacionales con pedidos de inscripción por demanda ... esta modalidad puede dificultar el acceso a la información y crear,

<sup>24</sup> Ver World Bank (2007), Cuadro 1, p. 6.

de esta manera, oportunidades para fortalecer el poder de las redes de clientelismo” (2010: 45). Según CGC (2009) el hallazgo de una auditoría en 31 municipios fue que “al realizar la verificación documental de las formas del compromiso de corresponsabilidades y aceptación de ingreso al Programa Mi Familia Progresas ... se determinó que no figura el nombre y número de cédula de vecindad, únicamente aparece la firma y/o la impresión dactilar de las beneficiarias. Asimismo, al realizar verificaciones y comparaciones documentales, se determinó que la base de datos o directorio del Programa Mi Familia Progresas, contiene errores en nombres y apellidos de las beneficiarias en diferentes municipios de la república” (2009: 1236). El comentario de los responsables financieros del programa respecto del hallazgo de la CGC fue “la información que sirve de base para la selección de las familias beneficiarias del Programa ha sido recopilada por instituciones contratadas: CID Gallup, INCAP e INE, quienes realizaron el barrido censal y digitaron la información trasladando las bases de datos de las familias censadas en medio magnético al Programa Mi Familia Progresas. Al momento de solicitar la información a los hogares censados, por diferentes motivos, pero especialmente por la cultura general de la población guatemalteca, la información que proporcionen es incompleta, poco confiable y en la mayoría de los casos falsa ... En el momento de seleccionar a la Titular beneficiaria esta puede no tener registrada la cédula de vecindad, pero se le da la oportunidad de que en el evento de pago, previo a ser incorporada y firmar el Compromiso de Corresponsabilidades y Aceptación de Ingreso al Programa Mi Familia Progresas entregue la documentación faltante y en caso de existir alguna inexactitud en su nombre o número de cédula, la titular beneficiaria llena y firma una hoja de Atención Ciudadana solicitando las correcciones respectivas ... Debido a los errores en las bases de datos entregadas por los responsables de los censos el Programa ha venido realizando un proceso de regularización de compromisos con la confrontación de los documentos recopilados en campo” (2009: 1236-1237).

- Registro de titulares. Es el proceso mediante el que se registran los listados de beneficiarios elegibles. Normalmente incluye la actualización de la información sobre la composición de las familias y recabar documentación como la identificación de los ciudadanos. Usualmente se combina con eventos de capacitación. Los errores pueden ocurrir en la información de registro de los beneficiarios que podrían influir en las decisiones sobre su elegibilidad. La lista de beneficiarios puede ser manipulada a fin de inscribir partidarios o excluir oponentes por fines políticos. La actualización de la información de los beneficiarios también es otra área potencial de fraude o corrupción. Por ejemplo, cuando una familia migra a un municipio que no forma parte del programa hay pocos incentivos para que se reporte este cambio ya que implicaría la pérdida de la transferencia. Pereyra (2010) señala que “las oportunidades de clientelismo y corrupción en la inscripción de los/as titulares han estado relacionadas con los niveles de acceso a la información, transparencia, y rendición de cuentas” (2010: 47). Según CGC (2009) “El Programa Mi Familia Progresas, utilizó formulario sin numeración correlativa y autorizados por la Contraloría General de Cuentas, para aceptación, registro y control de 239,562 beneficiarios del programa en 89 municipios de la República” (2009: 1232). Cabe destacar que como comentario de los responsables financieros del programa al hallazgo de los auditores de la Contraloría General de Cuentas se argumentó que la hoja es manipulada por varias personas y está expuesta al extravío debido al traslado de las comunidades a las agencias y luego a la oficina central. Según CGC (2010) “al revisar expedientes de beneficiarios de transferencias

monetarias condicionadas del Fideicomiso Fondo Social Mi Familia Progresiva se confirmó que existen deficiencias en el ingreso y registro de nombres ... El Director de Monitoreo y Evaluación debe implementar controles de calidad en el ingreso de datos” (2010: 7).

