



Universidad de Valladolid



PROGRAMA DE DOCTORADO EN ECONOMÍA

TESIS DOCTORAL:

**LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS
CONDICIONADAS COMO INSTRUMENTO DE
REDUCCIÓN DE LA POBREZA: INCIDENCIA
SOBRE LA FORMACIÓN DE CAPITAL
HUMANO DEL PROGRAMA RED DE
OPORTUNIDADES (2010-2014) EN PANAMÁ**

Presentada por Martina Isabel Him Camaño para
optar al grado de
Doctora por la Universidad de Valladolid

Dirigida por:

Dra. Olga Ogando Canabal
Dra. Belén Miranda Escolar
Dra. Helena Corrales Herrero

Valladolid, 15 de junio de 2017

ESTA TESIS DOCTORAL HA SIDO FINANCIADA POR LA SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENACYT) DE PANAMÁ, EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE BECAS DE EXCELENCIA PROFESIONAL

AGRADECIMIENTOS

Quiero iniciar estas líneas dando las gracias a Dios por permitirme llegar a este punto de la *Tesis Doctoral*. Agradecer a todas las personas que directa, indirecta e incondicionalmente han contribuido a su realización. Sería extenso mencionar a cada una de ellas. En primer lugar, quiero exteriorizar mi cariño y agradecimiento más específico a mis directoras de Tesis: las Profesoras Dras. Olga Ogando, Belén Miranda y Helena Corrales. Su templanza, capacidad de trabajo, rigurosidad, profesionalidad y dedicación han sido la clave para concluir y una bendición durante este largo proceso. A los profesores de la Unidad Docente de Política Económica, particularmente, al Profesor Dr. Guillermo Aleixandre por su nobleza y desinteresado apoyo, y al Profesor Dr. Pedro Moyano por el tiempo dedicado en la maquetación final. A los profesores del *Master Universitario de Investigación en Economía*, especialmente a los Profesores: Dra. Josefa Eugenia Fernández Arufe, Dr. Baudelio Urueña, Dra. Rosario Pedrosa, y a mi tutor, Dr. Pedro Pablo Ortúñez. Muchas gracias por sus palabras de aliento en momentos difíciles.

Mi estancia en la Universidad de Valladolid y esta *Tesis Doctoral* no habría sido posible sin la financiación de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) y de la Universidad de Panamá que financió mis estudios de *Master en Investigación* y el *Doctorado en Economía*. Estoy en deuda con ambas instituciones y con mi país, por lo que, sin duda, devolveré todos los conocimientos adquiridos en la mejora del capital humano de Panamá. El decidido apoyo de un grupo de profesores de la Universidad de Panamá, amigos y colegas de toda la vida, que desde el primer momento y hasta la fecha han creído en mí. Para ellos, mi eterno agradecimiento: César García, David Pimentel, Berta Lozano, Mario Cruz, Nemesio Donoso, Osvaldo Ruíz, así como a todos los amigos del Centro Regional Universitario de Veraguas y de mi ciudad Santiago.

A los nuevos amigos: María José, Fernando, Guadalupe, Candela, Jacinto, Conchita, Siro. A los futuros Doctores: Iván Boal, Elías Pedraza y Yira Cedeño. A los compañeros y amigos del *Master*: Sara, Daniel, Gonzalo y Carlos, ¡Qué fortuna haberos conocido! A mis *cuasi* hermanas de toda la vida: Domitila Murillo, Dalmacia Virzi y Beatriz Acuña. Gracias por transitar conmigo este camino y ayudarme a no desfallecer.

A todo mi entorno familiar. A mi padre Aurelio (Q.E.P.D.), gracias por ser mi ángel guardián durante mi estadía fuera de casa. A mi madre, Soledad, sin ella no estaría redactando estas líneas. Es una gracia que seas mi madre y atesorar hermanos y hermanas como Olga, Noira, Carlos y Nidita y sobrinas y sobrinos a quienes quiero intensamente. A Rafael, por estar ahí a pesar de la distancia. Finalmente, a mi hijo “Bosco Puga Him”, eres mi fuerza, mi sol y luna, el verbo de este proyecto. Perdona mi ausencia durante todo este tiempo.

Dejo algo de mí en Valladolid, y llevo en mi corazón, en mis manos y sobre todo en mi cabeza un cúmulo de experiencias, conocimientos y aprendizajes que bien merecen la pena el sacrificio de cuatro años y medio. Les quiero a todos.

Índice General

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	1
CAPÍTULO 2. LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS COMO INSTRUMENTO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA	9
2.1. Características y parámetros de las transferencias monetarias condicionadas	9
2.1.1. <i>Criterios de elegibilidad de los beneficiarios</i>	10
2.1.2. <i>La estructura de beneficios y la condicionalidad</i>	14
2.1.3. <i>Criterios de salida, sanciones y recertificación</i>	17
2.1.4. <i>Ventajas e inconvenientes</i>	18
2.2. La experiencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe	20
2.2.1. <i>Criterios de elegibilidad</i>	24
2.2.2. <i>Estructura de beneficios y condicionalidad</i>	26
2.2.3. <i>Criterios de salida, sanciones y recertificación</i>	28
2.2.4. <i>Estrategias de salida: Intervenciones dirigidas a la generación de ingresos</i>	30
2.3. Lecciones aprendidas y buenas prácticas	32
2.3.1. <i>México</i>	33
2.3.2. <i>Brasil</i>	36
2.3.3. <i>Chile</i>	39
2.3.4. <i>Colombia</i>	41
2.4. Retos pendientes.....	44
CAPÍTULO 3. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	47
3.1. La necesidad de evaluar las políticas públicas	47
3.2. La evaluación en el ciclo de una intervención pública	52
3.3. Auditoría, seguimiento y evaluación: El papel de los indicadores	55
3.3.1. <i>Propósitos, enfoques metodológicos y factores limitantes de la evaluación</i>	57
3.3.2. <i>Los indicadores en la evaluación: Tipos y características</i>	60
3.4. Las preguntas de la evaluación.....	62
3.4.1. <i>¿Quién y para quién evaluar?: Actores y destinatarios de la evaluación</i>	62
3.4.2. <i>¿Cuándo evaluar?: Selección del horizonte temporal</i>	63
3.4.3. <i>¿Cómo evaluar?: Actitudes, métodos y técnicas</i>	65
3.4.4. <i>¿Qué evaluar?: La lógica de intervención y los impactos</i>	72
3.5. Los tipos de evaluación	76
3.6. La evaluación de impacto.....	78
3.6.1. <i>Causalidad y el escenario contrafactual</i>	79
3.6.2. <i>El problema del sesgo de selección: Estimación del efecto de un tratamiento</i>	83
3.6.3. <i>Diseños experimentales</i>	85
3.6.4. <i>Diseños cuasi-experimentales</i>	86
3.6.4.1. <i>Dobles diferencias (DD) o diferencias en diferencias (DID)</i>	87
3.6.4.2. <i>Regresión discontinua (DRG)</i>	87
3.6.4.3. <i>Métodos de emparejamiento</i>	89
3.6.4.4. <i>Propensity score matching (PSM)</i>	90
3.6.4.5. <i>Combinación de métodos</i>	98
3.6.5. <i>Diseños no experimentales</i>	98
CAPÍTULO 4. GOBERNANZA DEL PROGRAMA RED DE OPORTUNIDADES	101
4.1. Precisiones conceptuales y metodológicas	101
4.1.1. <i>Datos y metodología</i>	103
4.2. Análisis del marco institucional de Panamá	105
4.3. Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014.....	111
4.4. El Programa Red de Oportunidades	113
4.5. La articulación institucional del Programa	116
4.6. Los parámetros del componente del Programa Transferencias Monetarias Condicionadas.....	120
4.6.1. <i>Criterios de elegibilidad de los beneficiarios: La focalización</i>	121
4.6.2. <i>Las corresponsabilidades</i>	125

4.6.3. Otros parámetros.....	127
4.7. Reflexión final.....	130
CAPÍTULO 5. PROGRAMACIÓN Y SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y PROPUESTAS.....	131
5.1. Limitaciones de los datos utilizados.....	131
5.2. Programación, financiación y ejecución.....	132
5.2.1. Programación financiera.....	133
5.2.2. Evolución de la ejecución financiera.....	135
5.2.3. Valoración de la eficacia financiera.....	139
5.3. El sistema de seguimiento y evaluación del Programa.....	141
5.3.1. Descripción y funcionamiento.....	142
5.3.2. Diseño, definición y cuantificación de indicadores.....	146
5.3.3. Deficiencias y limitaciones del sistema de seguimiento y evaluación.....	165
5.3.4. Propuestas de mejora.....	168
5.3.4.1. Creación de un Comité de Seguimiento.....	168
5.3.4.2. Elaboración de una ficha técnica para cada subcomponente del Programa y propuesta de un subcomponente adicional.....	171
5.3.4.3. Diseño de indicadores jerarquizados en función de la lógica de intervención.....	176
CAPÍTULO 6. UNA APROXIMACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA RED DE OPORTUNIDADES EN LA ASISTENCIA ESCOLAR Y LA REDUCCIÓN DEL TRABAJO INFANTIL.	179
6.1. Datos y metodología.....	179
6.2. La educación en Panamá.....	182
6.2.1. Estructura del sistema educativo en Panamá.....	182
6.2.2. Panorámica de la educación en Panamá.....	183
6.3. Evolución reciente de la distribución del ingreso y de la pobreza en Panamá.....	188
6.4. Cambios en la distribución del ingreso por las transferencias monetarias condicionadas.....	192
6.5. Aproximación empírica al impacto del Programa Red de Oportunidades en la asistencia escolar y el trabajo infantil.....	194
6.5.1. Efecto del programa Red de Oportunidades en la asistencia escolar.....	196
6.5.2. Efecto del programa Red de Oportunidades en la asistencia por área geográfica y género.....	201
6.5.3. Efecto del Programa Red de Oportunidades en el trabajo infantil.....	203
6.6. Discusión y conclusiones.....	207
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES.....	215
CAPÍTULO 8. BIBLIOGRAFÍA.....	221
8.1. Referencias.....	221
8.2. Normativa consultada.....	243
ANEXO I. CUESTIONARIOS DIRIGIDOS AL NIVEL POLÍTICO- ESTRATÉGICO, GESTORES DE LA RED DE OPORTUNIDADES Y DIRECTORES DE CENTROS ESCOLARES.....	245
ANEXO II. ESTADO DE INVERSIONES ACUMULADAS-MIDES.....	281
ANEXO III. FICHAS TÉCNICAS.....	295
ANEXO IV. TABLAS ADICIONALES AL CAPÍTULO 6.....	307
ANEXO V. DICCIONARIO EN FORMATO STATA. MICRO-DATOS DE ENCUESTA CONTINUA A HOGARES DE PANAMA.....	323

Índice de gráficos

Gráfico 2.1. Elementos básicos de los sistemas de focalización a hogares	11
Gráfico 2.2. Cómo identificar los programas de transferencias monetarias condicionadas como el instrumento de política correcto	16
Gráfico 2.3. Evolución de la cobertura de los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe (en % de la población total).	21
Gráfico 3.1. El ciclo de una política pública	53
Gráfico 3.2. La secuencia de resultados de una política pública	54
Gráfico 3.3. Ejes de la evaluación: propósitos y metodologías	59
Gráfico 3.4. Características de un buen indicador	62
Gráfico 3.5. Ciclo de una política pública y ciclo de la evaluación.....	64
Gráfico 3.6. Lógica de la intervención de un programa	72
Gráfico 3.7. Principales aspectos a evaluar	74
Gráfico 3.8 Escenario contrafactual: Efecto positivo (a) y negativo (b) de un programa público.....	81
Gráfico 3.9. Regresión discontinua	88
Gráfico 3.10. Hipótesis de soporte común.....	93
Gráfico 3.11. Pasos en la aplicación del propensity score matching	93
Gráfico 4.1. Marco institucional para hacer negocios ¹ . Año 2015	110
Gráfico 4.2. Participación de los agentes socioeconómicos en el diseño de la Red de Oportunidades (%)	115
Gráfico 4.3. Valoración de las diferentes modalidades de coordinación: Técnicos-operativos <i>versus</i> Directores de Centros Escolares.....	119
Gráfico 4.4. Valoración de los Directores de Centros Escolares sobre el comportamiento de los indicadores educativos en el marco del Programa Red de Oportunidades	127
Gráfico 4.5. Valoración de los gestores del Programa sobre las modalidades de pago	128
Gráfico 4.6. Valoración de los gestores del programa sobre el acompañamiento familiar	130
Gráfico 5.1. Aportación porcentual por fuente en el gasto programado de cada componente (2008-2014) ¹	134
Gráfico 5.2. Gasto programado <i>versus</i> gasto realizado a 31 de diciembre de 2014 por fuente de financiación (En dólares corrientes).....	137
Gráfico 5.3. Valoración de los gestores sobre la composición y el funcionamiento de la coordinación del sistema de seguimiento y evaluación de la Red de Oportunidades (porcentajes de respuesta)	146
Gráfico 5.4. Valoración de los gestores sobre el funcionamiento del Sistema de Verificación de Corresponsabilidades (SISVCO).....	149
Gráfico 6.1. Evolución del gasto público social y el gasto público en educación como % del PIB, en dólares a precios corrientes	184
Gráfico 6.2. Tasa neta de asistencia por sexo y área geográfica.....	186
Gráfico 6.3. Curva de Lorenz del ingreso medio de los hogares en Panamá.....	190
Gráfico 6.4. Incidencia de la pobreza general por provincias y comarcas indígenas	192
Gráfico 6.5. Distribución del ingreso medio de los hogares según su participación en el programa <i>Red de Oportunidades</i>	193
Gráfico 6.6. Distribución del <i>propensity score</i> según participación. Grupo: 6-17 años	198

Índice de mapas

Mapa 4.1. Estructura político-administrativa de Panamá por tipo de zona	106
Mapa 4.2. Distribución de beneficiarios del Programa Red de Oportunidades por corregimiento y tipo de zona geográfica a 31 de diciembre de 2014	122

Mapa 4.3. Porcentaje de beneficiarios del Programa Red de Oportunidades sobre la población total de cada corregimiento a 31 de diciembre de 2014	123
Mapa 4.4. Porcentaje de beneficiarios del Programa Red de Oportunidades con una probabilidad de ser pobre extremo mayor o igual al 75% por corregimiento	125

Índice de tablas

Tabla 2.1. Factores administrativos que afectan a la calidad de los sistemas de focalización de hogares	13
Tabla 2.2. Limitaciones en la aplicación de condicionalidades	17
Tabla 2.3. Ventajas e inconvenientes de las transferencias monetarias condicionadas	18
Tabla 2.4. Información básica de los programas de transferencias monetarias condicionadas pioneros en América Latina y el Caribe (2015)	22
Tabla 2.5. Criterios de focalización en los programas de los cuatro países de América Latina y el Caribe objeto de estudio	24
Tabla 2.6. Estructura de beneficios y condicionalidad en los programas de los cuatro países de América Latina y el Caribe objeto de estudio	27
Tabla 2.7. Criterios de recertificación y salida en los programas de los cuatro países de América Latina y el Caribe objeto de estudio	29
Tabla 2.8. Intervenciones orientadas a la generación de ingresos vinculadas con las Transferencias Monetarias Condicionadas en los cuatro países de América Latina y el Caribe objeto de estudio	31
Tabla 2.9. México: Evaluaciones de impacto en Educación de <i>Prospera</i>	33
Tabla 2.10. Brasil: Evaluaciones de impacto de <i>Bolsa Familia</i>	37
Tabla 2.11. Chile: Evaluaciones de impacto de <i>Chile Solidario</i>	39
Tabla 2.12. Colombia: Evaluaciones de impacto de <i>Familias en Acción</i>	42
Tabla 3.1. Principales ventajas de la evaluación de políticas públicas	51
Tabla 3.2. Propósitos y enfoques metodológicos de la evaluación	58
Tabla 3.3. Principales características de las aproximaciones basadas en la teoría, cuantitativas y cualitativas	67
Tabla 3.4. Técnicas cuantitativas utilizadas en diferentes diseños de evaluación	68
Tabla 3.5. Caja de herramientas de evaluación. Técnicas cualitativas	69
Tabla 3.6. Tipos de efectos a identificar en una evaluación	76
Tabla 3.7. Diferentes tipologías de evaluación de las políticas públicas	77
Tabla 3.8. Ventajas e inconvenientes del análisis contrafactual	82
Tabla 3.9. Soluciones estadísticas. Parámetros para medir el efecto del impacto	82
Tabla 3.10. Ventajas e inconvenientes de los diseños de evaluación para construir el escenario contrafactual	84
Tabla 3.11. Emparejamiento directo con cuatro características	90
Tabla 3.12. Ventajas e inconvenientes del propensity score matching	97
Tabla 4.1. Cuestionarios distribuidos y grado de respuesta	104
Tabla 4.2. Cuestionarios distribuidos y respondidos en Centros Escolares de las Provincias Centrales	104
Tabla 4.3. Indicadores de gobernanza de Panamá (2010-2014)	107
Tabla 4.4. Gobernanza en Panamá y cuatro países de América Latina. Año 2014	108
Tabla 4.5. Indicadores de Democracia de Panamá (2010 y 2014)	109
Tabla 4.6. Clasificación del marco institucional para hacer negocios. Panamá y América Latina y el Caribe. Año 2015	110
Tabla 4.7. Plan Estratégico de Gobierno de Panamá 2010-2014. Estructura de la Estrategia Económica y Social	112