- Verificación de las condicionalidades. Ocurre en varios niveles: capacitación de los beneficiarios sobre los requerimientos del programa; monitoreo continuo por parte de agentes locales; sistemas de información a nivel local; capacitación de maestros, trabajadores de la salud, contratistas privados, personal del programa de TMC; sistemas de información que ligan la información local al proceso de pago; revisiones de control de calidad; y políticas sobre las consecuencias de no cumplir las condicionalidades. El cumplimiento de las condicionalidades del programa es fundamental para tener la posibilidad de alcanzar el resultado de largo plazo de mejorar el capital humano. Existe la posibilidad de que los beneficiarios no cumplan con las condicionalidades del programa y que no sean reportados de esta manera en los servicios de educación y salud. Sin embargo, monitorear el cumplimiento de las condicionalidades es un proceso complejo que demanda una capacidad significativa para coleccionar y manejar datos como la asistencia de los niños a la escuela o las visitas a los establecimientos de salud. El sistema de gestión de la información creado para este fin puede ser inadecuado para manejar datos sobre el cumplimiento de las condicionalidades del programa cuando ocurren fraudes en el llenado de los formularios correspondientes en los puntos de servicio. Por otro lado, el sistema de verificación de las condicionalidades puede sobrecargar al personal de las escuelas y los servicios de salud ya que es una labor adicional a la que regularmente realizan. Si se falla en el manejo efectivo de esta información pueden darse retrasos en los pagos o incluso convertirse *de facto* en un programa de transferencias no condicionadas. Pereyra (2010) argumenta que “un estudio desarrollado en Argentina, muestra que el 79% de las denuncias sobre clientelismo se localizan en la etapa de cumplimiento de la condicionalidad. Franco (2009) parece confirmar estos datos cuando describe el riesgo de que los maestros y médicos responsables de ratificar las condicionalidades demanden de manera ilegal dinero a los/as titulares” (2010: 62).
- Pago de los beneficios. Esta etapa representa no sólo la entrega de los pagos sino también el proceso de determinar el monto, la frecuencia, y los mecanismos para transferir los fondos. En la medida en que el programa se focaliza en los más pobres, la mayor parte de los beneficiarios se localizan en áreas rurales remotas con acceso limitado a instituciones financieras. Las distancias y los costos de viaje para llegar a los eventos de pago pueden fomentar la aparición de intermediarios que intenten hacer cobros ilegales.

Las recomendaciones de World Bank (2007) que permiten reducir los riesgos de error, fraude y corrupción son las siguientes.

- Diseño institucional. Establecer claramente las líneas de autoridad y rendición de cuentas incluyendo la administración y la provisión de los servicios es el punto de inicio para contar con un marco adecuado de control y rendición de cuentas. Es muy importante evitar desde el diseño los conflictos de interés. No es suficiente con que las responsabilidades estén bien definidas sino que también hay que asegurarse

de que están bien entendidas por todos los involucrados. Se sugiere identificar riesgos y medidas remediales para los defectos de diseño.

- Focalización. Se sugiere centrar más la atención en los posibles errores de exclusión y considerar la necesidad de re-certificar la elegibilidad de una manera más frecuente.
- Condicionalidades. Balancear la precisión de la información con los costos y la carga asociados a la verificación de las condicionalidades. Incrementar la atención en identificar las razones por la que no se cumplen las condicionalidades.
- Procesos de pago. Mejorar el monitoreo de los flujos de efectivo y los procedimientos de control, particularmente en los casos en que no se recogen los pagos.
- Sistemas de gestión de la información. Aplicar marcos más fuertes para analizar y diseñar los sistemas de gestión de la información ya que son la columna vertebral de los programas de TMC. Promover en la medida de lo posible el cruce de información entre distintas bases de datos.
- Control interno de la calidad. Expandir los procesos de evaluación, de retroalimentación, y de los mecanismos de corrección de los programas. Particularmente se sugiere llevar a cabo comprobaciones en puntos focales seleccionados “*spot checks*”.
- Rendición de cuentas. Fortalecer los mecanismos de quejas y apelaciones y promover la transparencia publicando datos e información sobre el programa.
- Gestión financiera y auditoría. Asegurar que las medidas de control tradicionales incluyan los requerimientos contables y de presentación de informes relacionados con los pagos. Centrar la atención de las auditorías en las áreas de riesgo. Mantener una participación de la contraloría externa.
- Contrataciones. Supervisar cercanamente la implementación de los grandes servicios contratados.

En síntesis, tal como plantea Pereyra (2010) “los sistemas de información, transparencia y rendición de cuentas cumplen un rol esencial en el diseño de los PTC: limitar los principales puntos de discrecionalidad en su implementación” (2010: 115).

## 5. Conclusiones y recomendaciones

El programa “Mi Familia Progresá” es uno de los programas presidenciales creado, bajo el amparo del denominado Consejo de Cohesión Social, con el objetivo prioritario de aumentar el capital humano de los actuales niños (con énfasis en el área rural) a fin de romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Inicialmente no estaba contemplado en el Plan de la Esperanza y su origen se remonta a finales de 2007 cuando la pareja presidencial conoció la experiencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas de otros países. Sin embargo, su diseño se ha realizado sobre la marcha a un ritmo acelerado (e.g.: durante el lanzamiento del programa se fijó la meta de cubrir 45 municipios durante el 2008 pero finalmente la cobertura fue de 89 municipios) priorizando la decisión política de expandirlo sobre una adecuada preparación técnica.

Tal como señalan Cecchini et al. este programa “deriva de una fuerte voluntad política de emprender acciones concretas de combate a la pobreza, pero sin tener una preparación satisfactoria: sin diseño acabado, sin estructura formal de trabajo, ni presupuesto propio” (2009: 39). Como resultado de esta dinámica el marco legal asociado al programa sufrió una serie de modificaciones que terminaron con la creación del fideicomiso denominado “Fondo Social Mi Familia Progresas” adscrito al Ministerio de Educación. Además, diversas instituciones, incluyendo al Ministerio de Educación, han cedido espacios presupuestarios para financiar distintos aspectos del programa. El costo de oportunidad explícito de “Mi Familia Progresas” fue, en el caso del Ministerio de Educación, menos útiles escolares y la eliminación de dos tipos de becas para estudiantes del nivel primario. Debido a que en el 2009 el 83.7% de los gastos del programa “Mi Familia Progresas” (Q.968.7 millones) fueron clasificados como gastos en educación, sus costos fueron equivalentes al 8.1% del gasto total en educación. En todo caso, independientemente de cómo se clasifiquen sus costos, se puede concluir que la parte correspondiente a incentivar la asistencia escolar implica una participación significativa del gasto en el sector educativo.

En cuanto al impacto educativo del programa “Mi Familia Progresas”, a partir de la evidencia disponible para el caso de Guatemala queda abierta para futuras investigaciones la pregunta de si los recursos adicionales fueron una mejor inversión dedicados a incentivar a las familias pobres a enviar a sus niños a las escuelas o hubiera sido mejor utilizarlos en iniciativas que directamente mejoren la calidad de los servicios educativos.

Al revisar el diseño del programa “Mi Familia Progresas” se encontraron algunos aspectos que pueden mejorarse. Por ejemplo, la transferencia plana no es consistente con el objetivo que prioriza el programa. Además, el monto de Q.150 al mes no cuenta con un análisis técnico de respaldo en cuanto al costo de oportunidad que busca cubrir. Algo similar sucede con las corresponsabilidades que se han fijado ya que incluso según el Manual de Operaciones la asistencia a las capacitaciones es una condición para que las familias reciban las transferencias monetarias. En todo caso, no hay un análisis técnico que respalde el diseño de las corresponsabilidades. Por otro lado, los distintos estudios disponibles que entrevistan a los beneficiarios del programa identifican que la oferta de los servicios de salud y educación no ha podido satisfacer adecuadamente a su demanda. El mismo programa señala que uno de los aspectos a mejorar es la relación asimétrica entre la demanda y la oferta de los sectores de salud y educación. Otro aspecto que mostró debilidades es la institucionalidad del programa en cuanto a subordinación a fluctuaciones políticas y falta de transparencia al ejecutar fondos a través de un fideicomiso. Por otro lado, se encontró que inicialmente el programa fue *de facto* uno de transferencias incondicional y que existe una inconsistencia en los porcentajes de cumplimiento de las corresponsabilidades presentados para el bimestre julio-agosto de 2009. Establecer los mecanismos de “graduación” del programa “Mi Familia Progresas” sigue siendo uno de los aspectos de diseño que hacen falta establecer de manera explícita y como resultado de un análisis adecuado sobre esta temática.