Tabla 4.8. Valoración de la importancia estratégica de la Red de Oportunidades en el contexto nacional	115
Tabla 4.9. Valoración de los gestores sobre la división de tareas y competencias entre los agentes institucionales del Programa	118
Tabla 4.10. Valoración sobre la composición de los equipos gestores.....	119
Tabla 4.11. Principales parámetros de las Transferencias Monetarias Condicionadas.....	120
Tabla 4.12. Umbrales del <i>Proxy Means Test</i> del componente TMC del Programa.....	121
Tabla 4.13. Beneficiarios y no beneficiarios del Programa a partir del Proxy Means Test a 31 de diciembre de 2014	124
Tabla 5.1. Desglose indicativo del gasto programado del <i>Programa Red de Oportunidades</i> (importe en dólares USA de 2005, período total).....	133
Tabla 5.2. Gasto total programado y ejecución financiera acumulada a 31 de diciembre de 2014 (importe en dólares USA corrientes).....	136
Tabla 5.3. Transferencias Monetarias Condicionadas: Gasto programado y ejecutado 2010-2014 (Millones de dólares corrientes)	138
Tabla 5.4. Criterios para la valoración del grado de eficacia financiera	139
Tabla 5.5. Grado de eficacia por fuente de financiación	140
Tabla 5.6. Número de indicadores por componente del Programa Red de Oportunidades	147
Tabla 5.7. Evolución de la meta y del valor actual del <i>Componente 1: Gestión, seguimiento y evaluación del Programa Red de Oportunidades</i>	150
Tabla 5.8. Evolución de la meta y del valor actual de los indicadores del <i>Componente 2: Inclusión Social</i>	156
Tabla 5.9. Evolución de la meta y del valor actual del <i>Componente 3: Fortalecimiento de servicios de salud materno-infantil</i>	159
Tabla 5.10. Evolución de la Meta y del valor actual del <i>Componente 4: Fortalecimiento de la capacidad del Gobierno de Panamá para diseñar, implementar y monitorear políticas e intervenciones sociales coherentes</i>	162
Tabla 5.11. Indicadores del sistema de seguimiento y evaluación del Programa Red de Oportunidades que no lo son en sentido estricto	164
Tabla 5.12. Valoración de las deficiencias del sistema de seguimiento y evaluación del Programa Red de Oportunidades.....	166
Tabla 5.13. Campos que deberán contemplarse en cada una de las fichas técnicas	171
Tabla 5.14. Propuesta de un nuevo componente y subcomponentes con sus respectivos indicadores: 5. Fortalecimiento de la formación del capital humano	173
Tabla 5.15. Propuesta de indicadores de realización, resultados e impacto	177
Tabla 6.1. Tamaños muestrales y poblacionales de la ECH de Panamá.....	180
Tabla 6.2. Líneas de pobreza en Panamá por áreas (en dólares al mes por persona).....	181
Tabla 6.3. Estructura del sistema educativo en Panamá	182
Tabla 6.4. Indicadores de cobertura educativa en Panamá (%)	185
Tabla 6.5. Indicadores de oferta educativa en Panamá	186
Tabla 6.6. Suministro de servicios básicos en centros de educación primaria: cinco países de América Latina. 2006.....	187
Tabla 6.7. Tasas de crecimiento del PIB e Ingreso Nacional per cápita.....	188
Tabla 6.8. Distribución del ingreso medio de los hogares según quintiles (en dólares)	189
Tabla 6.9. Desigualdad en el ingreso medio de los hogares según el Índice de Gini	190
Tabla 6.10. Evolución de la pobreza según líneas de pobreza en Panamá (%)	191
Tabla 6.11. Distribución del ingreso medio de los hogares según quintiles antes y después de las TMC.....	193
Tabla 6.12. Estadística descriptiva	195
Tabla 6.13. Modelo <i>probit</i> : Estimación de la probabilidad de participar en la Red de Oportunidades	196
Tabla 6.14. Región de soporte común	197

Tabla 6.15. Número de observaciones emparejadas.....	199
Tabla 6.16. Estimación del efecto medio en la asistencia. Grupo de edad: 6-17 años.....	199
Tabla 6.17. Estimación del efecto medio en la asistencia. Grupo de edad: 6-11 años.....	200
Tabla 6.18. Estimación del efecto medio en la asistencia. Grupo de edad: 12-17 años	200
Tabla 6.19. Estimación del efecto medio en la asistencia según área geográfica. Grupo de edad: 6-17 años	201
Tabla 6.20. Estimación del efecto medio en la asistencia según género. Grupo de edad: 6-17 años	202
Tabla 6.21. Estimación del efecto medio en el trabajo infantil	205
Tabla 6.22. Estimación del efecto medio en el trabajo infantil según género	207
Tabla 6.23. Matriz de resultados	208

Lista de Siglas y Abreviaturas

AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
AF	Apoyo Familiar
AIN-C	Atención Integral de la Niñez en la Comunidad
AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
AROPE	At-Risk-Of Poverty and Exclusion
ATE	Efecto medio del tratamiento
ATE	Auditoría Técnica Externa
ATT	Efecto medio del tratamiento en los tratados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BNP	Banco Nacional de Panamá
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CEDLAS	Center for Distributive, Labor and Social Studie
CEPAL	Comisión Económica de América Latina y el Caribe
CEPALSTAT	Económica de América Latina y el Caribe-Base de Datos y Publicaciones Estadísticas.
CGR	Contraloría General de la República
CHSP	Encuesta de Panel de Chile Solidario
CIRO	Comisión Interinstitucional de la Red de Oportunidades
CINE97	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CMO	Contexto, Mecanismo y Resultados
COHESAL	Apoyo a la Cohesión Social
CPRO	Comisión Regional de la Red de Oportunidades
COTEPO	Comisión Técnica de la Población
CREMAS	Claro, Relevante, Económico, Mensurable, Adecuado
DA	Dirección Administrativa
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
DD	Diferencias en Diferencias
DEA	Análisis Envoltante de Datos
DF	Dirección de Finanzas
DID-DRG	Diferencias en Diferencias-Regresión en Discontinuidad
DID-PSM	Diferencias en Diferencias-Propensity Score Matching

DNP	Dirección Nacional de Planificación
DRG	Regresión Discontinua
ECH	Encuesta Continua a Hogares
EEC	Estrategia de Extensión de Cobertura
ENCASEH	Encuesta de características socioeconómicas y demográficas de los Hogares 1997
ENCEL	Encuesta de características Socioeconómicas de los hogares 1998
ENCELURB	Encuesta de características socioeconómicas y demográficas de los Hogares Urbanos 2009
EVS	Encuesta de Vulnerabilidad Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fondos EIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
GIs	Giras Integrales organizadas por las unidades fijas de salud
GS	Gabinete Social
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEF	Ingreso Ético Familiar
IMF	International Monetary Fund
INADEH	Instituto Nacional para la Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IV	Método de Variables Instrumentales
LOPCs	Lista de Posibles Causas
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario
MDS	Ministerio de Desarrollo Social y lucha contra el Hambre
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEC	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEGA	Modelo de equilibrio general aplicado
MIR	Ministerio de Integración Regional
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de salud
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MTE	Ministerio de Trabajo y Empleo
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
MOL	<i>modus operandi</i>
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MS	Ministerio de Salud

NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NIE	Número de Identidad de Extranjero
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
OE	Organización Extra-Institucional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPHI	Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford
PAISS	Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud
PAISS+N	Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud + Componente de Nutrición
PEP	<i>Planificación Estratégica Participativa</i>
PES	<i>Síntesis de evaluación prospectiva</i>
PETI	<i>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil</i>
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSM	Propensity Score Matching
PYMES	Pequeña y Mediana Empresa
RAE	Real Academia Española
RdO	Red de Oportunidades
RUB	Registro Único de Beneficiarios
SEDESOL	Secretaría del Desarrollo Social
SEDLAC	Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean
SENAPAN	Secretaría Nacional para el Plan de la Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIACE	Sistema de Captura de Calificaciones del Ministerio de Educación de Panamá
SIG	Sistema de Información Gerencial
SIIS	Sistema Integrado de Información Social
SISBEN	Sistema de Selección de Potenciales Beneficiarios Sociales
SIVSCO	Sistema de Verificación de Corresponsabilidades
SMART	Específicos, mensurables, factibles, pertinentes y acotados en el tiempo
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SSPS	Secretaría del Sistema de Protección Social-Unidad encargada de la Red de Oportunidades
STAR	<i>Student-Teacher Achievement Ratio</i>
TDR	Términos de Referencia

TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TMC	Transferencia Monetaria Condicionada
UBAs	Unidad Básica de Atención
UEAF	Unidad de Enlace Administrativo-Financiero-MIDES
UGAF	Unidad de Gestión Administrativa y Financiera-MINSA
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USAID	United States Agency for International Development
VAR	Vectores autoregresivos
VIH/SIDA	Virus de Inmuno-deficiencia Humana

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Desde hace más de veinticinco años, prevalece la convicción de que el verdadero desarrollo sólo será posible cuando los países sean capaces de fortalecer su capital humano como vía para erradicar la pobreza. Sin embargo, poner fin a la pobreza continúa siendo uno de los principales retos a los que se enfrenta la humanidad en los momentos actuales (Kakwani y Pernia, 2000; Ravallion y Chen, 2001; Duclos y Wodon, 2004; Kakwani, Neri y Son; 2009; Naciones Unidas, 2015b; 2015c; 2016).

A pesar de la gran cantidad de estudios existentes que muestran que los vínculos entre pobreza y formación de capital humano son sinérgicos, los avances en la reducción de la pobreza a nivel mundial, durante este período, no han sido homogéneos ni entre países, ni entre regiones dentro de un mismo país (Atkinson, 1983; 1987; Sen, 1976; 1999; Filguera y Peri, 2004; Alkire, 2011; Banco Mundial, 2014; Medina y Galván, 2014).

Uno de los instrumentos de los programas de protección social para mitigar la pobreza son las *transferencias monetarias (condicionadas o no condicionadas)*, pagos en efectivo destinadas, bien a personas mayores, bien a personas con discapacidad o con hijos menores a cargo, entre otros posibles beneficiarios. Su modalidad *condicionada* exige el acceso universal a los servicios sociales en los ámbitos de salud, educación y nutrición, fundamentalmente, dado que pretende introducir cambios en el comportamiento de los beneficiarios en el uso de estos servicios. Es la forma de encadenar el beneficio de la transferencia recibida al uso de otras prestaciones, generando incentivos al desarrollo de capital humano.

Actualmente, los *programas de transferencias monetarias condicionadas* están presentes en 20 países de América Latina y el Caribe, beneficiando durante los últimos veinte años, a más de 127 millones de personas en la región e implementándose también en otros países de Asia y África.

Su expansión en América Latina y el Caribe obedece al aparente éxito de experiencias pioneras como las desarrolladas en México, con *Prospera-Oportunidades* de 1997, y en Brasil, con *Bolsa Escola* de 1995 (hoy bajo la denominación de *Bolsa Familia*). Ante los prometedores resultados de estos dos programas, organismos supranacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo promueven su réplica, en otros países de la región y de fuera de ella, facilitando crédito para invertir en capital humano.

A partir de estas dos experiencias, y con la expectativa de obtener resultados semejantes, este tipo de programas comienzan a formar parte de la política social de la mayoría de los países de la región. A pesar de las diferentes realidades políticas y socioeconómicas, con diseños similares y matizaciones menores, en los primeros años del nuevo siglo, surgen en Colombia *Familias en Acción* (2001) y en Chile *Chile Solidario* (2002).

El Gobierno de Panamá, consciente de que las políticas sociales puestas en marcha hasta el año 2005 no habían incidido sobre los grupos más desfavorecidos y vulnerables, emprende un conjunto de reformas en este ámbito. Concretamente, como parte de esta política, la *Red de Oportunidades* se inicia en el año 2006, con el propósito de reducir de manera directa, temporal e integral las necesidades inmediatas de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, promoviendo la organización social, el fortalecimiento de las comunidades, el desarrollo de

capacidades y el acceso a servicios de salud y educación. Para ello, el *Programa* establece un sistema de incentivos que se conceden a estos hogares con el fin de que inviertan en el capital humano de sus hijos y hagan un mayor uso de los servicios de educación y salud materno-infantil. A cambio, los beneficiarios de la *Red* asumen el compromiso de mantener la escolaridad de los niños y de participar en diversos programas de capacitación para el desarrollo de habilidades que permitan la obtención de ingresos. Una de las intervenciones que conforman la *Red de Oportunidades* es la *Transferencia Monetaria Condicionada (TMC)*.

A la luz de las consideraciones anteriores, la elaboración de esta *Tesis Doctoral* trata de responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de los *Programas* pioneros en América Latina y el Caribe que contemplan transferencias monetarias condicionadas? ¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles de la gobernanza y la articulación institucional del *Programa Red de Oportunidades*? ¿El *Programa Red de Oportunidades* dispone en tiempo y forma de información fidedigna sobre los principales indicadores que permitan ofrecer evidencias de que está consiguiendo los objetivos para los que fue diseñado e implementado? ¿Cuáles son los impactos atribuibles a la intervención en la asistencia escolar en niñas y niños menores de 17 años? ¿Cuál ha sido la incidencia del *Programa Red de Oportunidades* en la reducción del trabajo infantil?

El *objetivo general* de esta *Tesis Doctoral* consiste en identificar y medir los impactos atribuibles al *Programa Red de Oportunidades* en la formación de capital humano en el marco de la estrategia social del Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014 de Panamá.

Junto a este objetivo fundamental, surgen otros *objetivos complementarios*:

- Estudiar las ventajas e inconvenientes de las Transferencias Monetarias Condicionadas como instrumento de reducción de la pobreza.
- Identificar las lecciones aprendidas y buenas prácticas de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas que han sido objeto de evaluaciones rigurosas en países de América Latina y el Caribe con renta media alta.
- Estudiar el marco teórico y conceptual propio del ámbito de la evaluación de las políticas públicas, haciendo especial hincapié en las técnicas de evaluación de impacto.
- Examinar la articulación institucional del *Programa Red de Oportunidades* y determinar si los procesos de selección de los beneficiarios son los adecuados.
- Proponer un sistema de seguimiento y evaluación del *Programa Red de Oportunidades* que permita llevar a cabo una gestión por resultados y mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, elementos imprescindibles de un *buen gobierno*.
- Diseñar un conjunto de indicadores jerarquizados de seguimiento y evaluación, en función de la lógica de la intervención, que permita medir la incidencia del Programa en la población objetivo.
- Determinar el impacto de la *Red de Oportunidades* en niños y niñas de 6 a 17 años beneficiarios del Programa (grupo de tratados), en comparación con un grupo de no tratados, en el caso hipotético de que ellos hubieran recibido tratamiento.
- Medir los impactos del *Programa Red de Oportunidades* en la reducción del trabajo infantil en niños y niñas de entre 10 y 17 años de edad.

Para conseguir los objetivos anteriores se han empleado distintas metodologías, ya que no existe un método único que pueda proporcionar por sí solo la evidencia que se busca, pero la elección adecuada de una combinación de técnicas (cualitativas, cuantitativas o mixtas) y métodos (cuasi-experimentales y no experimentales) pueden ayudar al investigador a emitir juicios sólidos sobre los impactos de un programa y de ofrecer respuestas solventes a las preguntas de investigación. Unas técnicas pueden complementarse con otras obteniendo así mejores resultados.

En primer lugar, se realizó un *trabajo de campo*, durante los meses de agosto y septiembre del año 2015, que consistió en el desarrollo de una serie de entrevistas, mediante cuestionarios semi-estructurados, a diferentes actores del *Programa*. Concretamente se llevaron a cabo las siguientes:

Se realizaron 9 entrevistas personales “*in situ*” a algunas autoridades del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y a la Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS), unidad encargada de la gestión del *Programa Red de Oportunidades*. El objetivo era identificar a los actores que intervienen en la política, para recabar información y documentación de las personas beneficiarias del *Programa* o sus representantes. Concretamente, se mantuvo una entrevista con la Secretaria del Sistema de Protección Social (SSPS) y técnicos de diferentes Departamentos entre los que se encuentran: Unidad de Soporte de Tecnología e Informática; Monitoreo y Evaluación; Unidad de Corresponsabilidades (educación y salud); Unidad Administrativa y Asesoría Legal; Unidad de Enlace Administrativo-Financiero (UEAF); Directores de Centros Escolares que acogen niños y niñas beneficiarios de la *Red de Oportunidades*; Directores Regionales del MIDES; y, Coordinadores del *Programa Red de Oportunidades* en las Provincias Centrales (Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas).

Se lanzaron 96 cuestionarios dirigidos a técnicos responsables de la gestión del *Programa* y a personas indirectamente vinculadas a él, como los Directores de Centros Escolares de Provincias Centrales del medio rural. La aplicación de estos cuestionarios se realizó, bien a través de entrevistas personales, bien mediante dinámicas grupales y, en menor medida, por correo electrónico.

Es preciso señalar que el *Programa Red de Oportunidades* cubre tres tipos de áreas geográficas (indígena, rural y urbana) con cerca de medio millón de beneficiarios a escala nacional. Por ello, ha sido necesario acotar el ámbito de estudio a la población beneficiaria del medio rural de las Provincias Centrales por presentar características socioeconómicas más homogéneas.

Se realizó un muestreo intencional (opinático) en el que los elementos son escogidos en función de criterios o juicios preestablecidos por el investigador. Para tal fin, fueron distribuidos tres cuestionarios diferentes que se incluyen en el Anexo I de esta *Tesis Doctoral*. El *Cuestionario 1*, dirigido a 12 gestores (nivel político-estratégico), pretendía obtener información sobre la articulación institucional del *Programa*, la división de tareas y competencias, el grado de coordinación entre los Departamentos implicados y el sistema de seguimiento y evaluación. El *Cuestionario 2* (nivel técnico-operativo) se realizó a 44 técnicos de la *Red de Oportunidades* (MIDES central, Coordinadores, Directores y promotores sociales del *Programa* en las Provincias Centrales de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, y miembros de la Comisión Regional de la Red de Oportunidades (CPRO)). En este caso, se incorporaron preguntas vinculadas a los parámetros del componente del Programa de transferencias monetarias condicionadas y al funcionamiento del Sistema de Información Gerencial (SIG). Finalmente, el *Cuestionario 3* se ha dirigido a los 40 Directores de Centros Escolares en Provincias Centrales, incorporando preguntas que permitiesen valorar el cumplimiento de la corresponsabilidad en educación. Los criterios

utilizados para su selección fueron los siguientes: (i) que estuvieran ubicados en el medio rural de Provincias Centrales; (ii) que acogiesen niños y niñas beneficiarios de la *Red de Oportunidades*; y (iii) que dispusieran de alguno de los tres niveles educativos (educación primaria, educación básica general o secundarias).

Es preciso señalar que se obtuvo un nivel de respuesta del 55,2%. El grupo que en menor medida contestó fue el correspondiente al nivel político-estratégico y, el que lo hizo en mayor medida, el de los gestores técnicos operativos. Asimismo, el 68,7% de los cuestionarios dirigidos a los Directores de la Provincia de Veraguas fueron contestados, obteniéndose el menor nivel de respuesta en los centros escolares de la Provincia de Coclé (27,3%). Debe matizarse que se ha seguido un enfoque participativo, durante las fases metodológicas, tratando de integrar a todos los agentes implicados en la intervención.

Conviene subrayar que no se puede perder de vista el carácter subjetivo de las valoraciones y apreciaciones de cada uno de los gestores y Directores de Centros Escolares encuestados. Por este motivo, para complementar el análisis cualitativo y la interpretación de los resultados, se han utilizado *datos administrativos* procedentes del Sistema de Información Gerencial del *Programa Red de Oportunidades*. Se trata de registros de los beneficiarios del *Programa* (424.716 personas y 73.139 hogares, a 31 de diciembre de 2014) proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). A esta información, se le ha añadido otra de carácter administrativo, documental y financiera, también facilitada por el órgano gestor de la intervención.

También se debe señalar que, para abordar el análisis de contexto, en los *Capítulos 4 y 6*, se ha utilizado información de carácter secundaria de organismos internacionales sobre la situación relativa de Panamá, en materia de gobernanza y funcionamiento de sus instituciones, así como los principales indicadores educativos del país. Concretamente, se ha hecho uso de las siguientes fuentes: Indicadores de Gobernanza e indicadores del Proyecto *Doing Business*, ambos del Banco Mundial; Indicadores de Democracia de *The Economist Intelligence Unit*; Base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); datos estadísticos del Instituto de Estadística y Censo de Panamá (INEC) y del Ministerio de Educación de Panamá (MEDUCA).

Para cuantificar el impacto del *Programa* ha sido utilizada la Encuesta Continua a Hogares del Instituto de Estadística y Censo de Panamá (años 2010 y 2013), que se elabora de forma ininterrumpida desde el año 1963. La muestra que utiliza esta encuesta se extrae del Censo de Población y Vivienda del año 2000 y el universo está constituido por la población de 15 y más años de edad que reside en viviendas particulares. La información suministrada por la encuesta es representativa a nivel de provincias y comarcas indígenas, así como de áreas urbanas y rurales, recogiendo características generales y socioeconómicas de la población. En el año 2010, la muestra incluye un total de 48.881 personas que pertenecen a 13.391 hogares, correspondiendo al año 2013, 44.237 personas repartidos en 11.853 hogares.