En cuanto al impacto de los programas de transferencias monetarias condicionadas se concluye que, según la evidencia empírica disponible, han logrado resultados positivos y significativos en el acceso de los servicios que se han fijado como condiciones y en el consumo actual de las familias pero aún son poco efectivos en cuanto a sus objetivos de

capital humano e interrupción del ciclo de pobreza. Particularmente es preocupante que estos programas no han sido capaces de aumentar el aprendizaje de los estudiantes.

Las siguientes categorías de actividades son las que mayor probabilidad de error, fraude y corrupción presentan: 1) Determinación de elegibilidad y focalización, 2) Registro de titulares, 3) Verificación de las condicionalidades, y 4) Pago de los beneficios.

A continuación se presentan las recomendaciones que se formulan a partir de las conclusiones de la investigación.

- Acordar la institucionalidad de un sistema integrado de protección social con una efectiva coordinación, articulación, complementariedad e integración de objetivos, políticas y programas de los distintos actores y sectores involucrados.
- Alinear los objetivos y el diseño de los programas presidenciales creados al amparo del Consejo de Cohesión Social en el marco del sistema integrado de protección social.
- Limitar la ampliación de cobertura del programa “Mi Familia Progresá” en función de la capacidad de la oferta de los servicios de salud y educación.
- Perfeccionar el programa “Mi Familia Progresá” a fin de dotarlo de un amplio respaldo social y político iniciando con el fortalecimiento de las debilidades identificadas en su diseño.
- Integrar el programa “Mi Familia Progresá” con intervenciones orientadas al ámbito productivo a fin de procurar que las familias efectivamente salgan de forma sostenida de su situación de pobreza.
- Mejorar e institucionalizar los mecanismos de rendición de cuentas del programa para que trascienda de la presentación de información seleccionada sin la posibilidad de un diálogo constructivo. En el corto plazo se sugiere colgar en la página Web del programa “Mi Familia Progresá”, además de la información de oficio que manda la Ley de Acceso a la Información Pública que actualmente no está disponible (por ejemplo, los manuales de operación y los planes operativos anuales), la información que efectivamente permita una rendición de cuentas más completa sobre el diseño e implementación del programa. Puntualmente se sugiere, al menos, incluir la siguiente información para facilitar la posibilidad de efectuar cruces de datos que certifiquen el cumplimiento de las reglas operativas del programa: 1) Base de datos del censo de hogares de los municipios cubiertos por el programa “Mi Familia Progresá” (en un formato que permita analizar fácilmente los datos, como por ejemplo Access) con las variables de la boleta del censo e incluyendo una variable para identificar si la familia es o no beneficiaria del programa y otra variable para identificar el cumplimiento o no de las corresponsabilidades de cada uno de los bonos que le corresponde a cada familia; 2) Listado (en un formato que permita analizar fácilmente los datos, como por ejemplo Access) con el nombre de los municipios incluidos en el programa que incluya para cada municipio: la fecha de ingreso al programa; la línea de corte utilizada para aplicar el test de estimación de medios; el número de familias censadas; el número de familias beneficiarias; las fechas en que se han realizado los eventos de pago desde su inicio junto con el número de familias que fueron convocadas, el número de familias que efectivamente

recibió sus pagos y el monto efectivamente pagado en cada evento; 3) Listado (en un formato que permita analizar fácilmente los datos, como por ejemplo Access) de los municipios del país ordenados de mayor a menor prioridad a partir de los mapas de pobreza y de vulnerabilidad alimentaria y que ha sido utilizado por “Mi Familia Progresá” para la priorización y selección de los municipios del programa (incluir para cada municipio el departamento al que pertenece junto con las variables utilizadas para su ordenamiento –ej.: la incidencia de pobreza extrema, la incidencia de pobreza general, el índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, etc.-); 4) Todos los formularios utilizados por el programa desde su inicio (desde las boletas del censo hasta la verificación de las corresponsabilidades); 5) Informes, manuales, instructivos y presentaciones que expliquen los procedimientos seguidos por el programa “Mi Familia Progresá” en su ciclo operativo y los cambios que ha sufrido desde su inicio.