Para estimar el impacto del *Programa Red de Oportunidades* sobre las variables de resultado (asistencia escolar y trabajo infantil) se ha hecho uso de la metodología cuasi-experimental conocida como *propensity score matching (PSM)*, que consiste en comparar la variable resultado una vez se empareja cada participante en el *Programa* (grupo de tratamiento) con aquellos similares a él que no son participantes (grupo de control).

Actualmente el *propensity score matching* es una de las herramientas más avanzadas y eficaces para evaluar el impacto de una política pública concreta. Como enfoque cuasi-experimental,

construye un adecuado escenario contrafactual para estimar los efectos de un programa de forma relativamente sencilla, evitando las consideraciones éticas que surgen cuando un tratamiento potencialmente beneficioso se niega por razones de "azar", como sucede en los diseños experimentales. Ahora bien, la eficacia del método depende de la precisión con la que se construyan los grupos de tratamiento y de control.

La aplicación de la técnica PSM requiere que se construya, de forma artificial, un grupo de control que, siendo similar al grupo de tratamiento en las características observables, esté formado por personas que no han participado en el programa *Red de Oportunidades*. La Encuesta Continua a Hogares registra una pregunta, a partir del año 2010, que investiga si el entrevistado recibe la transferencia monetaria condicionada, lo que permite distinguir entre los hogares que participan en el Programa *Red de Oportunidades* (grupo de tratamiento) y los que no (grupo de control). Por lo tanto, el grupo de tratamiento se construye con todos los miembros de los hogares que afirman recibir la transferencia monetaria condicionada y que, además, se encuentren por debajo de la línea de pobreza, mientras el grupo de control lo forman todos los miembros de aquellos hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y no reciben la transferencia.

El tratamiento de los datos, permite restringir la muestra únicamente para el conjunto de niños y niñas en edades comprendidas entre 6 y 17 años (asistencia escolar) y de 10 a 17 años (trabajo infantil) y que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Una vez se han construido los grupos de tratamiento y control, se procede a realizar el emparejamiento (*matching*), que consiste en buscar individuos dentro del grupo de control idénticos o similares a los del grupo de tratamiento teniendo en cuenta un conjunto de características observadas (X) o una combinación de las mismas que se obtiene al estimar la probabilidad de participar en el programa condicionada a esas características, lo que se conoce como *propensity score* ($p(X)$). Esta probabilidad de participar en el programa se estima utilizando un modelo multivariante binario (*probit*). Así, se estima el impacto medio que el Programa *Red de Oportunidades* tiene en la asistencia escolar en niños de 6 a 17 años y su incidencia en la reducción del trabajo infantil en los de edades comprendidas entre 10 y 17 años.

Para el tratamiento de los datos, gráficos y tablas se ha utilizado el tradicional paquete ofimático *Microsoft Office*. El procesamiento de los datos del trabajo de campo se ha realizado con el programa estadístico SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*). Finalmente, el tratamiento de los microdatos de la Encuesta Continua a Hogares (ECH) se ha efectuado con el programa estadístico STATA (*Data Analysis and Statistical Software*), cuyo diccionario se encuentra disponible en el *Anexo V* de esta investigación.

Para la búsqueda de referencias bibliográficas, se han utilizado las bases de datos de la *Web of Science (WOS)*, Dialnet y los catálogos de las distintas revistas electrónicas suscritas por la Universidad de Valladolid. El formato de referencias bibliográficas se corresponde con las normas APA (*American Psychological Association*) en su sexta edición. De igual forma, para la recopilación y edición se utiliza la aplicación que integra el paquete ofimático *Microsoft Office* y la plataforma bibliográfica Mendeley 1.17.8.

La investigación se estructura en *siete Capítulos* y *cinco Anexos* cuyo contenido se resume brevemente a continuación.

Una vez que en este *primer Capítulo* se justifica el interés del tema y se explicitan los objetivos y la metodología de la investigación, se desarrolla el *Capítulo dos*, titulado *Las Transferencias*

Monetarias Condicionadas como instrumento de reducción de la pobreza, que estudia las principales características de este instrumento de política económica (criterios de elegibilidad, estructura de beneficios, condicionalidad, mecanismos de salida, sanciones y recertificación), siendo también objeto de análisis las experiencias pioneras en cuatro países de América Latina y el Caribe (México, Brasil, Chile y Colombia), tratando de aprender de las lecciones del pasado e identificando los retos que se presentan en el futuro inmediato.

El *Capítulo tres* se dedica al análisis de *La Evaluación de las Políticas Públicas*. En él se aborda el marco teórico y conceptual propias de este ámbito, prestando especial atención a la evaluación de impacto y, en concreto, a las técnicas de emparejamiento utilizadas para construir un *escenario contrafactual*, en particular el *propensity score matching*, que es la técnica utilizada para realizar una parte del análisis empírico de esta investigación, cuyos resultados se presentan en el *Capítulo seis*.

El *Capítulo cuatro*, centra su atención en la *Gobernanza del Programa Red de Oportunidades* en el marco del Plan de Gobierno de Panamá 2010-2014. Se describe la metodología utilizada para la recogida de los datos primarios procedentes del trabajo de campo, se analiza el marco institucional de Panamá, se estudian las principales características del *Programa Red de Oportunidades*, su articulación institucional, así como los parámetros que definen la estructura organizacional y los procesos del componente de las *Transferencias Monetarias Condicionadas*. Además, se presentan los principales resultados obtenidos en el trabajo de campo.

En el *Capítulo quinto*, que lleva por título *Programación y sistema de seguimiento y evaluación: Análisis, discusión y propuestas*, se aborda el estudio del sistema de seguimiento y evaluación, el conjunto de indicadores que se estableció en la programación, la evolución y valoración de la ejecución financiera y una serie de propuestas de mejora que, a nuestro juicio, pueden contribuir a mejorar la gestión y los resultados del *Programa*.

El *Capítulo seis*, titulado *Una aproximación al impacto del Programa Red de Oportunidades en la asistencia escolar y en el trabajo infantil*, describe el sistema educativo en Panamá, su estructura y contexto, se estudia la distribución del ingreso de los hogares antes y después de recibir las transferencias, para después presentar los resultados en la asistencia escolar en niños de 6 a 17 años y su incidencia en el trabajo infantil en niños de edades comprendidas entre 10 y 17 años de edad, por grupos de edad, área geográfica y género, a partir de la aplicación de la técnica cuasi-experimental *propensity score matching*.

Para finalizar, el *Capítulo siete*, último de esta *Tesis Doctoral*, recoge las principales conclusiones que se derivan de la investigación realizada.

Además, se presentan las referencias bibliográficas utilizadas y los *cinco Anexos* que contienen información complementaria que ha sido generada o empleada a lo largo del desarrollo de esta *Tesis Doctoral*.

Por último, debe señalarse que, parte de la investigación aquí realizada, ha sido presentada como trabajo en curso en los siguientes *Congresos Científicos Internacionales* y ha culminado, hasta el momento, en la publicación de un capítulo de libro. Concretamente:

- *XII Jornadas Internacionales de Política Económica*, organizadas por la Universidad de Castilla-La Mancha en Toledo (28 y 29 de mayo de 2015).

- *XXX Congreso Internacional de Economía Aplicada*, organizado por la Universidad de Valencia (30 de junio-2 de julio de 2016).
- *XIII Jornadas Internacionales de Política Económica*, organizadas por la Universidad Rey Juan Carlos en Madrid (25 y 26 de mayo de 2017).
- La *Comunicación* presentada en las *XII Jornadas Internacionales de Política Económica*, ha derivado en el capítulo de libro:

Him, M., Ogando Canabal, O., y Miranda Escolar, B. (2016). “Las Transferencias Monetarias Condicionadas como instrumento de reducción de la pobreza: Articulación institucional del Programa Red de Oportunidades de Panamá: (2010-2014)”. En E. Aranda García, J. Casares Ripol, y R. Cuadrado Roura, *Política Económica. Un Contexto de Crisis, Recuperación e incertidumbre* (pp. 341-365). Pamplona, España: **Thomson Reuters-Civitas**.

CAPÍTULO 2. LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS COMO INSTRUMENTO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Los países desarrollados cuentan con una larga trayectoria en sistemas de protección social complejos y bien definidos, destinando una media del 8,0% del Producto Interior Bruto (PIB) a programas de asistencia social, mientras que en los países de ingresos medios (México, Brasil, Chile¹, Colombia o Panamá) las redes de protección social se inician, a mediados de la década de los noventa, impulsados por organismos financieros internacionales (Samson, 2009; OECD, 2009).

En muchos países en desarrollo, los programas de *transferencias monetarias condicionadas* (TMC) constituyen un instrumento clave para combatir la pobreza y la vulnerabilidad (Samson, 2009) y son un mecanismo para la gestión de riesgos, basándose en la idea de que la “*corresponsabilidad*” va más allá de un simple asistencialismo al tratar de estimular el papel activo de las familias en su propio desarrollo (Molyneux, 2006).

Los programas de *transferencias monetarias condicionadas* llevan más de dos décadas implantados en más de veinte países de América Latina y el Caribe como herramienta para la lucha contra la pobreza. Todos ellos presentan diseños similares y, a pesar de las diferentes realidades políticas y socioeconómicas de estos países, forman parte de su política social.

En este primer *Capítulo* se abordan las principales características de este instrumento de política económica (criterios de elegibilidad, estructura de beneficios, condicionalidades, mecanismos de salida, sanciones y recertificación) y se analizan las experiencias pioneras en la región, tratando de aprender de las lecciones del pasado e identificando los retos que se presentan en el futuro.

2.1. Características y parámetros de las transferencias monetarias condicionadas

La característica común de este tipo de asistencia es que se transfiere dinero en efectivo a las familias con el compromiso de que realicen inversiones, previamente especificadas, en la educación y la salud de sus niños (Behrman *et al.*, 2005; Schubert y Slater, 2006; Fiszbein y Schady, 2009; Muller y Bibi, 2010; Cecchini y Madariaga, 2011; Glewwe y Kassouf, 2011; CEPAL/OIT, 2014; De Brauw *et al.*, 2015). Sus elementos principales pueden ser sintetizados en los siguientes:

- adopción de un mecanismo de focalización;
- entrega de dinero en efectivo a los beneficiarios;

¹ Único país de América Latina con ingresos altos y miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

- existencia de condicionalidades o corresponsabilidades, lo que implica el cumplimiento de requisitos que generalmente están vinculados con la utilización de servicios de salud y educación; y
- logro de un doble objetivo (básico y complementario) que se concreta en: aliviar la pobreza en el corto plazo, evitando privaciones de ingreso extremo, a través de la asistencia financiera; y paliar la transmisión intergeneracional de la pobreza en el largo plazo, mediante inversiones en capital humano, salud y nutrición.

En definitiva, además de llevar a cabo acciones redistributivas, pretenden promover el desarrollo de capacidades mediante la formación de capital humano y la mejora de las condiciones de salud de la población beneficiaria (Costa Resende y Hermeto, 2008; Fiszbein y Schady, 2009). De otro modo, tratan de incidir tanto en el nivel de *pobreza actual*, a través de los recursos económicos que se ponen a disposición de los hogares vulnerables, como en el de *pobreza futura*, mediante la formación del capital humano de sus miembros más jóvenes (Arin *et al.*, 2009).

Debe destacarse que las transferencias de efectivo se diferencian en su forma de implementación, en la importancia que le confieren a cada uno de sus objetivos y en el modo en que se vinculan con el sistema de protección social y la política social de cada país. Por ello, en todos los casos, el diseño detallado debe responder al contexto institucional, económico y político en el que se insertan.

Los tipos de transferencias monetarias pueden incluir:

- pagos de asistencia social, como pensiones para ancianos, discapacitados o viudas, asignaciones destinadas a huérfanos del VIH/SIDA;
- transferencias focalizadas y condicionadas a la prestación de servicios, como controles de salud (vacunaciones, controles materno-infantiles), matrícula y asistencia de niños a la escuela; y
- asignación de fondos complementarios a las personas, tales como planes de ahorro, seguros de salud o de vida, así como pagos en efectivo en el marco de ayuda para desastres o emergencia.

2.1.1. Criterios de elegibilidad de los beneficiarios

Un aspecto determinante de los programas de TMC es la correcta focalización en los más pobres, dada la importancia de lograr un uso eficiente de los recursos, garantizando que las transferencias sean otorgadas a los destinatarios adecuados.

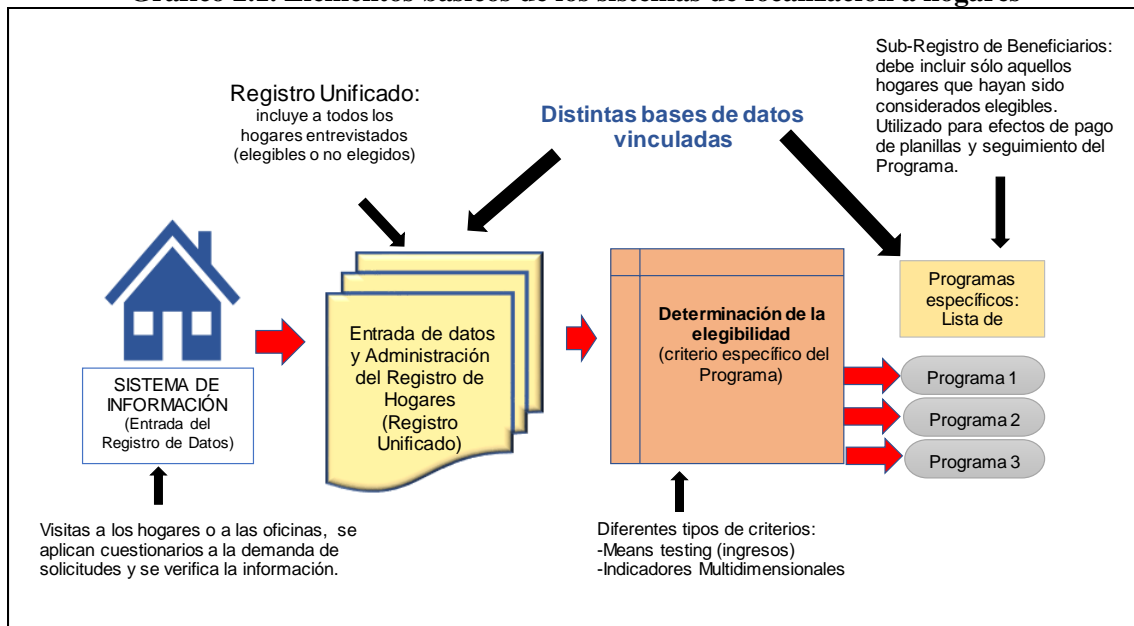
Farrington y Slater (2006) comparten la idea de que la focalización, cualquiera que sea la modalidad de asistencia social, resulta difícil y que hay razones de peso para utilizar criterios simples y sólidos con el fin de promover la sensibilización de los beneficiarios y articular sus derechos.

El diseño de un sistema de focalización constituye una tarea compleja que debe tomar en consideración los siguientes elementos básicos (Gráfico 2.1):

- Recolección de datos a partir de ciertas características de los hogares potencialmente elegibles. Se obtienen mediante entrevistas a los hogares, que pueden realizarse en las oficinas o con visitas domiciliarias.

- Es preciso introducir los datos en un registro unificado de información con diversos grados de verificación y controles.
- Los datos obtenidos sobre las características de los hogares se comparan con los criterios de elegibilidad preestablecidos.
- Finalmente, se generan las listas de beneficiarios con el propósito de implementar el programa y realizar los pagos pertinentes.

Gráfico 2.1. Elementos básicos de los sistemas de focalización a hogares



Fuente: Adaptado de Castañeda *et al.* (2005:7).

En la literatura económica existe un debate sobre la conveniencia de utilizar una aproximación basada en una prueba de medios directa (“*means test*”) o indirecta (“*proxy-means test*”) para determinar la elegibilidad de los beneficiarios. También se puede emplear una aproximación comunitaria, modalidad que supera algunas de las deficiencias de la prueba de medios indirecta, al involucrar a las comunidades en un proceso participativo para seleccionar al hogar beneficiario a nivel local.

En el primer caso (“*means test*”), los hogares que presentan un nivel de renta por debajo de la línea o umbral establecido serían elegibles como beneficiarios del programa. El problema reside, según algunos autores (Narayan y Yoshida, 2005), en que los ingresos se consideran una medida imperfecta del bienestar en países en desarrollo, puesto que es poco probable que puedan medirse con precisión, ofreciendo una visión distorsionada de la realidad. A la vista de estas dificultades, las pruebas de medios directas son recomendables en países desarrollados.

En el segundo (“*proxy-means test*”), se hace depender la elegibilidad de una puntuación que está compuesta por ciertas características del hogar, tales como composición demográfica (edad de los miembros y tamaño del hogar), características de las viviendas (tipo de techo o suelo), existencia de bienes duraderos, posesión de activos (tierras, animales, entre otros), que constituyen *proxies* para aproximar la renta familiar. Los hogares con una puntuación situada por debajo de la línea de pobreza serían elegibles.

El “*proxy means test*” presenta, entre otras, las siguientes ventajas (Firpo *et al.*, 2014; Stoeffler *et al.*, 2016):

- es simple y barato de implementar porque está basado en datos relacionados con las características de los hogares que son fáciles de obtener y verificar;
- utiliza criterios objetivos, lo que implica credibilidad y robustez para llevar a cabo las decisiones de focalización;
- emplea indicadores relacionados con el bienestar de los hogares a largo plazo, lo que resulta de gran relevancia para identificar la pobreza crónica; y
- genera menos desincentivos que otros métodos de focalización.

Sin embargo, no está exento de críticas. Esta metodología sólo es apropiada para focalizar los pobres crónicos y no quienes se encuentran muy cerca de los umbrales de pobreza (Muller y Bibi, 2010). Algunos autores (Kidd y Wylde, 2011) subrayan la existencia de errores de *inclusión*² y *exclusión*³ de beneficiarios en el diseño e implementación del “*proxy means test*”, errores que, por otra parte, se ven a menudo afectados por el ciclo político, el clientelismo y la complicidad de los administradores de los gobiernos de turno (Barrientos y Dejong, 2006; De Brauw y Hoddinott, 2011).

Además, esta metodología está muy influenciada por la elección de las escalas de equivalencia, así como por el criterio utilizado para determinar qué variables se incluyen en los análisis de regresión. Pequeñas diferencias en estos ámbitos pueden conducir a diferencias significativas entre los hogares que son identificados para formar parte del programa.

En esta misma línea, Barrett y Kidd (2015) señalan que esta metodología es compleja y que los errores tienden a ser elevados, por lo difícil que resulta obtener información precisa y fiable de los hogares, siendo habitual que más de la mitad de los aspirantes queden excluidos de la asistencia.

Otros autores (Robles y Azevedo, 2011) sugieren algunas recomendaciones para mejorar su eficacia, en particular cuando el *proxy* tiende a desactualizarse o los programas de TMC se centran en áreas menos pobres. Entre ellas, serían susceptibles de ser aplicadas las siguientes: (i) utilizar datos de una encuesta reciente para obtener pesos actualizados; (ii) incorporar predictores más estables y menos sensibles a la manipulación; (iii) estimar pesos diferenciados por áreas; (iv) modificar los puntos de corte hasta un nivel aceptable de filtración y/o cobertura; (v) utilizar métodos de estimación alternativos o modificar la variable dependiente de los modelos (por ejemplo, ingresos en lugar de pobreza); y (vi) mejorar la calidad de la información de los potenciales beneficiarios para estimar los puntajes.

En el caso de la aplicación de criterios de elegibilidad simples (renta mensual por debajo de un umbral establecido) algunas investigaciones realizadas (Firpo *et al.*, 2014) alcanzan, entre otras, las conclusiones siguientes: (i) existe una amplia densidad de individuos justo por debajo del umbral de elegibilidad antes de la distribución; (ii) los individuos que están próximos al umbral establecido tienen una mayor probabilidad de participar en el programa; y (iii) aquellos que

² Un error de *inclusión* se define como la proporción de los seleccionados para un programa que no son elegibles.

³ Un error de *exclusión* se define como la proporción de los que son elegibles para un programa de protección social pero que están excluidos como resultado del dictamen de elegibilidad.

presentan las características anteriores tienen una probabilidad menor de participar en el mercado de trabajo y, en el caso de estar empleados, trabajan pocas horas.

Por último, por lo que se refiere a la focalización comunitaria, los líderes reúnen a las comunidades en un proceso participativo para seleccionar al hogar beneficiario a nivel local. En este caso, se construyen listas de hogares pobres que podrían ser beneficiarios potenciales de los programas. Este proceso implica el establecimiento de controles y equilibrios para limitar el clientelismo.

Entre las ventajas de esta metodología se pueden citar las siguientes:

- incluyen más información de las comunidades;
- la creación de un proceso participativo en las comunidades permite generar apoyo y satisfacción con los programas (Robertson *et al.*, 2014);
- incrementa la transparencia en las decisiones de selección de beneficiarios potenciales;
- utiliza el conocimiento personal del nivel de vida de los postulantes para minimizar errores de inclusión y exclusión; además, es un ejercicio que puede estimular la movilización y la responsabilidad de la comunidad en el proceso de focalización, fortaleciendo a los grupos desfavorecidos y mejorando el capital político del programa (Samson *et al.*, 2010).

Los sistemas de selección de hogares deben diseñarse con rigor, siendo imprescindible no perder de vista determinados requisitos: (i) es preciso contar con una base de datos consolidada para evitar duplicidades y facilitar el seguimiento del programa; (ii) la disponibilidad de sistemas adecuados de administración es muy relevante; (iii) los mecanismos de evaluación de los hogares han de ser fiables y precisos; y (iv) hay que contar con mecanismos de seguimiento que garanticen la transparencia, la credibilidad y la prevención de fraudes (Tabla 2.1).

Tabla 2.1. Factores administrativos que afectan a la calidad de los sistemas de focalización de hogares

1. Base de datos	Disponer de una base de datos consolidada es importante porque puede ayudar a evitar duplicidades y facilitar el seguimiento a los beneficiarios.
2. Identificación de personas	Un número de identificación social es crucial. Sería conveniente, por ejemplo, utilizar el identificador de los registros oficiales de nacimiento (cédula de identidad personal o el NIE). Esta es una solución factible siempre que: (i) la información sea consolidada y verificada con un cruce de datos en un sistema de base de datos único, y (ii) el sistema tenga la capacidad para actualizar los cambios (actualizaciones y recertificaciones) y almacenar referencias e información histórica.
3. Actualizaciones y recertificaciones	Evita duplicidades y fraudes y permite la rotación de beneficiarios.
4. Administración de la base de datos	Debe ser diseñado para permitir una respuesta flexible a las políticas cambiantes y a las actualizaciones en un software común (incluso si el ingreso de datos es descentralizado) con pre-pruebas de los sistemas, manuales bien diseñados y un entrenamiento adecuado para los usuarios.

Fuente: Adaptado de Castañeda *et al.* (2005:4).

La reducción de estos errores de focalización conduciría a una mejor utilización de los recursos públicos dedicados a estos programas, para que puedan llegar con más eficacia a hogares con múltiples carencias.

2.1.2. *La estructura de beneficios y la condicionalidad*

Una cuestión sobre la que todavía no existe consenso es la conveniencia de aplicar *condicionalidad* o *no condicionalidad* a las transferencias monetarias.

Las transferencias monetarias *no condicionadas* son entregas de dinero no contributivo a personas, por parte de entidades gubernamentales o no gubernamentales, con el objetivo de reducir la pobreza o pobreza extrema o a grupos en riesgo o vulnerabilidad social. *No condicionada* implica que ningún miembro del hogar beneficiario tiene el compromiso de emprender una actividad (trabajo o asistencia escolar) a cambio de la transferencia recibida. Esta modalidad incluye: pensiones sociales, subsidios de manutención a menores, ayuda familiar a viudas, subsidios e indemnizaciones a discapacitados o subvenciones a adultos mayores sin una pensión⁴. Estos beneficios son otorgados, como ya se ha señalado, previa prueba de medios a posibles beneficiarios.

Por su parte, las *transferencias monetarias condicionadas* son entregas de dinero en efectivo (en algunos casos también incluyen transferencias en especie) a familias u hogares, por parte de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, a cambio del cumplimiento activo de condicionalidades. Su objetivo es reducir la pobreza extrema, disminuir la vulnerabilidad económica y fomentar el desarrollo del capital humano.

Dichas condicionalidades incluyen ciertos requisitos, entre los que se pueden mencionar los siguientes: matrícula y asistencia a la escuela, visitas a controles de salud, vacunación, seguimiento a embarazadas o asistencia a charlas, entre otras. Caldes *et al.* (2004) consideran que la condicionalidad transforma las transferencias en efectivo en subvenciones de capital a las personas.

Pueden distinguirse tres tipos diferentes de condicionalidades (Cecchini y Madariaga, 2011): fuerte, moderada y débil. Los defensores de la *condicionalidad fuerte* argumentan que permite incentivar a los usuarios a realizar una mayor inversión en capital humano ocupando, por lo tanto, un lugar central en la lógica de intervención del programa. En los casos que consideran condicionalidades fuertes tiende a prevalecer el esquema “*una transferencia-una condición*”, de modo que cada prestación tiene una condicionalidad específica.

En los programas con *condicionalidades moderadas*, estas tienen un papel secundario respecto de la prestación propiamente dicha (o sea, la transferencia monetaria). De manera que, o bien la verificación es débil, o bien las sanciones son moderadas.

Por último, las *condicionalidades leves* pueden observarse en programas en los que aquéllas asumen modalidades particulares. Se negocian con las familias, no se asocian a sanciones y suspensiones o no se refuerzan.

Sin embargo, existe cierta controversia en torno a si la imposición de condicionalidades a los beneficiarios mejora la eficacia de estos programas (De Brauw y Hoddinott, 2011). Tanto desde la perspectiva pública como desde la privada, algunos autores (De Brauw y Hoddinott, 2011;

⁴ Handa *et al.* (2015) examinan el programa de lucha contra la pobreza en Kenia para niños huérfanos y vulnerables. Este programa consiste en una transferencia en efectivo no condicionada, lo que significa que la recepción del dinero no está ligada a ninguna condicionalidad. El trabajo representa la primera evidencia empírica sobre el impacto de estos programas, a nivel de hogares, en el embarazo precoz y en el matrimonio de mujeres jóvenes en África.

Carvalho *et al.*, 2014) manifiestan abiertamente que existen razones de peso a favor de la condicionalidad.

En el ámbito público, los gobiernos pueden percibir que sus acciones pueden beneficiar a los más pobres y contribuir a modificar sus conductas y comportamiento, siendo una herramienta útil para permanecer en sus cargos. En el privado, la condicionalidad podría acarrear beneficios potenciales, ya que puede fortalecer la posición negociadora de los personas cuyas preferencias estén alineadas con los gobiernos de turno y, desde el punto de vista de los beneficiarios, la condicionalidad puede verse como un contrato social entre ellos y el Estado, legitimando la transferencia que podría contribuir a eliminar la existencia de un posible estigma asociado a los pagos otorgados (De Brauw y Hoddinott, 2011).

A la luz de estas interpretaciones, Fiszbein y Schady (2009) destacan que, si las condicionalidades se ven como corresponsabilidades, parecen tratar al receptor como un adulto capaz de resolver sus propios problemas. En estas circunstancias, plantear el “*buen comportamiento*” como condición para las transferencias podría tomarse como un enfoque menos paternalista que el alternativo; es decir, que la condición para recibir las transferencias sea votar por un partido concreto o pertenecer a una organización social determinada.

En cualquier caso, los programas de TMC estarían justificados por dos razones: (i) si la inversión en desarrollar las capacidades humanas de los pobres es subóptima desde un punto de vista social; y (ii) si la redistribución es políticamente viable sólo si está condicionada al “*buen comportamiento*”.

Pero existen otras razones por las que se considera conveniente vincular las transferencias monetarias al cumplimiento de ciertas condicionalidades. Instituciones internacionales, como el Banco Mundial, asocian la pobreza con la falta de acceso a servicios básicos como salud, educación o vivienda. La condicionalidad es una evidencia de que el dinero entregado se gasta para los fines acordados y, además, trata de influir en el comportamiento y actitud de los grupos beneficiarios para lograr el objetivo final de reducción de la pobreza (Schubert y Slater, 2006).

Hanlon *et al.* (2010) también justifican la introducción de condicionalidades en programas de TMC pero por motivos diferentes:

- i. La supuesta miopía de los padres de familias pobres, que no invierten lo suficiente en el desarrollo humano de sus hijos, hace necesario incentivarlos para que los envíen a la escuela y a los controles de salud.
- ii. La necesidad de reforzar el ejercicio de los derechos a la educación y la salud.
- iii. El argumento de política económica según el cual, la incorporación de condicionalidades permite lograr un mayor apoyo a las transferencias, tanto por parte de los ciudadanos, que los financian con sus impuestos, como por la de las organizaciones donantes.

Sin embargo, empíricamente, no se ha demostrado si la condicionalidad en educación es una condición suficiente para el incremento de la matrícula escolar, si bien parece poco probable que una transferencia de efectivo, demasiado pequeña, pueda inducir a los beneficiarios a ingresar en la escuela para invertir en la formación del capital humano (Handa y Davis, 2006).

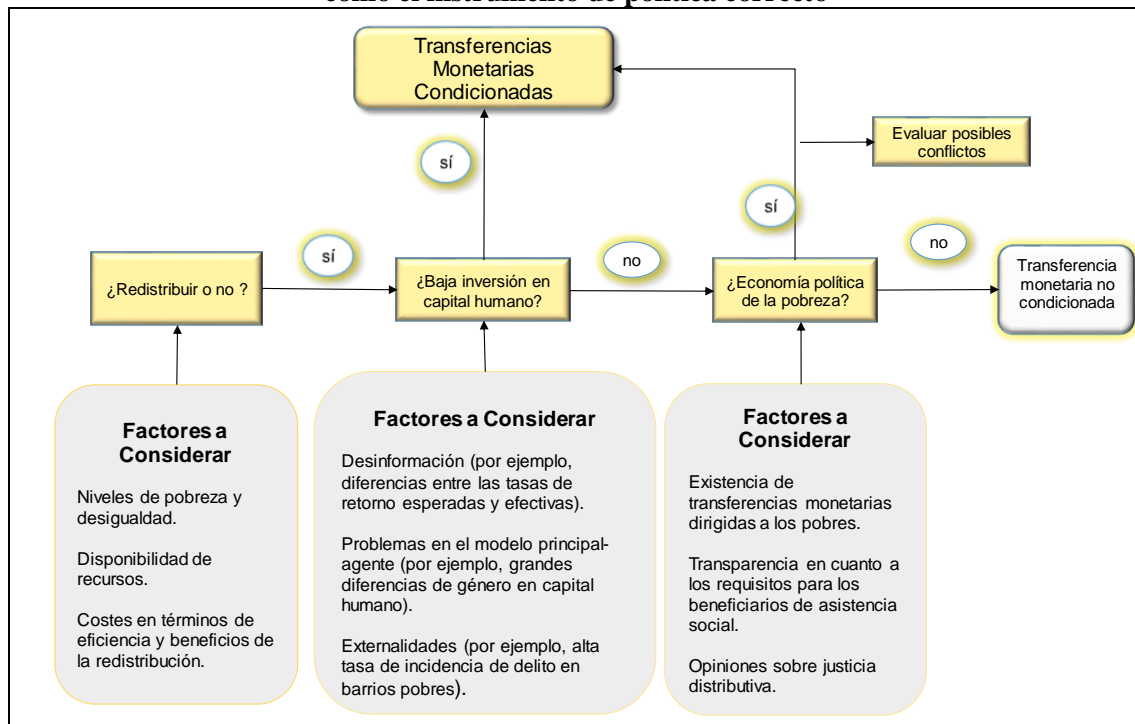
A ello hay que añadir la necesidad de contar con las inversiones necesarias para mejorar las infraestructuras y la calidad escolar en las áreas y/o regiones participantes. Si estas son demasiado bajas, es difícil que puedan impulsar cambios importantes en el comportamiento de los

beneficiarios. Además, la condicionalidad sobre la asistencia escolar podría no tener mucho sentido en países con ingresos medios, donde los indicadores de asistencia escolar son satisfactorios. Por esta razón, una opción que podría plantearse es que las transferencias estuvieran condicionadas a la obtención de mejores resultados en el aprendizaje (Villatoro, 2008).

De manera que, si no hay inversiones que garanticen el suministro de los servicios escolares y de salud, la condicionalidad de las transferencias es impracticable. A ello habría que añadir la existencia de problemas de corrupción y clientelismo que pueden surgir como consecuencia de la entrega de transferencias en efectivo (Schubert y Slater, 2006).

Como puede observarse, la condicionalidad es uno de los aspectos más complejos de aplicar en la práctica, por lo que resulta fundamental contar con una estructura administrativo-institucional sólida de control y seguimiento. En países con debilidades en este ámbito, es preciso determinar cuál es el mecanismo de supervisión más adecuado, dados los costes, las estructuras y la capacidad institucional de que disponen. En el Gráfico 2.2 se presenta un esquema orientativo que puede ayudar al *policy-maker* en el proceso de implementación de un programa de TMC.

Gráfico 2.2. Cómo identificar los programas de transferencias monetarias condicionadas como el instrumento de política correcto



Fuente: Tomado de Fiszbein y Schady (2009).

Schubert y Slater (2006) subrayan una serie de limitaciones a tener en cuenta a la hora de aplicar la condicionalidad (Tabla 2.2).

Si un programa utiliza condicionalidades debe buscar los mecanismos más coste-efectivos para su vigilancia. La aplicación de un sistema de seguimiento para verificar su cumplimiento puede ser una tarea engorrosa debido al número y la diversidad de actores implicados (beneficiarios, proveedores del servicio, instituciones responsables de la intervención y funcionarios del gobierno local, entre otros), suponiendo una carga adicional de trabajo en los ministerios involucrados y requisitos tecnológicos que implica un sistema de esas características. Además, muchos programas utilizan sistemas de selección de beneficiarios complejos, lo que puede incidir

en una menor cantidad de tiempo disponible para realizar tareas de seguimiento y coordinación interinstitucional (Villatoro, 2008).

Tabla 2.2. Limitaciones en la aplicación de condicionalidades

Limitaciones de la oferta	Existen limitaciones cualitativas (calidad de la educación, por ejemplo) y cuantitativas. En zonas rurales, donde el absentismo docente es alto y donde los niños tienen que caminar durante más de una hora para llegar a la escuela más cercana, el obstáculo principal al cumplimiento de la corresponsabilidad escolar (matrícula y asistencia escolar) no es la falta de voluntad de los niños y sus cuidadores, sino la existencia de este tipo de limitaciones en el sistema educativo.
Limitaciones en la capacidad de implementación	Las intervenciones requieren cambios de comportamiento a nivel nacional, provincial y de distrito, mediante reformas estructurales de los servicios públicos, más que el suministro de equipos, vehículos, presupuestos administrativos y cursos de entrenamiento. Se necesitan años para que la asistencia social sea capaz de ejecutar programas de transferencia en efectivo eficientes y con cobertura nacional.
Consideraciones sobre la rentabilidad de los programas	En planes piloto, los programas de transferencias monetarias generalmente son financiados por organismos internacionales. Su ampliación a escala y cobertura nacional implica un coste compartido entre los gobiernos y las organizaciones financieras. En algunos países latinoamericanos, con programas financiados por el Banco Mundial y el BID, se están gastando millones de dólares en su operatividad, prestándole poca atención al análisis de si esta aportación es válida tomando en consideración los costes involucrados y los objetivos que persigue.
Diferencias en las condiciones socioculturales y políticas	El apoyo público a las redes de seguridad social, en general, y a la provisión de dinero en efectivo, en particular, depende de la escala de valores de la sociedad. El apoyo será menor en países donde los ciudadanos sientan que la pobreza se debe a la falta de esfuerzo y responsabilidad individual. En América Latina la <i>cara</i> de los pobres suele ser diferente a la de la sociedad en general, y los pobres están, a menudo, geográficamente <i>marginados</i> .

Fuente: Elaborado a partir de Schubert y Slater (2006).

2.1.3. Criterios de salida, sanciones y recertificación

La estrategia de salida es básica y debería producirse en el momento en que los beneficiarios hayan superado su condición de pobreza, ya que si el egreso se da antes puede producirse un retroceso (Cohen y Franco, 2006). Un programa diseñado para aliviar la pobreza, a corto plazo, debería eliminar la asistencia a los beneficiarios que logran salir de ella, o bien contar con límites estrictos de permanencia para reducir el riesgo de dependencia (Handa y Davis, 2006). Además, si se pretende mejorar el capital humano de los pobres, el programa debe ayudar a las familias beneficiarias, en todo el ciclo de formación educativa (escuela primaria y secundaria).

Por otro lado, los procedimientos de salida deben ser consistentes con la estrategia de protección social de cada país, existiendo dos alternativas posibles. Se puede otorgar prioridad a la equidad o a la eficiencia. En el primer caso, el egreso debe verificarse cuando se logren las condiciones básicas para que las familias puedan sostenerse en el tiempo en situación de inclusión social; en el segundo, se tendrá en cuenta la disponibilidad presupuestaria y se desarrollarán mecanismos para reducir la dependencia (Villatoro, 2008).

En una estrategia de transferencias monetarias condicionadas, la falta de políticas de graduación impide la salida de aquellos que ya no son pobres, afectando a la posibilidad de reducir la pobreza estructural que presenta características que requieren estrategias de intervención a largo plazo para cerrar la brecha en términos de capital físico y humano (Stampini y Tornarolli, 2012). Es necesario que los gobiernos diseñen políticas de graduación que favorezcan la salida de los que

ya no necesitan la asistencia social y permitan la entrada de quienes aún no han recibido la ayuda y se encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Por lo tanto, una estrategia de salida se refiere a una intervención dirigida a promover la independencia sostenible de las familias beneficiarias a través de una mayor capacidad de generación de ingresos (Paes-Sousa *et al.*, 2013).