- Aplicar las sugerencias para reducir los riesgos de error, fraude y corrupción.
- Avanzar en la creación de un sistema nacional de monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

## 6. Referencias bibliográficas

Acción Ciudadana. 2009. “Informe de Auditoría Social sobre el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas *Mi Familia Progresá*”. Guatemala.

Acción Ciudadana. 2010. “II Informe de Auditoría Social al Programa Mi Familia Progresá 2010”. Guatemala.

Britto, Tatiana. 2004. “Conditional cash transfers: Why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America”, Working Paper Series No. 390, The Hage, The Netherlands: Institute of Social Studies.

Cecchini, Simone, Alicia Leiva, Aldo Madariaga y Daniela Trucco. 2009. “Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua”, Colección Documentos de proyectos. Santiago de Chile: CEPAL-ASDI.

Cecchini, Simone. 2009. “¿Los Programas de TMC Funcionan en los Países de Bajos Ingresos?”, One pager No. 90, Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

CGC. 2009. “Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia: Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del 01 de enero al 31 de diciembre de 2008”, Guatemala: Contraloría General de Cuentas.

CGC. 2010. “Informe de Auditoría Fondo Social Mi Familia Progresá del 20 de abril de 2009 al 31 de diciembre de 2009”, Guatemala: Contraloría General de Cuentas.

COPREDEH. 2008. “Informe del Estado de Guatemala. Respuestas al Cuestionario *Programas de transferencia del efectivo*”. Guatemala: Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos.

Correa, Norma. 2009. “Programas de Transferencias Condicionadas: aportes para el debate público”, Economía y Sociedad 71, CIES.

Das, Jishnu, Quy-Toan Do y Berk Özler. 2004. “Conditional Cash Transfers and the Equity-Efficiency Debate”, WPS3280, Washington D.C.: World Bank.

de Brauw, Alan y Hoddinott, John. 2008. “¿Los Condicionantes son Necesarios en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas? Evidencia Proveniente de México”, One pager No. 64, Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

Draibe, Sônia y Riesco, Manuel. 2009. “El Estado de bienestar social en América Latina: Una nueva estrategia de desarrollo”, Documento de Trabajo n° 31, Madrid: Fundación Carolina – CeALCI.

Duarte, Jesús, María Soledad Bos y Martín Moreno. 2010. “Los docentes, las escuelas y los aprendizajes escolares en América Latina: un estudio regional usando la base de

datos del SERCE”, Notas Técnicas # 8, División de Educación (SCL/EDU), Banco Interamericano de Desarrollo.

Fiszbein, Ariel, Norbert Schady, Francisco Ferreira, Margaret Grosh, Nial Kelleher, Pedro Olinto, y Emmanuel Skoufias. 2009. “Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty”, Policy Research Report, Washington, D.C.: World Bank.

Gaia, Elena. 2009. “*Mi Familia Progresa: Change and Continuity in Guatemala’s Social Policy*”, Paper to be presented at the Social Policy Association Conference 2009 “Policy futures: learning from the past?”, Edinburgh.

Garoz, Byron. 2009. “Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC) y Mi Familia Progresa en Guatemala -Un estudio preliminar-”, Guatemala.

Glassman, Amanda, Jessica Todd y Marie Gaarder. 2007. “Incentivos basados en el desempeño para la salud: Programa de transferencias condicionadas en efectivo en América Latina y el Caribe”, Documento de Trabajo No. 120, Centro de Desarrollo Global.

Gobierno de Guatemala. 2008. “Plan de Gobierno 2008-2011: Acciones de los primeros 100 días de gobierno”, presentación en Power Point. Guatemala.

Grosh, Margaret, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc y Azedine Ouerghi. 2008. “For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets”, Washington, D.C.: The World Bank.

IDIES. 2009. “Expandiendo oportunidades para grupos vulnerables en Guatemala”, Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar.

Madariaga, Aldo. 2009. “Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades”, Taller de expertos “*Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones*”, CEPAL-GTZ.