Una preocupación adicional de los gobiernos es que la participación de las personas pobres en los programas durante un tiempo extenso no las convierta en dependientes, siendo preciso que la política económica incentive el consumo de las familias mediante intervenciones dirigidas a la generación de ingresos (Medellín *et al.*, 2015).

2.1.4. *Ventajas e inconvenientes*

Las TMC son instrumentos controvertidos, existiendo un gran debate en la literatura económica a favor y en contra. Se puede afirmar que los programas de transferencias monetarias, condicionadas o no condicionadas, no han sido objeto de un análisis riguroso en términos de costes y beneficios. Sí existen, sin embargo, evidencias de sus ventajas e inconvenientes a partir de las experiencias puestas en marcha en diferentes países.

Su principal *ventaja* radica en su eficacia para reducir la incidencia y profundidad de la pobreza (Fiszbein y Schady, 2009; Paes-Sousa *et al.*, 2013) y, dada la fuerte correlación existente entre infancia y pobreza, las transferencias monetarias focalizadas en los niños tienen efectos significativos sobre la pobreza (Barrientos y DeJong, 2006). Además, constituyen un medio eficaz para promover la acumulación de capital humano en hogares pobres, siendo su éxito, particularmente evidente, en el crecimiento de las tasas de matrícula escolar, la mejora de la atención preventiva en salud y el aumento del consumo familiar (Rawlings y Rubio, 2003). A su vez, son elogiados por su capacidad para focalizarse en los más pobres (Tabla 2.3).

Sin embargo, su uso no garantiza que se puedan producir resultados satisfactorios en todos los contextos dado que, en círculos académicos, también existe consenso en admitir ciertos *inconvenientes* y cuellos de botella en su aplicación (Handa y Davis, 2006; Schubert y Slater, 2006; De Brauw y Hoddinott, 2011) (Tabla 2.3).

Existen cuestiones no resueltas, ya que estas intervenciones inciden sobre la demanda, pero ignoran las condiciones de la oferta de servicios que afectan a la calidad de la educación y a los servicios de salud. También existen inconvenientes relacionados con los *parámetros* de este tipo de programas (focalización, condicionalidad, seguimiento, normas de salida) y con los *aspectos institucionales* (sostenibilidad, limitaciones en la capacidad de implementación por la debilidad en las estructuras institucionales y de supervisión y en la oferta de servicios, verificación y eficacia), que deben ser objeto de investigaciones más profundas para obtener una visión más amplia de aquellas, dado el doble objetivo que pretenden alcanzar: reducir la pobreza y fomentar la acumulación de capital humano (Handa y Davis, 2006; Schubert y Slater, 2006; Handa *et al.*, 2009).

Tabla 2.3. Ventajas e inconvenientes de las transferencias monetarias condicionadas

Ventajas	Inconvenientes
- Eficacia para reducir la incidencia y profundidad de la pobreza.	- Inciden sobre la demanda e ignoran cuestiones de la oferta. Las investigaciones señalan la limitada capacidad de los gobiernos para aplicar

Ventajas	Inconvenientes
<ul style="list-style-type: none"> - Medio eficaz para promover la acumulación de capital humano en hogares pobres. - Herramienta de política social de vanguardia, por su capacidad para mejorar el ingreso de los más pobres y el incremento de sus capacidades a medio y largo plazo. - Existe evidencia demostrada en cuanto al crecimiento de las tasas de matrícula escolar, la mejora de la atención preventiva y el aumento del consumo familiar. - Las <i>transferencias monetarias condicionadas</i> focalizadas en los niños tienen efectos positivos sobre la erradicación de la pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>transferencias monetarias</i> en efectivo de manera sostenible, rentable y eficaz. - Si no hay inversiones que garanticen el suministro de los servicios escolares y de salud, la condicionalidad es impracticable. - Dificultades para instrumentar una focalización sencilla y sólida, debido a los errores de inclusión y exclusión de los beneficiarios y a la influencia del ciclo político. - Limitaciones de acceso a centros educativos o de salud en zonas rurales. - La sostenibilidad es un problema en países donde los programas son financiados fundamentalmente por organismos internacionales.

Fuente: Elaborado a partir de: Rawlings y Rubio (2003); Barrientos y DeJong (2006); Farrington y Slater (2006); Handa y Davis (2006); Schubert y Slater (2006); Fiszbein y Schady (2009); Holmes (2009); McCord (2009); Paes-Sousa *et al.* (2013).

En definitiva, estos programas están lejos de ser una panacea en países de bajos ingresos, donde la intensidad y profundidad de la pobreza son críticas, debido a su reducida capacidad administrativa para ofrecer los componentes fundamentales que los integran. A ello habría que añadir la desigualdad en el acceso a los servicios de salud y educación, que constituye una limitación adicional para el éxito de estos programas.

Es preciso que los gobiernos puedan asegurar las inversiones en infraestructuras, mercados más amplios y disponibilidad de los servicios, puesto que sin ellos los impactos que las transferencias tendrán sobre el consumo serán débiles y el cumplimiento de los objetivos a largo plazo se verá limitado. Si las intervenciones complementarias no están bien articuladas, se corre el riesgo, en el mejor de los casos, de un despilfarro de los recursos del Estado y, en el peor, de caer en vicios de corrupción y clientelismo.

De hecho, algunos autores (Bucheli, 2015) han manifestado la necesidad de analizar si estos programas se han convertido en un instrumento económico para manipular opciones electorales individuales, lo que podría implicar consecuencias negativas, en términos de valores democráticos, y un coste de oportunidad financiero para emprender otro tipo de inversiones sociales más eficientes.

En la misma línea, Garmany (2016) también resalta la necesidad de contar con estudios más sólidos sobre las TMC y su relación con el gobierno. Es indispensable disponer de datos etnográficos y cuantitativos que ayuden a comprender los procesos de cambio geográficos y su relación con aspectos como la ciudadanía, la identidad y el género, siendo precisas investigaciones más exhaustivas para entender los procesos de gobernabilidad y desarrollo, así como sus atributos para promover cambios entre lo urbano y lo rural.

Asimismo, la experiencia confirma que, aunque estén bien diseñados, estos programas sólo lograrán gestionarse adecuadamente si se le presta la debida atención a los procesos organizativos relativos a: la estructura institucional; la disponibilidad de recursos humanos capacitados; la existencia de manuales operativos y de gestión financiera; sistemas de seguimiento y evaluación; y, mecanismos de información y comunicación pública. Estos elementos permitirían garantizar, a largo plazo, la efectividad y sostenibilidad de este tipo de políticas en los países en desarrollo.

Por otro lado, existe consenso en admitir que el futuro político de estas iniciativas no está asegurado. Dependen, en gran medida, del grado de respaldo político de las autoridades gubernamentales de cada país. La sostenibilidad fiscal, como ya se ha señalado, sigue siendo un problema en países de bajos ingresos donde estos programas son financiados por organismos internacionales, por lo que tampoco está claro si son la solución más eficiente de cara a resolver los problemas de desarrollo social a los que se enfrentan. El desafío general para los responsables de la formulación de este tipo de programas es la asignación de recursos públicos que optimicen el rendimiento de una función de utilidad social (Farrington y Slater, 2006).

Finalmente, debe resaltarse que, mientras en los últimos diez años la atención de los estudios realizados se ha centrado en la generación de evidencia empírica sobre su impacto en indicadores sociales y de desarrollo humano, más recientemente el foco de las investigaciones se está dirigiendo a la identificación de problemas asociados a la calidad de la oferta del servicio, la relación calidad-precio, la gestión de riesgos y la rendición de cuentas; es decir, a la aplicación detallada de esta política en la práctica.

2.2. La experiencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe

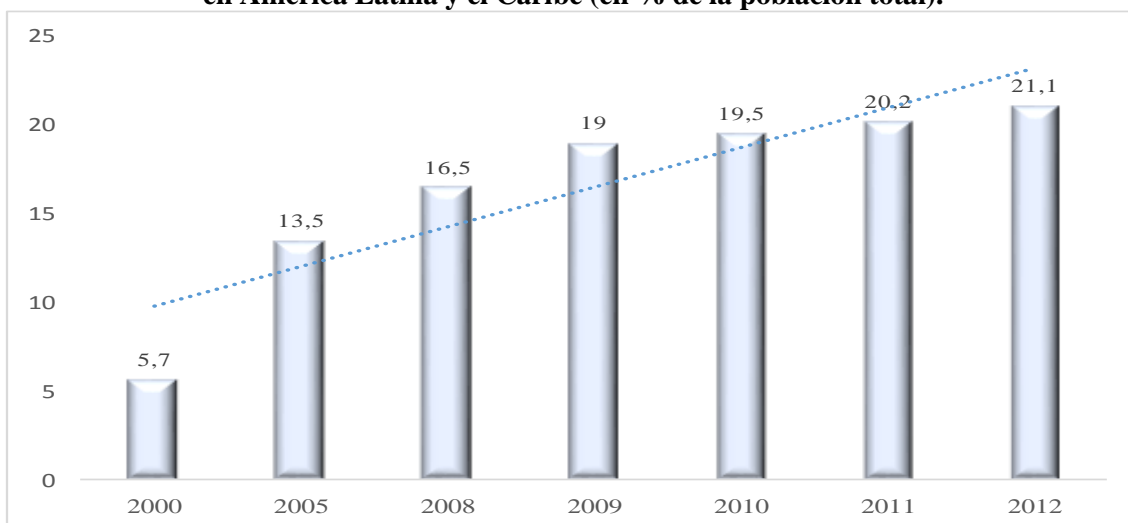
Bajo este epígrafe se analiza la experiencia de los países que están implementando programas de TMC, profundizándose en los casos de México, Brasil, Colombia y Chile. Su elección obedece a los siguientes motivos: (i) son los países pioneros en implantar este tipo de programas acumulando una gran experiencia en esta materia; (ii) cuentan con una renta media similar a la de Panamá; y (iii) sus programas han sido objeto de algún tipo de evaluación.

Estos países han realizado un gran esfuerzo en aumentar los recursos disponibles para la ejecución de la política social, concentrando sus esfuerzos en la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, con el objetivo de reducir esa condición mediante instrumentos y políticas apropiadas que les permita mantener sus niveles de consumo (Arin *et al.*, 2009). Debe tenerse presente que la región se enfrenta a grandes desigualdades sociales que se refuerzan entre sí y generan círculos viciosos (CEPAL, 2006; Bastagli, 2009).

Los programas de transferencias monetarias condicionadas comienzan a extenderse en América Latina y el Caribe, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, con el objetivo de lograr un mayor bienestar, equidad, inclusión e igualdad social, convirtiéndose en una alternativa de política económica para romper el círculo intergeneracional de la pobreza extrema (Bourguignon *et al.*, 2003; CEPAL/OIT, 2014) en la mayoría de los países de la región.

Su difusión se ha llevado a cabo con tal rapidez que, en menos de diez años, están presentes en más de 20 países y benefician a más de 127 millones de personas, lo que representa el 21% de la población de América Latina y el Caribe, con una dotación presupuestaria que se sitúa en torno al 0,4% del PIB regional (Bosges Sugiyama, 2011; Cecchini, 2014; CEPAL/OIT, 2014; Delclaux Gaytán de Ayala, 2015) (Gráfico 2.3).

Gráfico 2.3. Evolución de la cobertura de los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe (en % de la población total).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y Organización Internacional del Trabajo (2014).

Su popularidad puede ser atribuida a las primeras experiencias piloto en la región que datan de 1997, en áreas municipales de algunos países, para luego generalizarse a nivel nacional (Holmes, 2009; Stampini y Tornarolli, 2012). Entre estas experiencias, sobresalen los Programas *Oportunidades* en México, en el año 1997 y *Bolsa Escola*⁵ en Brasil, a partir de 2003; en Chile se desarrolla, a partir del año 2002, adoptándose en el año 2004, el Programa *Chile Solidario*, presentando características similares a los dos anteriores.

Basándose en la experiencia de América Latina y el Caribe, están siendo implementados en otros ámbitos geográficos tales como: los países post-conflicto (Holmes, 2009)⁶; algunos países de África (Barrientos y DeJong, 2006; Schubert y Slater, 2006; McCord, 2009; Stampini y Tornarolli, 2012; Handa *et al.*, 2015); y, países asiáticos (Paes-Sousa *et al.*, 2013), como Afganistan (Witvorapong y Foshanji, 2016).

En todos los casos, los programas de TMC han logrado crecer no solamente en número, sino también en dotación presupuestaria y cobertura. Todos tienen como objetivo fundamental reducir la pobreza, si bien existen ciertas diferencias en el énfasis que ponen en cómo se quiere lograr este objetivo básico (Bastagli, 2009). La Tabla 2.4 recoge información básica de los programas de transferencias monetarias condicionadas vigentes en cuatro países de renta media-alta de América Latina y el Caribe (México, Brasil, Colombia y Chile), algunos de ellos con mayor experiencia y antigüedad en la región. Una descripción breve de cada uno de ellos se presenta a continuación.

⁵ Este Programa se transformará posteriormente en *Bolsa Familia* mediante la fusión de varios programas federales y estatales. *Bolsa Familia* es el mayor programa de transferencias monetarias condicionadas a nivel mundial habiéndose replicado en decenas de países de todo el mundo (Delclaux Gaytán de Ayala, 2015).

⁶ Se hace un análisis de las experiencias en la implementación de las transferencias monetarias en Nepal y Sierra Leona.

Tabla 2.4. Información básica de los programas de transferencias monetarias condicionadas pioneros en América Latina y el Caribe (2015)

País Programa	PIB per cápita. Tasa media anual de variación (%)	PIB per cápita a precios constantes (US\$)	Tasa de pobreza nacional ¹ (%) ⁴	Presupuesto (% PIB)	Cobertura. Porcentaje de población efectiva	Origen Fuentes de financiación
México ² <i>Prospera-Oportunidades</i>	1,3	9.649,40	41,2	0,41	24,11	Inicio: 1997. Financiado por el Gobierno Federal. EL BID financia su expansión a partir de 2002.
Brasil ³ <i>Bolsa Familia</i>	-4,7	11.164,40	16,5	0,52	27,71	Inicio: 2001. Financiado por el BID y el Banco Mundial.
Colombia <i>Familias en Acción</i>	2,2	7.447,90	28,6	0,35	9,21	Inicio: 2006. Financiado de manera conjunta por el Gobierno Nacional, BID y BM.
Chile <i>Chile Solidario</i>	1,2	14.546,60	7,8 ⁵	0,15	0,13	Inicio: 2002. A partir de 2011 se incorporan nuevos elementos de apoyo social.
Panamá <i>Red de Oportunidades</i>	4,1	10.756,00	21,4	No disponible	9,98	Inicio: Año 2006. A partir de 2010 es financiado de manera conjunta por el Gobierno Nacional, BID y BM.

¹ El porcentaje de personas pobres incluye la población cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la línea de pobreza e indigencia (pobreza extrema). Se clasifica una persona como “pobre” cuando su ingreso es inferior al valor de la línea de pobreza expresada en la moneda de cada país y determinada a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del coste de las necesidades básicas.

² *Progresá* (áreas rurales). En 2001 cambia de denominación (*Oportunidades*), actualmente *Prospera*.

³ Unión de varios programas federales y estatales (*Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Auxilio*, *Gas* y *Cartão Alimentação*) en uno sólo, en el año 2004.

⁴ Último dato publicado del año 2014.

⁵ Último dato publicado del año 2013.

Fuente: Elaborado a partir de CEPAL (2017a; 2017b).

- El Programa de Desarrollo Humano, *Oportunidades*, de México, actualmente *Prospera*, nace el 8 de agosto en 1997, como uno de los principales instrumentos de política del gobierno federal para afrontar el problema de la pobreza y su transmisión intergeneracional (Cohen, 2008; Behrman *et al.*, 2012; Yaschine, 2015). Se le considera el referente de la mayoría de los programas en ejecución en los países de la región (Araujo y Buitrón, 2013), al cambiar significativamente la forma de articular la política social dirigida a la lucha contra la pobreza, no solo en México, sino en el contexto de América Latina y el Caribe. Como apunta Molyneux (2006), es una combinación de nueva política social, basada en modelos de “*responsabilidad compartida*” asociados a un nuevo enfoque de pobreza y bienestar. Su expansión en el territorio mexicano se realiza en varias fases, a partir de dos censos que se elaboran en el año 1996, herramienta estadística que permitió clasificar la población pobre y no pobre (Caldes *et al.*, 2004).
- En el caso de Brasil, *Bolsa Escola*, hoy conocido bajo la denominación de *Bolsa Familia*, empieza a aplicarse en el primer semestre de 1995⁷ como experiencia pionera en la ciudad

⁷ Los programas de transferencias condicionadas empiezan en 1995 con programas de ámbito municipal: el Programa de Garantía de Renda Familiar Mínima Municipal, en la ciudad de Campinas, el Bolsa Familiar para Educação, en el Distrito Federal, y el Programa de Garantía de Renda Familiar

de Campinas⁸ (Sao Paulo), para luego ejecutarse en el Distrito Federal y otros municipios. Actualmente es responsabilidad del Ministerio de Asuntos Sociales, Desarrollo y Lucha contra el Hambre (MDS) (Hevia de la Jara, 2011; Stampini y Tornarolli, 2012; Morais de Sa e Silva, 2015). Se trata de un Programa que presenta tasas de cobertura muy elevadas, siendo una de las iniciativas más exitosas de lucha contra la pobreza y de reducción de la desigualdad en Brasil, durante la última década, con más de 13,8 millones de hogares beneficiarios, que comprenden 49,6 millones de personas, lo que representa, aproximadamente, el 26,0% de la población brasileña (Morais de Sa e Silva, 2015; Pereira, 2015; Garmany⁹, 2016).

- El Programa *Chile Solidario* comienza su vigencia en Chile, en el año 2002, con el objetivo de llegar a las familias en condiciones de pobreza extrema. Como rasgo distintivo, *Chile Solidario* se centra en la reducción de la pobreza mediante la formación de competencias en los pobres y su eje de acción es el trabajo que se realiza en torno al *Apoyo Familiar* (Larrañaga y Contreras, 2010). Desde la perspectiva de la oferta, el Programa funciona garantizando la coordinación entre diferentes programas diseñados para satisfacer las necesidades específicas de los hogares. Además, incluye la transferencia en efectivo (“*bono de protección*”), transferible a los beneficiarios tras formalizar su participación en él. Este bono es decreciente, basándose en la idea de que las familias deben ir progresivamente mejorando su nivel de vida, como resultado de su participación en el Programa, haciéndose efectivo cada seis meses durante dos años de acompañamiento. Al final de la intervención se paga un bono de egreso, durante los tres años siguientes a la desvinculación del Programa *Chile Solidario*.
- Finalmente, en Colombia, el Programa *Familias en Acción* se inicia en el año 2001, como parte de una estrategia que busca suavizar los efectos de la crisis económica en la población más pobre, a través de un esquema de atención a la salud y a la educación en municipios con menos de 100.000 habitantes con una gran proporción de población rural. Está focalizado en 622 municipios de 26 departamentos seleccionados por el Programa. El objetivo central de *Familias en Acción* es suministrar a los hogares beneficiarios un subsidio en efectivo, condicionado a un conjunto de requisitos (DNP, 2008). Tiene tres componentes básicos: nutrición y salud, subsidios en educación e incluye un componente social que se encuentra articulado en torno a reuniones a las que deben asistir los beneficiarios periódicamente (Attanasio *et al.*, 2015).

Mínima, en la ciudad de Ribeirão Preto. En 1996, el Gobierno Federal creó el *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*, focalizado en niños de entre 7 y 15 años que trabajaban o estaban en riesgo de trabajar en actividades peligrosas, insalubres y degradantes, como las carbonerías y las plantaciones de caña de azúcar. El segundo programa de transferencias condicionadas de alcance nacional fue el *Bolsa Escola*, lanzado en 2001. En 2003, la situación era caótica porque había muchos programas (municipales, estatales y federales) que no se coordinaban, con diferentes organismos ejecutores y financiadores. Frente a esta realidad, en octubre de 2003, el Gobierno Federal creó el programa *Bolsa Família*, con el reto de unir los cuatro programas federales bajo una sola iniciativa (Gregol de Farias, 2014).

⁸ Desde finales de 1980 y hasta los inicios de 1990 los gobiernos locales experimentan una amplia gama de políticas públicas relacionadas con la salud, la educación y el gobierno participativo (Bosges Sugiyama, 2011).

⁹ Realiza un estudio de caso en zonas rurales de Brasil, en Ponta Fina, para analizar los cambios geográficos inducidos por *Bolsa Família* en esta región.

Como puede observarse en la Tabla 2.4, estos programas son financiados, de manera conjunta, por los gobiernos nacionales, con el apoyo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. México y Brasil cuentan con los programas con mayor número de beneficiarios (6 y 14 millones de hogares), destinando a su financiación un 0,43% y un 0,48% del PIB, respectivamente. Hay que mencionar que *Oportunidades* y *Bolsa Familia* fueron inicialmente diseñados y financiados sin la ayuda de los organismos internacionales. No obstante, en estos dos casos, su expansión posterior fue financiada a través de préstamos (Handa y Davis, 2006).

A continuación, se analiza la aplicación de los parámetros de los programas de transferencias monetarias condicionadas en los cuatro países de América Latina y el Caribe considerados en esta investigación, prestando atención, entre otras cuestiones, al procedimiento empleado para determinar la elegibilidad de los beneficiarios, a la estructura de beneficios y a los criterios de salida, sanciones y recertificación.

2.2.1. Criterios de elegibilidad

Como ya se ha señalado, un parámetro básico de los programas de transferencias monetarias condicionadas lo constituye la *focalización* en los más pobres. Este podría considerarse un aspecto clave en todos los programas implementados en América Latina y el Caribe, dada la importancia de seleccionar, adecuadamente, a los beneficiarios. Los países de la región utilizan principalmente cuatro criterios combinados para elegir a la población asistida por la intervención (Tabla 2.5): (i) geográfica; (ii) por categorías; (iii) comprobación de medios; y (iv) comunitaria.

Tabla 2.5. Criterios de focalización en los programas de los cuatro países de América Latina y el Caribe objeto de estudio

País Programa	Clases de focalización					
	Geográfica (instrumento)	Comprobación de medios (método)	Por categorías	Comunitaria (instancia)	Sistema de Información	
México <i>Oportunidades</i>	(Índice de rezago social-Coneval); (Índice de marginación-Conapo)	Prueba de medios indirecta. "proxy means test"	-	Asambleas de validación comunitaria	Cuestionario único de información socioeconómica	Sistema Integral de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP_G)
Brasil <i>Bolsa Familia</i>	-	Prueba de medios directa	Niños menores de 16 años que trabajan	-	Catastro Único para programas sociales	<i>CadÚNICO</i>
Chile <i>Chile Solidario</i>	-	Índice de calidad de vida	-	-	Ficha de Protección Social	Sistema Integrado de Información Social (SIIS)
Colombia <i>Familias en Acción</i>	Identifica cuatro categorías de municipios, a partir del tamaño y del índice de pobreza multidimensional	Índice de pobreza multidimensional	Familias desplazadas e indígenas	-	Censo indígena. Sistema de selección de potenciales beneficiarios sociales (SISBÉN IIIa)	SISBÉN IIIa. Sistema de Información <i>Red Unidos</i>

Fuente: Cecchini y Madariaga (2011); Paes-Sousa *et al.*, (2013); <http://dds.cepal.org>.

En una *primera fase*, es preciso identificar a las unidades geográficas más pobres de un país. Como norma, esta tarea se realiza por medio de *índices de marginalidad*¹⁰ que son construidos a partir de diferentes fuentes de información como: censos de población, encuestas a hogares y mapas de pobreza. El Programa *Oportunidades*, en México, usa este mecanismo inicial de

¹⁰ Un índice compuesto de marginalidad es un indicador sintético que incluye variables de ingresos o las variables que considera la metodología de *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*.

focalización geográfica. Colombia utiliza cuatro categorías de municipios, teniendo en cuenta el tamaño y un índice de pobreza multidimensional. Este criterio es conveniente cuando la población pobre se concentra geográficamente y presenta niveles elevados de pobreza.

En la *segunda fase*, previa selección de las unidades familiares u hogares que son susceptibles de ser elegibles, una gran parte de los programas en ejecución en la región realiza una comprobación de niveles de vida, de forma directa o indirecta. Este mecanismo es considerado una alternativa coste-efectiva en el caso de los países de América Latina y el Caribe, dadas las dificultades para verificar el ingreso familiar, especialmente cuando el trabajo informal es alto (Coady *et al.*, 2004).

México utiliza una prueba de medios, “*proxy means test*”, método que combina información sobre activos y características demográficas, tal como ya se ha puesto de manifiesto. Esta metodología permite identificar a los pobres crónicos mediante la utilización de variables relacionadas con el capital físico y humano, tales como vivienda y educación, dado que son más estables a lo largo del tiempo (Stampini y Tornarolli, 2012). También se incluye una combinación de indicadores geográficos, políticos y demográficos (Tabla 2.5.). Las puntuaciones se asignan empleando diferentes algoritmos para, posteriormente, determinar la elegibilidad de los hogares (Narayan y Yoshida, 2005; Barrett y Kidd, 2015).

En Colombia, la focalización del programa fue realizada en dos etapas. La primera consistió en la selección de 622 municipios del país considerados elegibles, a partir de los siguientes criterios: (i) comunidades con menos de 100.000 habitantes, que no fueran capital departamental; (ii) existencia de infraestructuras educativas¹¹ y de salud; (iii) disponibilidad de alguna institución financiera; (iv) existencia de oficinas públicas municipales. En la segunda, se definió un criterio de elegibilidad a partir de un indicador de bienestar, SISBEN, determinado a partir de un conjunto de variables relacionadas con la pobreza (Rawlings y Rubio, 2003; Aguilar y Siza, 2010; Attanasio *et al.*, 2010).

El Programa *Familias en Acción* de Colombia también utiliza un criterio de focalización por categorías, que incluye a personas desplazadas internamente e indígenas, junto a los extremadamente pobres identificados por el sistema de información de la *Red Unidos* (Paes-Sousa *et al.*, 2013). La focalización por categorías se utiliza para restringir el acceso al programa de hogares con determinadas características relacionadas con los objetivos que persiguen las responsabilidades del programa.

Durante los últimos años, los países desarrollados y en desarrollo han sentido la necesidad de medir los efectos de las políticas en múltiples dimensiones del bienestar, ya que la medición de la pobreza desde un enfoque unidimensional (pobreza de ingresos) puede conducir a resultados perversos. Consecuente con esta tendencia, este país ha adoptado el nuevo *Índice de Pobreza Multidimensional*¹², que es elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, utilizándose para seleccionar a los beneficiarios de varios programas de asistencia social (Paes-Sousa *et al.*, 2013).

En Brasil, la información también se recoge a nivel municipal, a través de la aplicación del *Catastro Único (CadÚnico)* para los programas sociales a las familias en situación de pobreza

¹¹ Con centros educativos a nivel de educación básica.

¹² Angulo-Salazar *et al.* (2013) presentan el *Índice de Pobreza Multidimensional* de Colombia, iniciativa del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

(Cecchini y Madariaga, 2011) y utiliza dos criterios de elegibilidad: comprobación de medios directa y por categorías. Firpo *et al.* (2014) evalúan la idoneidad de estos criterios de elegibilidad de los individuos que participan en el Programa *Bolsa Familia*, debido a la posible manipulación de las decisiones de asignación por parte de los gestores públicos.

2.2.2. Estructura de beneficios y condicionalidad

La estructura de beneficios es un aspecto particularmente complejo en los programas de transferencias monetarias condicionadas dado que puede variar en función de las características de las familias beneficiarias e involucra más de un componente. Pueden distinguirse dos tipos (Cecchini y Madariaga, 2011):

- Beneficios asociados a la demanda (las familias). Estas prestaciones se dividen, a su vez, en monetarias y no monetarias, como pueden ser los servicios de apoyo familiar y los cursos de formación.
- Beneficios asociados a la oferta (proveedores de los servicios).

La experiencia en América Latina y el Caribe muestra que las prestaciones tienen un límite a nivel de familias, que consiste en una transferencia en efectivo fija a nivel de grupo que está condicionada al cumplimiento de controles en salud y en educación. En este último caso, la condicionalidad establece la obligación de asistir a la escuela.

En el Programa *Oportunidades* de México, la cuantía de la transferencia varía en función de la cantidad de niños que se encuentren en la escuela primaria y secundaria y, además, asignan un subsidio mayor para las niñas. Handa y Davis (2006) indican que esta modalidad podría estar justificada si las tasas de deserción escolar son más altas en el caso de estas últimas. No obstante, advierten que la discriminación por género en la estructura de los beneficios requiere una comprensión adicional de las causas de las tasas de abandono femenino.

Las transferencias entregadas a las familias beneficiarias se conceden con distinta periodicidad (mensual o bimestral) y difieren de unos países a otros (Tabla 2.6): en unos se utiliza una *transferencia plana*, independientemente de la *composición del grupo familiar* y una aportación por niño, mientras que, en otros, se subvenciona la unidad familiar, o bien se proporcionan *transferencias a los individuos* (Villatoro, 2007). Algunos autores (Handa y Davis, 2006) plantean que el método más simple consiste en trabajar con un cálculo de entre el 20,0% y el 40,0% de la línea de pobreza.

En México, se establece un beneficio por niño, en relación con el coste de oportunidad que implica la escolarización infantil. Tanto en México como en Colombia la asignación familiar está vinculada a la brecha entre el ingreso medio y el coste de la canasta básica de alimentos.

En Colombia, el subsidio se entrega a la madre, siempre que su hijo cumpla con la asistencia a la escuela al menos en un 80%. Además, se trata de un subsidio por niño que curse primaria (entre 2° y 5° grado) o secundaria (entre 6° y 11° grado). Se incluye otro subsidio fijo a madres con niños en edades comprendidas entre 0 y 6 años, condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos de salud. Es evidente que el diseño del Programa sigue el modelo de varios de los países de América Latina y el Caribe.

Tabla 2.6. Estructura de beneficios y condicionalidad en los programas de los cuatro países de América Latina y el Caribe objeto de estudio

País Programa	Beneficiarios a los que está dirigido	Condicionalidad
México <i>Oportunidades</i>	<i>Familias pobres</i> que viven por debajo de la línea de pobreza.	Salud: Cumplimiento de los controles establecidos para todos los integrantes de la familia y asistencia mensual a charlas sobre educación y salud. Educación: Para niños adolescentes menores de 18 años y jóvenes de entre 10 y 21 años, inscripción y asistencia regular.
Brasil <i>Bolsa Familia</i>	Familias que viven en extrema pobreza. Ingreso mensual per cápita igual o inferior a 35 dólares. Familias pobres: Ingreso mensual per cápita de entre 35 y 70 dólares.	Salud: Cumplimiento de los controles prenatales y postnatales programados, seguimiento del crecimiento de los niños, registro de vacunación al día, y participación de los padres en seminarios de salud educativa y de nutrición ofrecidos por los equipos locales de salud. Educación: Inscripción de niños/as de entre 6 y 15 años + asistencia $\geq 85\%$.
Chile <i>Chile Solidario</i>	Familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad	Salud: Cumplir con controles de salud de niños y niñas menores de 6 años. Educación: Matrícula y asistencia escolar mínima del 85% para niños/as de 6 a 18 años.
Colombia <i>Familias en Acción</i>	Familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, incluyendo la población indígena con hijos/hijas menores de 18 años.	Salud: Para niños menores de 7 años, asistir a todos los controles de crecimiento y desarrollo (en centros de salud locales, según las normas establecidas por el Ministerio de Protección Social) y disponer de un registro de vacunación completo (aún queda por verificar/hacer cumplir la corresponsabilidad de este último). La participación en seminarios de educación en salud, a cargo de equipos locales de salud, no es obligatoria. Educación: Inscripción para niños de 5 a 18 años + asistencia $\geq 80\%$ y un máximo de dos años repetidos entre el primer y el undécimo grado.

Fuente: Elaborado a partir de: Cecchini y Madariaga (2011); Paes-Sousa *et al.* (2013); CEPAL (2014c).

En Chile, las familias beneficiarias de *Chile Solidario* pueden percibir distintos tipos de subsidios monetarios, entre los que se encuentran (Carneiro y Galasso, 2009; Robles Farías, 2013): (i) Subsidio único familiar (SUF); (ii) Subsidio de discapacidad mental; (iii) Subsidio a la cédula de identidad; (iv) Subsidio al pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas (SAP); (v) Subsidio preferencial y pro-retención escolar; y (vi) Pensión básica solidaria (PBS).

Por lo que se refiere a la condicionalidad, esta tiene una relevancia variable en función de los objetivos específicos de cada programa y sus lógicas de intervención, organizándose en diferentes esquemas (Cecchini y Madariaga, 2011). Como puede observarse en la Tabla 2.6, en América Latina y el Caribe existe cierta similitud en la adopción de las condicionalidades.

El control del cumplimiento queda en manos de los prestadores del servicio de salud y educación. Estas instituciones registran datos que luego son entregados, ya sea a las autoridades locales para su consolidación y/o a las autoridades nacionales de salud o educación (caso de Brasil) o al

personal local del programa (caso de México), que son los responsables de su respectiva consolidación y entrega a los coordinadores del mismo a nivel nacional (Paes-Sousa *et al.*, 2013).

De nada sirven las condicionalidades si no se dispone de un sistema riguroso de sanciones y de mecanismos fiables que garanticen el seguimiento de las corresponsabilidades. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, los sistemas de sanciones presentan grandes diferencias en los distintos programas implementados. Es preciso resaltar la importancia de contar con reglas claras y disponer de las capacidades institucionales adecuadas para su seguimiento, siendo este uno de los aspectos más críticos de los programas de TMC. En este sentido, Villatoro (2008) y Britto (2008) ponen de manifiesto que, aunque los programas establecen sanciones al incumplimiento de las condicionalidades en algunos países, es difícil su aplicación práctica porque no existe suficiente capacidad institucional.

Como ha podido comprobarse (Tabla 2.6), la condicionalidad, en los cuatro países objeto de estudio, intenta fomentar que los jóvenes adolescentes asistan a la escuela secundaria (Rawlings y Rubio, 2003) y desarrollar el capital humano de los niños (en lugar de funcionar únicamente como sustento de los padres), lo que les otorga mayor viabilidad política como instrumentos que promueven oportunidades (Fiszbein y Schady, 2009).

El incumplimiento de las corresponsabilidades genera interrupciones de la transferencia monetaria. Las experiencias difieren según los países. En el caso de México, *Oportunidades* no genera la interrupción de todos los pagos. Los hogares beneficiarios dejan de recibir el componente de becas, pero siguen percibiendo el montante básico de la transferencia (Paes-Sousa *et al.*, 2013). Sin embargo, en Brasil, el Programa *Bolsa Familia* sí penaliza el incumplimiento de la corresponsabilidad produciéndose la interrupción automática de los pagos.

Existen dudas en torno a si la condicionalidad es necesaria para garantizar la matrícula escolar, dado que este hecho aún no se ha demostrado empíricamente. Sí parece existir cierto consenso en admitir que las condicionalidades en educación y salud requieren de una infraestructura educativa y sanitaria adecuada y disponible (Barrientos y DeJong, 2006), situación que podría excluir a las comunidades rurales más remotas de un país de las características de los que están siendo objeto de estudio.

2.2.3. Criterios de salida, sanciones y recertificación

Los criterios de salida aplicables a los beneficiarios de un programa de transferencias monetarias condicionadas forman parte del debate actual, si bien la determinación de los mecanismos de egreso es una tarea compleja. Algunas cuestiones relevantes, a las que se debe dar respuesta, son las siguientes: ¿la duración de los beneficios debe ser temporal o permanente? ¿qué tipo de criterios deben ser considerados para establecer el egreso de los beneficiarios?

No todos los países de América Latina y el Caribe implementan en la práctica procesos de recertificación y de salida. De hecho, la experiencia en esta región revela que se ha puesto más énfasis en la definición de reglas de salida que en las estrategias de graduación¹³ (Cecchini y Madariaga, 2011).

¹³ Entendido como la creación de mecanismos que permitan asegurar que las familias no volverán a necesitar la ayuda social.

En la Tabla 2.7 se presentan las características de los procesos de recertificación y salida de los cuatro programas de transferencias monetarias condicionadas analizados. En estos países, el nivel socioeconómico de los beneficiarios se evalúa periódicamente y continúan siendo elegibles para recibir las transferencias mientras sigan siendo pobres. Además, la institución encargada de llevar a cabo este proceso es también la responsable de la focalización, siendo el criterio el mismo que se utiliza para determinar la elegibilidad de nuevos beneficiarios (Medellín *et al.*, 2015).

Tabla 2.7. Criterios de recertificación y salida en los programas de los cuatro países de América Latina y el Caribe objeto de estudio

País Programa	Recertificación y salida
México <i>Oportunidades</i>	Cada 5 años (con controles continuos del 20% de los hogares cada año). Pueden continuar en el programa hasta 6 años más.
Brasil <i>Bolsa Familia</i>	Recertificación cada 2 años. Cuando se pierden los criterios de elegibilidad salen del programa.
Chile <i>Chile Solidario</i>	Esquema de graduación con límite de tiempo y transferencia decreciente. Duración del apoyo: máximo 2 años. Duración de la transferencia: 5 años.
Colombia <i>Familias en Acción</i>	Cada 4 años, y cuando se pierden las condiciones de elegibilidad, salen del programa.

Fuente: Elaborado a partir de: Cecchini y Madariaga (2011); Paes-Sousa *et al.* (2013); CEPAL (2014c).

La regla utilizada habitualmente es que los beneficiarios dejen de recibir el subsidio cuando pierdan los criterios con los que fueron elegidos. En el caso del Programa *Oportunidades*, en México, los criterios de recertificación y salida fueron considerados en su diseño original. En este caso, las familias beneficiarias podían quedarse en el Programa si cumplían con los requisitos. Tras una reevaluación (o recertificación) de sus condiciones socioeconómicas que se realiza, cada cinco años, a través de una encuesta en zonas rurales, pueden permanecer durante seis años más, transcurridos los cuales salen definitivamente. La finalidad de esta estrategia es evitar la dependencia del programa y garantizar que solo las familias que cumplen con los requisitos permanezcan en el listado de beneficiarios (Yaschine y Dávila, 2009).