Manual de Operaciones Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Mi Familia Progresa Sección 1: Fundamentos Conceptuales del Programa. 2009. Consejo de Cohesión Social y USAID/Dialogo para la Inversión Social en Guatemala.

Manual de Operaciones Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Mi Familia Progresa Sección 2: Lineamientos generales de operación del Programa. 2009. Consejo de Cohesión Social y USAID/Dialogo para la Inversión Social en Guatemala.

Mi Familia Progresa. 2008. “Criterios de Selección de Beneficiarios”, Guatemala.

Mi Familia Progresa. 2009. “Plan Operativo Anual 2009”, Guatemala.

Mi Familia Progresa. 2010. “Rendición de Cuentas Mayo-Agosto 2010”, Guatemala.

Pereyra, Victoria. 2010. “Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina”, Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Perez, Rafael, Fábio Veras y Guilherme Issamu. 2009. “El Impacto de los Programas de TMC: Aquello que Sabemos y Aquello de lo que no Estamos Seguros”, en *Poverty in Focus* Número 15 (*Transferencias Monetarias: Lecciones de África y América Latina*), Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

Reimers, Fernando, Carol DeShano da Silva y Ernesto Trevino. 2006. “Where is the ‘Education’ in Conditional Cash Transfers in Education?”, UIS Working Paper No. 4, UNESCO Institute of Statistics, Montreal, Canada.

República de Guatemala. 2009. “1er. año de Gobierno: Primero la gente”, Primer Informe Presidencial, Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala.

Rivera, Berta, Luis Currais y Paolo Rungo. 2009. “Impacto de los Programas de Transferencia Condicionada de Renta sobre el Estado de Salud: El Programa Bolsa Familia de Brasil”, *Rev Esp Salud Pública*, Vol. 83, No. 1, pp. 85-97.

Slavin, Robert. 2009. “Can Financial Incentives Enhance Educational Outcomes? Evidence from International Experiments”, *Best Evidence Encyclopedia*.

Sobrado, Carlos, John Newman, Facundo Cuevas y Anna Fruttero. 2008. “Guatemala. Evaluación de la Pobreza: Buen Desempeño a Bajo Nivel”, Estudio de País, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Sojo, Carlos. 2007. “Universalismo y selectividad: el ocaso de una falsa dicotomía”, en *Construyendo la agenda social en Guatemala* (Compiladores: Tjark Egenhoff y Tomás Rosada), Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar.

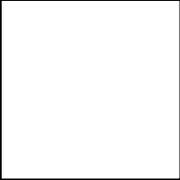
Tucker, Jennifer. 2010. “Are Mexico’s Conditional Cash Transfers Missing the Target?”, *PolicyMatters Journal*, Spring 2010.

UNE. 2007. “Plan de la Esperanza”, Plan de Gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza. Guatemala.

UNESCO/LLECE. 2008. “Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe: Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo”, Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación.

UNESCO/LLECE. 2010. “Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe”, Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación.

Uthoff, Andras, Sarah Gammage, Francisco Pilotti, Simone Cecchini, Aldo Madariaga, Rodrigo Martínez y Claudia Robles. 2010. “Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad”, Documento interagencial: Organización de los Estados



Americanos - Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Organización Internacional del Trabajo.

Valencia Lomelí, Enrique. 2008. “Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates”, *Annual Review of Sociology*, Vol. 34(1): 499-524. Consultado en <http://arjournals.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.soc.052708.074708>.

Veras, Fábio y Britto, Tatiana. 2008. “Encarando las Limitaciones en la Capacidad para Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica: Los Casos de El Salvador y Paraguay”, Documento de Trabajo No. 38, Brasilia: Centro Internacional de Pobreza.

Villatoro, Pablo. 2009. “Las TMC en América Latina: Acumulación de Capital Humano y Reducción de la Pobreza”, en *Poverty in Focus Número 15 (Transferencias Monetarias: Lecciones de África y América Latina)*, Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

World Bank. 2007. “Control and Accountability Mechanisms in Conditional Cash Transfer Programs: A Review of Programs in Latin America and the Caribbean”, *Operational Innovations in Latin America and The Caribbean, Volume 1, Number 1*, Washington, D.C.: The World Bank.