La participación y permanencia en el Programa *Chile Solidario* están reguladas por un esquema de graduación que incluye una disminución progresiva de las visitas a los apoyos familiares y de las transferencias monetarias, prolongándose algunos beneficios mientras se mantenga el acompañamiento familiar (Cecchini y Madariaga, 2011). En el caso de *Familias en Acción* de Colombia, la recertificación de los beneficiarios se realiza cada cuatro años y se considera que una familia puede salir del programa cuando haya superado su condición de vulnerabilidad (Tabla 2.7).

Por último, los beneficiarios de *Bolsa Familia*¹⁴, en Brasil, se recertifican cada dos años, mientras que los de *Oportunidades*, cada cinco, y *Más Familias en Acción*, en Colombia, utiliza un tiempo máximo de cuatro años. Chile es un ejemplo de país que no implementa proceso de recertificación,

¹⁴ Es el único ejemplo de América Latina donde los procesos de recertificación se han realizado regularmente y las familias beneficiarias son responsables de actualizar su información cada 24 meses; de no hacerlo, son suspendidas. Además, los gobiernos municipales reciben incentivos financieros para asegurarse de que los datos estén actualizados y completos (Medellín *et al.*, 2015).

aplicando un esquema de graduación con un límite temporal en el marco del *Programa Puente de Chile e Ingreso Ético Familiar*.

2.2.4. Estrategias de salida: Intervenciones dirigidas a la generación de ingresos

Como ya se ha señalado, uno de los desafíos de las políticas de protección social más discutidos lo constituyen las estrategias de salida de los grupos objetivo. Algunas de las críticas a los programas de transferencias monetarias condicionadas se refieren a que no abordan problemas de fondo en estos países, como la reforma del mercado laboral, la redistribución equitativa del ingreso, o la creación de sistemas de protección social más amplios e incluyentes (Medellín *et al.*, 2015). Asimismo, se les acusa de tener las mismas características de las viejas ayudas públicas asistenciales, disimuladas con el barniz del nuevo siglo, que no hacen más que propiciar la fragmentación del esquema de provisión de bienes sociales, facilitando, así, la instalación de programas “*pobres*” para grupos “*pobres*” (Midaglia, 2012).

A pesar de todo ello, algunas evaluaciones realizadas a estos programas señalan que son efectivos para alcanzar sus objetivos a corto plazo (consumo de las familias, indicadores de salud y acceso a la educación de los niños), si bien, a medio y largo plazo, no generan automática ni sistemáticamente cambios en la dotación de activos o en las capacidades de las familias pobres. Es más, al perder la transferencia, el riesgo de caer de nuevo en situación de pobreza es muy alto (Trivelli y Clausen, 2015).

En este sentido, la mayoría de los programas han tratado de instrumentar políticas complementarias dirigidas a generar ingresos y promover la inserción productiva de los grupos beneficiarios. Con estas intervenciones se busca la sostenibilidad de los resultados, así como la inclusión de los beneficiarios en el mercado laboral, para que estén en condiciones de generar sus propios ingresos, a través de un trabajo digno y productivo, incentivando la creación de oportunidades de desarrollo.

En la Tabla 2.8 se muestran los programas que aplican este tipo de estrategia en los cuatro países objeto de estudio. Así, el Programa *Brasil Sem Miseria*¹⁵ busca erradicar la pobreza extrema, mediante tres ejes de acción: la transferencia de ingresos, el acceso a servicios y la inclusión productiva, cuestión esta última que resulta fundamental tanto en áreas urbanas como rurales (Gregol de Farias, 2014).

- Las acciones en las *áreas urbanas* están dirigidas al fomento del empleo formal, básicamente a través de cursos de cualificación profesional, con la finalidad de capacitar a las personas e insertarlas en el mercado laboral, y creando las condiciones adecuadas para que sean capaces de generar sus propios ingresos. Además, se contemplan intervenciones para promover el emprendimiento que aspira a fomentar el crecimiento inclusivo.
- En el *ámbito rural*, el Programa cubre acciones en las áreas de producción y comercialización. Se otorga asistencia técnica dirigida al fomento de la educación no formal de agricultores, indígenas, pescadores,..., y se les ofrece apoyo para impulsar la

¹⁵ En el Programa intervienen varios ministerios: Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), Ministerio de Salud (MS), Ministerio de Desarrollo Social y lucha contra el Hambre (MDS), Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA), Ministerio de Integración Regional (MIR), Ministerio de Educación (MEC) y Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

comercialización y venta de sus productos en los mercados locales. Otros programas ofrecen alimentación y seguridad alimentaria a estudiantes de escuelas de Brasil, acceso al agua en comunidades rurales y conservación del medio ambiente (Tabla 2.8).

Tabla 2.8. Intervenciones orientadas a la generación de ingresos vinculadas con las Transferencias Monetarias Condicionadas en los cuatro países de América Latina y el Caribe objeto de estudio

BRASIL	CHILE
Brasil Sem Miséria	Ingreso Ético Familiar
Ámbito urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Nivelación de Competencias Laborales - Formación para el trabajo - Desarrollo de Competencias Laborales para la Mujer - Yo Trabajo Jóvenes - Subsidio al Empleo Joven - Fondo de Inserción Laboral - Bonificación a la Contratación de Mano de Obra - Programa de Apoyo al Empleo IEF - Programa de Desarrollo Local - Programa de Apoyo al Microemprendimiento - Programa de Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano
<ul style="list-style-type: none"> - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC/BSM) - PRONATEC - PlanSeq - ProJovem - Jovem Aprendiz - Mulheres Mil - ACCESUAS Trabalho - Mais Empregos - Programa Microempreendedor Individual (MEI) - Empreendimientos económicos solidarios (EES) - Microcrédito 	
Ámbito rural	
<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) - Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF) - Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) 	
COLOMBIA	MÉXICO
Red Unidos	Prospera
<ul style="list-style-type: none"> - Ingreso para la Prosperidad Social - Jóvenes en Acción - Incentivo a la Capacitación para el Empleo - Empleo Temporal - Ruta de Ingresos y Empresarismo - Programa de Desarrollo de Proveedores PDP - Capitalización Microempresarial - Familias en su Tierra - Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial Oportunidades Rurales - Apoyo a Alianzas Productivas - Capacidades Empresariales Rurales - Formación Titulada - Formación Complementaria - Agencia Pública de Empleo - Certificación de Competencias Laborales - Fondo Emprender - Unidades de Empreimiento - Jóvenes Rurales Emprendedores - Colombia Mayor - Servicio Público de Empleo - Organizaciones Solidarias - Centro de Desarrollo Empresarial y de Empleabilidad - Proyecto Microfranquicias - Ruedas Sociales de Negocios 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Opciones Productivas - Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías - Programa de Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales - Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios - Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora - Programa de Fomento a la Agricultura/Proagro Productivo - Componente Acceso al Financiamiento Productivo y Competitivo - Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria - Programa Integral de Desarrollo Rural - Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena - Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito de Garantías Líquidas y Reducción de Costos de Acceso al Crédito - Programa de Fomento a la Economía Social - Fondo Nacional Emprendedor - Programa Bécate - Fomento al Autoempleo

Fuente: Medellín *et al.* (2015).

El Programa *Ingreso Ético Familiar* se inicia en el año 2012 y su población objetivo coincide con la del Programa *Chile Solidario*. Persigue dos objetivos: aliviar las carencias propias asociadas a

una situación de pobreza extrema e incidir en las causas de la pobreza, a corto y medio plazo, fomentando el ingreso de mujeres y adultos en el mercado laboral con un apoyo psicosocial implementado desde *Chile Solidario* (Vargas Faulbaum, 2014; Tassara *et al.*, 2015). Sus actuaciones están encaminadas a promover la creación de nuevos negocios o la consolidación de los ya existentes e incluyen: capacitación empresarial, formación para el empleo, desarrollo de competencias para las mujeres, apoyos para microemprendimiento, e incentivos al autoempleo, entre otros.

La estrategia colombiana *Red Unidos*¹⁶ fue diseñada, al igual que el caso chileno, para complementar los programas de transferencias monetarias condicionadas, incorporando reglas de graduación muy formalizadas y focalizadas en los pobres extremos (Tassara *et al.*, 2015). *Red Unidos* integra una multiplicidad de programas complementarios, otorgando, en varios de ellos, incentivos económicos para promover la asistencia a cursos de formación (153 dólares mensuales).

Finalmente, con el rediseño del Programa *Oportunidades* en México, ahora *Progresá*, sus actuaciones complementarias buscan convertir a los beneficiarios de las transferencias monetarias en pequeños productores capaces de iniciar sus propios negocios y generar ingresos autónomos (Tabla 2.8).

Las intervenciones diseñadas por los países para lograr que los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas superen permanentemente su condición de pobreza extrema (estrategias de salida o graduación) constituyen un paso importante en el rediseño de estos programas, necesario pero no suficiente. Todavía existen retos pendientes para lograr que sus resultados sean sostenibles en el tiempo. Concretamente, es preciso intensificar esfuerzos en los siguientes ámbitos:

- Establecimiento de nexos entre el mercado laboral y la creación de empleo para lograr que los beneficiarios se inserten en él de forma efectiva, de cara a la mejora permanente de su calidad de vida.
- Diseño de modelos articulados de graduación que integren y complementen las transferencias monetarias condicionadas con intervenciones que permitan la inclusión económica de los grupos objetivo de este tipo de políticas.
- Necesidad de un control absoluto para erradicar del sistema la corrupción y el clientelismo político, así como la mejora de las infraestructuras que ofrecen servicios básicos (salud y educación).

2.3. Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Las evaluaciones de impacto llevadas a cabo sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas han puesto de relieve que se trata de una herramienta de vanguardia dentro de la política social, a la luz de su capacidad para mejorar tanto los ingresos de los más pobres a corto plazo, como el incremento de sus capacidades a medio y largo plazo (Paes-Sousa *et al.*, 2013).

¹⁶ Esta estrategia es coordinada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). Durante el período 2007-2010 se denominaba *Red Juntos*.

Por lo que se refiere a las evaluaciones realizadas a los programas implementados en América Latina y el Caribe ponen de manifiesto, en muchos casos, su eficacia a corto plazo, aunque, por múltiples razones, las evidencias son mucho menos concluyentes cuando se trata de averiguar si esas ganancias se traducen en beneficios a largo plazo (Molina-Millan *et al.*, 2016).

A partir de la experiencia de los cuatro países objeto de estudio (México, Brasil, Chile y Colombia), a continuación, se analizan los resultados obtenidos por algunas de las evaluaciones de sus respectivos programas de transferencias monetarias condicionadas (*Oportunidades*, *Bolsa Familia*, *Chile Solidario* y *Familia en Acción*).

2.3.1. México

Handa *et al.* (2009) y Larrañaga y Contreras (2010) ponen de manifiesto que las evaluaciones de impacto del Programa *Oportunidades* en México ilustran una de las mejores experiencias de este tipo de programas, que ha sido ampliamente citada en investigaciones sobre el tema. Desde su inicio el Programa incluyó un riguroso diseño de evaluación de impacto, para lo cual se construyó un grupo de control aprovechando la entrada diferida en el tiempo de las comunidades seleccionadas, recolectando información detallada de muestras de la población tratada y de control, antes y después de la intervención. Molyneux (2006) subraya que la fortaleza indudable del programa obedece a las evaluaciones periódicas realizadas por organismos externos, así como a la sensibilidad de las instituciones oficiales para acoger recomendaciones con el fin de mejorarlo. No obstante, existen ciertas razones para dudar del logro de la autonomía de las mujeres, al generar una femineidad de la responsabilidad en la gestión de la pobreza (Tabla 2.9).

Se debe añadir, además, que estos trabajos de evaluación han proporcionado información robusta, desde el punto de vista metodológico, útil para el rediseño del Programa, contribuyendo al incremento de la transparencia en su aplicación (Cohen, 2008; Bosges Sugiyama, 2011).

Tabla 2.9. México: Evaluaciones de impacto en Educación de *Prospera*

Autor/año	Método de Evaluación	Algunos resultados en Educación
SEDESOL (1999)	<p>Datos: Dos encuestas de evaluación (ENCELM y ENCELO) (marzo y noviembre de 1998)</p> <p>Método: Diferencias en Diferencias (DD).</p>	<p>Impactos positivos sobre el crecimiento de la matrícula en las escuelas. La asistencia escolar de los hijos de las familias beneficiarias se ve favorecida por el retorno al sistema escolar de los niños y niñas que habían dejado de estudiar. Independientemente de la edad o del nivel escolar alcanzado, los apoyos que ofrece Progresá parecen no tener un efecto importante sobre el retorno a los estudios de niños (varones) que tienen tres o más años de rezago con respecto al grado escolar que deberían presentar con relación a su edad de acuerdo a un esquema normativo de estudios básicos.</p>
Schultz (2001)	<p>Datos: Censo a Hogares: niños de 5-16 y tres rondas de encuestas a hogares (1999)</p> <p>Método: DD, Probit.</p>	<p><i>Las tasas de matrícula</i> de niños pobres beneficiarios son más altas que las de los no beneficiarios (control) en las tres rondas de encuestas después de septiembre de 1998, cuando el programa inició la entrega de becas educativas a las madres. Impacto en las matrículas es estadísticamente distinto de cero en cada grupo de niños que habían completado los grados de 1 a 6^o.</p> <p>Una de cada 10 familias rurales está inducida a inscribir a su hijo en la escuela producto del subsidio otorgado, lo que puede disminuir el trabajo infantil en el mercado laboral o en casa.</p>

Autor/año	Método de Evaluación	Algunos resultados en Educación
Parker (2003)	<p>Información sobre la inscripción, así como otras características de las escuelas, del ciclo escolar 1995-1996 al ciclo escolar 2001-2002.</p> <p>Método: DD</p>	<p><i>Impacto sobre la matrícula escolar</i> en primaria, secundaria y media superior: Áreas rurales: Impacto en la inscripción al primer grado en las zonas rurales de 37,8 %. La inscripción escolar en aproximadamente 23,2% en secundaria, con efectos mucho más altos para mujeres que para hombres.</p> <p>Áreas semiurbanas: Impactos importantes al nivel de secundaria. Aumento en la matrícula promedio del 6,5%; principalmente en la población femenina, ya que los efectos para los hombres no son estadísticamente significativos.</p> <p>Áreas urbanas: Los resultados en primaria muestran un aumento en la inscripción del 6,4%, pero no existen impactos significativos en la inscripción en secundaria. En el nivel medio superior, los resultados son claramente positivos, dado que las transferencias a este nivel empezaron en el año 2001. El aumento en la matrícula en este nivel fue de 3,2 alumnos por escuela; en el año 2001, el aumento llegó a ser de 17,7 alumnos por escuela.</p> <p><i>Tasas de abandono y reprobación</i> a nivel de primaria en zonas rurales. El impacto se puede interpretar como la reducción en el número de alumnos que abandonan el ciclo escolar.</p> <p><i>Reprobación:</i> efecto significativo en reducir las tasas de reprobación, sobre todo en tercero y cuarto de primaria, y mayor para las niñas que para los niños.</p>
De la Torre García, R. (2005)	<p>Datos: ENCASEH 1997. Encuesta de evaluación rural (ENCEL) a los hogares de la muestra de evaluación en dos rondas anuales en 1998, 1999 y 2000. Evaluación urbana: ENCELURB 2002, que sirvió como base de referencia y se llevó a cabo una encuesta de seguimiento a esta muestra en el año 2003 (ENCELURB 2003).</p> <p>Método: DD. Además, se realiza una evaluación cualitativa.</p>	<p>Áreas rurales: Se incrementó en un 41,5% y un 32,9%, respectivamente la proporción de niños de 12 y 14 años de edad (2003) que entran a la escuela secundaria. <i>Progresión escolar:</i> Aumento de la proporción de niños de 9 a 12 años de edad en 1997 (de 15 a 18 en 2003) y de niñas de 9 y 10 años en 1997 (15 y 16 en 2003) que progresaron en forma consecutiva (es decir, completaron al menos 5 grados escolares completos, durante los 6 años entre 1997 y 2003). <i>Logro educativo:</i> Aumento en promedio de 14% en el logro educativo para niños y niñas. La evaluación a medio plazo también muestra fuertes impactos en los niños inscritos en los primeros años de la escuela primaria. <i>Nutrición y desempeño educativo:</i> Impacto positivo en la probabilidad de que los niños de 0 a 2 años de edad en 1997 (de 6 a 8 años en 2003) ingresen a la escuela a una edad ligeramente más temprana, de avanzar consecutivamente en la escuela y de completar más grados de escolaridad. <i>Habilidades de los estudiantes:</i> Los resultados del impacto a medio plazo sobre las habilidades de los estudiantes en áreas rurales son menos concluyentes que los impactos encontrados sobre otros indicadores de educación.</p> <p>Áreas urbanas: <i>Inscripción escolar:</i> Efectos positivos de niños y niñas en primaria y en niños de secundaria y nivel medio superior. Incremento de las tasas de inscripción para la edad de 6 años en 2002 (7 en 2003), en 7,7% para niñas y en 13,3% para niños. <i>Progresión escolar:</i> Impacto positivo en el corto plazo en las niñas y niños en áreas urbanas, dependiendo de la edad. Disminuye las tasas de abandono significativamente en 23,7% en niños de 15-18 años en 2002. <i>Logro escolar:</i> Aumentaron los niveles de logro educativo de 0,12 a 0,20 grados para niños que en 2002 tenían de 8 a 18 años de edad. <i>Desempeño extraescolar:</i> La evaluación a corto plazo en las áreas urbanas muestra un aumento en la cantidad de tiempo que los niños y jóvenes dedican a sus tareas escolares después de la escuela.</p>

Autor/año	Método de Evaluación	Algunos resultados en Educación
De Brauw y Hoddinott (2011)	<p>Datos: Formularios E1 y E2.</p> <p>E1: Cumplimiento de la corresponsabilidad a la asistencia escolar.</p> <p>E2: del programa.</p> <p>El estudio depende de una proporción importante de hogares que informa que nunca ha recibido el formulario E1. No obstante, la administración de <i>Progresá</i> indica que estas familias recibieron las transferencias.</p> <p>Método: PSM</p>	<p>Utilizan datos administrativos sobre pagos de transferencias realizadas entre marzo y agosto de 1999 para medir los hogares que recibieron la transferencia.</p> <p>La condicionalidad es importante cuando los estudiantes pasan de primaria a primer ciclo de secundaria, pero no necesariamente a otros niveles. Encuentran que la condicionalidad tiene un efecto más fuerte entre los niños que tenían completado el 6° grado, que son los niños que hacen la transición de primaria a secundaria. El efecto medio del tratamiento sugiere que los hogares que no recibieron el formulario E1 tienen 7,2 puntos porcentuales menos de probabilidad de inscribirse en la escuela. La no recepción del formulario E1, junto a la falta de conocimiento de las condiciones de <i>Progresá</i>, reduce la probabilidad de inscripción en 9,6 puntos porcentuales. La evidencia sugiere que la condicionalidad en este tipo de programas puede tener efectos positivos sobre una amplia gama de indicadores de bienestar. Menos evidencia existe sobre la contribución de los componentes individuales de los programas hacia el logro de estos resultados. Se demuestra que a falta de los formularios E1 los niños reducen la probabilidad de asistir a la escuela y se reduce aún más cuando están en el periodo de transición al primer ciclo de escuela secundaria.</p>
Behrman <i>et al.</i> (2012)	<p>Datos: Encuesta de evaluación urbana (Encelurb) de 2002 y dos rondas de seguimiento de 2003 y 2004. La línea base fue aplicada antes del inicio del programa durante el año escolar 2011-2012.</p> <p>Método: PSM y DD</p>	<p>Evalúa la efectividad del Programa en la educación y el trabajo en jóvenes adolescentes, específicamente en niños y niñas entre 6-20 años en el año 2002 cuando el Programa fue introducido en las zonas urbanas. Aumentos en el logro escolar a través de la matrícula escolar, menores tasas de repetición y menores tasas de abandono escolar. Sus hallazgos sugieren que el Programa a corto plazo aumenta la asistencia escolar y el nivel de instrucción, no obstante, a largo plazo podría conducir a menor asistencia en edades más avanzadas. Los impactos identificados en las áreas urbanas son similares a los encontrados en las evaluaciones realizadas en las áreas rurales en las fases iniciales del Programa. En términos de género, los resultados sugieren que las subvenciones ligeramente superiores en niñas que en niños de 7-12 años no están generando grandes diferencias en los impactos de género. Se observa una significativa disminución en el trabajo juvenil que varía entre 7-13% en niños. Proponen introducir cambios en el nivel de la subvención en grados más bajos o bien aumentar el nivel de pagos a los niveles más altos.</p>
Martínez (2012)	<p>Muestreo polietápico y por conglomerados (julio-sept/2009): impacto de <i>Progresá</i> en la disminución de la inasistencia a la escuela.</p> <p>Método: PSM</p>	<p>Las inasistencias han disminuido y es estadísticamente significativo. Las enfermedades representan el 80% y es el principal motivo de inasistencia escolar. El reducido impacto en la disminución de asistencias a las escuelas en las zonas de estudio se debe a diversos factores asociados a las características del contexto. Los resultados del PSM señalan que <i>Progresá</i> no generó impactos en la disminución de inasistencias a las escuelas en los hogares beneficiarios de las zonas urbanas del noroeste de México.</p>

Fuente: SEDESOL (1999); Schultz (2001); Parker (2003); De la Torre García, R. (2005); De Brauw y Hoddinott (2011); Behrman *et al.* (2012); Martínez (2012).

Gracias a la estrategia seguida en el diseño del Programa, ha sido posible el seguimiento y la evaluación permanente del mismo, lo que ha permitido la generación de abundante información, de cara a mejorar sus resultados. SEDESOL (1999) realiza la primera evaluación que reúne los resultados e impactos de *Progresá*¹⁷ tras año y medio en funcionamiento, en tres componentes del Programa: Educación, Salud y Alimentación.

Los resultados revelan impactos positivos en diferentes aspectos del consumo (las familias en situación de pobreza extrema destinan alrededor del 73% de su gasto a la compra de alimentos).

¹⁷ Ahora *Prospera*.

Además, encuentran que el Programa reduce la participación del trabajo infantil de los niños varones, particularmente los que tienen edad para cursar secundaria.

Por otra parte, De la Torre García (2005) muestra que, a medio plazo, el Programa reduce la probabilidad de trabajo infantil en niños con edades comprendidas entre 10 y 14 años, en 1997. Asimismo, identifica efectos positivos sobre el consumo rural en torno a un 22%, y en el consumo mensual de alimentos, en las áreas urbanas, que pasa de un 7,5% a un 12,3%. En el ámbito nutricional, para los años 1999, 2000 y 2003, observan una reducción en la prevalencia de anemia de un 10,6% en niños de 0 a 12 meses de edad. Más del 95% de los niños de 6 a 23 meses de edad, en zonas urbanas, presentaron pesos adecuados, mostrando un aumento en el indicador talla-edad y acercándose a la mediana de la población de referencia. En conclusión, la evaluación sugiere que *Oportunidades* tiene impactos positivos en distintas áreas.

Rodríguez Oreggia y Freije Rodríguez (2009) indican que una de las fortalezas del Programa radica en los efectos positivos sobre la inserción laboral, en la medida en que se incremente la educación de sus beneficiarios. Además, los jóvenes participantes que recibieron los apoyos al menos seis años, con escolaridad de primaria y secundaria, incrementaron sus salarios en un 12% y un 14%, respectivamente, con relación a los no participantes.

Algunos de los resultados más destacables de los impactos en educación se presentan en la Tabla 2.9. Las investigaciones ponen de relieve la existencia de impactos positivos en los principales indicadores educativos (SEDESOL, 1999; Schultz, 2001; Parker, 2003; De la Torre García, 2005; De Brauw y Hoddinott, 2011; Behrman *et al.*, 2012; Martínez, 2012). El Programa tiene efectos positivos sobre la matrícula escolar y la reducción en el número de alumnos que abandonan el ciclo escolar; también presenta efectos significativos en la reducción de las tasas de reprobación, impactos positivos en el progreso escolar de las niñas y niños, dependiendo de la edad, y en el aumento en la cantidad de tiempo que los niños y jóvenes dedican a las tareas escolares, aunque los resultados de impacto a medio plazo, sobre las habilidades escolares, son menos concluyentes que el resto de los indicadores escolares. Schultz (2001) subraya que, como política económica, un subsidio a la educación entre los pobres rurales puede significar una estrategia que puede reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza arraigada y promover el crecimiento económico a largo plazo. A la luz de los resultados encontrados por De Brauw y Hoddinott (2011), hay pocos beneficios para condicionar las transferencias a la inscripción en la escuela primaria, estando asociados los más significativos al ingreso en el primer ciclo de escuelas secundarias (Tabla 2.9).

2.3.2. *Brasil*

La primera de las evaluaciones realizadas a *Bolsa Familia* concluye que el Programa tuvo un éxito razonable, en términos de focalización en los más pobres, y que los errores de exclusión fueron bajos. Además, se evidencian mejoras en la educación (mayor asistencia escolar y tasas de deserción bajas) y reducciones en los niveles de pobreza a corto plazo. Los resultados en la reducción del trabajo infantil no fueron concluyentes (World Bank, 2001). La Tabla 2.10 recoge algunas de las evaluaciones de impacto realizadas al Programa *Bolsa Familia*.

Bourguignon *et al.* (2003) realizan un ejercicio de microsimulación ex-ante, con la Encuesta a Hogares de 1999. Sus resultados señalan que el Programa reduce la incidencia de la pobreza en un punto porcentual.

El trabajo de Soares *et al.* (2009) es una evaluación de tres países de América Latina (Brasil, México y Chile), utilizando encuestas con cobertura nacional. En cada uno de ellos se descomponen los cambios en el índice de Gini para analizar el impacto de las TMC en la reducción de la desigualdad. Los resultados para Brasil indican que las transferencias monetarias condicionadas constituyen el segundo factor determinante, más importante, de la caída de la desigualdad entre 1996 y 2004.

Costa Resende y Hermeto (2008) aplican el método *propensity score matching* para medir el efecto del Programa sobre el consumo de las familias, desagregándolo por tipo de alimentos. Los recursos se asignan principalmente a sufragar gastos de alimentación, educación, higiene y ropa. En definitiva, se detecta un efecto positivo de las transferencias monetarias condicionadas en el consumo de las familias pobres beneficiarias.

Tabla 2.10. Brasil: Evaluaciones de impacto de *Bolsa Familia*

Autores y año	Datos y metodología	Principales resultados
Bourguignon <i>et al.</i> (2003)	Datos: Encuesta a Hogares de 1999 (National Household Survey, PNAD). Método: Modelo de micro-simulación ex-ante, modelo de elección discreta (<i>logit</i>).	El diseño del programa reduce <i>la incidencia de la pobreza en un punto porcentual</i> . Sus estimaciones destacan que se trata de un programa atractivo para jóvenes que no han sido escolarizados.
Cardoso y Portela (2004)	Datos: Microdatos a nivel de hogar del Censo de 2000. Método: <i>Propensity Score Matching</i> (PSM).	Positivo y significativo sobre la asistencia escolar . Efecto promedio del tratamiento del 3% sobre la asistencia escolar. No tiene efectos significativos sobre el trabajo infantil.
Ferro <i>et al.</i> (2007)	Encuesta Nacional a Hogares (PNAD, 2003). Método: PSM	Impacto sobre el trabajo infantil. El estudio se efectuó para cuatro grupos de edad, por áreas y género. La probabilidad de reducir el trabajo infantil en niñas de 6 a 10 años gracias al Programa es de 0,6 puntos porcentuales en áreas urbanas y de 4 puntos porcentuales en áreas rurales (no significativo). En zonas rurales, y para edades de 11 a 15 años, se reduce el trabajo infantil en niñas en un 12,9% y en niños en un 4,8%. Conclusión. El Programa es más eficaz en reducir el trabajo infantil en niñas que en niños.
Soares <i>et al.</i> (2009)	Datos: Encuestas de ingreso de tres países: Brasil (Encuesta a Hogares, PNAD, 1995 y 2004); Chile (Encuesta Socioeconómica CASEN, 1996 y 2003); y México (Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto, ENIGH, 1996 y 2004). Método: Descomposición de los cambios en el <i>Índice de Gini</i>	Los tres países están marcados por una alta desigualdad. La cantidad total transferida por los programas de TMC: <i>Chile:</i> casi cero. <i>México y Brasil:</i> 0,5%. En México y Brasil, las TMC fueron el segundo factor determinante más importante de la caída de la desigualdad entre 1996 y 2004. En los tres países, por su orientación, las TMC son una forma de reducir la desigualdad a un bajo coste.
(Costa Resende y Hermeto, 2008)	Datos: Encuesta de Presupuestos Familiares (POF) 2002-2003. Método: PSM	Los resultados indican que más del 60% de las transferencias se gastan en la compra de alimentos y otra parte se dedica a sufragar gastos de ropa, higiene personal y servicios de belleza. El gasto en educación tiene valores positivos y significativos. No es significativo el consumo de tabaco y alcohol. Considerando que la cantidad media anual recibida por estas familias es de 347,53 reales brasileños, se puede inferir que aproximadamente el 85% de esta se utiliza para gastos generales. Los resultados estimados indican un efecto positivo de las transferencias monetarias en el consumo de las familias pobres beneficiarias.

Autores y año	Datos y metodología	Principales resultados
Glewwe y Kassouf (2011)	Datos: Censo Escolar de Brasil: 1998-2005. Método: <i>Panel de datos</i> (con efectos fijos) y <i>estimación del efecto medio del tratamiento (ATE)</i> .	Los impactos estimados son significativos para los siguientes niveles: <i>Grados 1-4:</i> Un incremento del 2,8% en la matrícula escolar; la tasa de deserción escolar disminuye en 0,31 puntos porcentuales; e incrementos en las tasas de promoción escolar de 0,53 puntos porcentuales. <i>Grados 5-8:</i> Incremento de la matrícula en un 3,2%, reduce las tasas de abandono en 0,27 puntos porcentuales y la transición de grado en 0,28 puntos porcentuales. El efecto a largo plazo de la <i>Bolsa Familia</i> parece ser el aumento de la matrícula de los participantes en un 18%.
De Brauw <i>et al.</i> (2015)	Datos: Encuestas de 2005 y 2009. Método: <i>PSM</i>	Estudian cuatro variables clave: matrícula, aprobado, repetición, y deserción escolar en niños en edad escolar de 6 a 17 años. El Programa aumenta la participación escolar de las niñas en 8,2 puntos porcentuales y no hay efectos en la participación de los niños. Hay un aumento débil en la tasa global de matrícula del 4,5%. En la transición escolar en niñas de áreas rurales en edades comprendidas entre 15 y 17 años (22,5 puntos porcentuales) y en niñas de 6 a 14 años de 16,4 puntos porcentuales. No hay impacto en la transición en áreas urbanas o rurales para los niños. Hay un aumento de 10,5 puntos porcentuales en la repetición de grados. La diferencia entre niños y niñas en las tasas de promoción escolar no es estadísticamente significativa.

Fuente: Bourguignon *et al.* (2003); Cardoso y Portela (2004); Costa Resende y Hermeto (2008); Ferro *et al.* (2007); Soares *et al.* (2009); Glewwe y Kassouf (2011); De Brauw *et al.* (2015).

En cuanto al impacto del Programa en el ámbito educativo, son varias las evaluaciones realizadas. Concretamente, Cardoso y Portela (2004), utilizando también la técnica de *propensity score matching*, encuentran un impacto positivo y significativo sobre la asistencia escolar y ningún efecto sobre el trabajo infantil. No obstante, Ferro *et al.* (2007), mediante la misma técnica y subgrupos de edad, concluyen que, para niñas de 6 a 10 años, el Programa tiene la probabilidad de reducir el trabajo infantil en 0,6 puntos porcentuales en áreas urbanas y en 4,0 puntos porcentuales en áreas rurales. En el caso de niñas rurales de 11 a 15 años, la probabilidad de reducir el trabajo infantil es de un 12,9%, y en niños de un 4,8%, respectivamente. El Programa es más eficaz en reducir el trabajo infantil en niñas que en niños.

Evaluaciones de nueva generación son las realizadas por Glewwe y Kassouf (2011) y De Brauw *et al.* (2015), también en el ámbito del impacto en los indicadores educativos. El primero utiliza datos de panel (con efectos fijos) a partir del Censo Escolar de los años 1998 a 2005. Los impactos estimados son significativos para los siguientes niveles: en los grados 1º a 4º, el Programa incrementa en un 2,8% la matrícula escolar, disminuyendo la tasa de deserción escolar en 0,31 puntos porcentuales. También se detectan aumentos en las tasas de promoción escolar de 0,53 puntos porcentuales. Para los grados 5ª a 8º, el Programa aumenta la matrícula en un 3,2%, reduce las tasas de abandono en 0,27 puntos porcentuales e incrementa la transición de grado en 0,28 puntos porcentuales. El impacto a largo plazo de *Bolsa Familia* parece ser el aumento de la matrícula de los participantes en un 18%.

Por su parte, De Brauw *et al.* (2015) utilizan encuestas de 2005 y 2009, aplicando la técnica de *propensity score matching*. Estudian el comportamiento de cuatro variables educativas: matrícula, aprobado, repetición y deserción escolar para niños de edades comprendidas entre 6 y 17 años (edad escolar). El Programa aumenta la participación escolar de las niñas en un 8,2%. No hay impacto en la matrícula de los varones, mientras que la tasa global de matrícula se ha

incrementado en un 4,5%. Además, obtienen un aumento significativo en las calificaciones de las niñas de 6 a 17 años (10,4%), siendo mayores los incrementos en las de 15 a 17 años (20,9%).

Los impactos en la repetición escolar tienden a ser positivos. Hay un aumento de 10,5 puntos porcentuales en la repetición de grados en niños de 6 a 14 años y una reducción de 6,9 puntos porcentuales en la deserción escolar para niños de 15 a 17 años en áreas urbanas. En las áreas rurales, para esa misma franja de edad, el indicador cae 9,6 puntos porcentuales en niñas, sin embargo, no es estadísticamente significativo.

2.3.3. Chile

La primera evaluación de impacto es realizada (Galasso, 2006) aporta diversos resultados socioeconómicos sobre un conjunto de datos no experimentales. Para ello, se utiliza el Panel de Datos de *Chile Solidario* y la Encuesta CASEN 2003. Los resultados solo abarcan el impacto a corto plazo de la intervención, puesto que la evaluación se realiza transcurridos los dos primeros años de vigencia del Programa. A pesar del corto espacio de tiempo que lleva el Programa aplicándose, se encuentran impactos significativos en los programas de educación y salud, en los subsidios monetarios, en los programas de empleo y en los de mejora de la vivienda. Es relevante el papel que desempeña el apoyo psicosocial en aumentar el conocimiento de los servicios sociales en la comunidad (Tabla 2.11). De igual forma, los resultados educativos sugieren aumentos significativos en la probabilidad de que los niños de 4 a 5 años se matriculen en el nivel preescolar. Asimismo, las tasas de matrícula escolar de niños entre 6 y 15 años mejoran entre un 7% y un 9% con relación a la no participación.

Tabla 2.11. Chile: Evaluaciones de impacto de *Chile Solidario*

Autor /año	Datos y Metodología	Principales resultados
Galasso (2006)	Datos de <i>Panel de Datos Chile Solidario</i> . Encuesta Casen 2003. Período de estudio: 2003-2004. Método: Regresión en discontinuidad a partir de la Encuesta a Hogares de 2000.	Efecto significativo en los programas de educación y salud, los subsidios monetarios, los programas de empleo y de mejora de la vivienda. Papel fundamental que juega el apoyo psicosocial al aumentar el conocimiento de los servicios sociales en la comunidad. No se encuentra evidencia de que el Programa haya mejorado los resultados en empleo e ingreso de los hogares.
Peticara (2007)	Datos de <i>Panel de Datos Chile Solidario</i> . Encuesta Casen 2003. Período de estudio: 2003-2006.	No encuentra evidencia de que <i>Chile Solidario</i> haya mejorado la inserción laboral, ni la capacidad de generación de ingresos de las familias urbanas. Impacto significativo en el acceso de las familias a programas de vivienda y de intermediación laboral, y mejoras en indicadores de educación y salud.
Carneiro y Galasso (2009)	Datos del <i>Panel Chile Solidario</i> : Casen 2003 y datos administrativos: Ficha CAS ¹ Período de estudio: 2003-2006. Método: Regresión en discontinuidad y DD	Los resultados del Programa en el apoyo psicosocial son mixtos (positivos y negativos) a problemas de medición. El principal efecto positivo se encuentra en el empleo, el ingreso, la pobreza e indigencia, que se reduce en 20% en áreas rurales impulsado por la activación del trabajo de cónyuges en familias biparentales. Resultados notables en la participación del trabajo femenino. Los resultados muestran que la primera cohorte de participantes exhibe en promedio un impacto positivo, pero pequeño, en las dimensiones de empleo y vivienda. A nivel de ingresos los resultados son ambiguos. El impacto sobre el ingreso autónomo es negativo.

Autor /año	Datos y Metodología	Principales resultados
Larrañaga <i>et al.</i> (2009)	Base de datos: Fichas CAS para la primera cohorte de participantes cuyo ingreso se produce en el año 2002 (2002-2006); Datos administrativos. Método: DD y PSM	Los participantes de la primera cohorte exhiben ganancias absolutas en las tres dimensiones analizadas: ingresos autónomos, empleo y vivienda.
Hoces de la Guardia <i>et al.</i> (2011)	Encuesta de <i>Panel de Chile Solidario</i> (CHSP) longitudinal. Tres rondas 2003, 2004 y 2006, complementada con la Encuesta CASEN 2003. Método: PSM y DD.	Los resultados iniciales, usando el <i>Panel de Chile Solidario</i> , sugieren que el Programa ha tenido efectos positivos sobre el bienestar psicosocial y en la adopción de subsidios y programas sociales. Utilizando datos administrativos, se encuentran efectos positivos y significativos en las variables de empleo.

¹ Comités de Asistencia Social. Actualmente se denomina Ficha Social (FS).

Fuente: Elaborado a partir de: Galasso (2006); Peticara (2007); Carneiro y Galasso (2009); Larrañaga *et al.* (2009); Hoces de la Guardia *et al.* (2011).

Un aspecto relevante, que resalta el autor, es la fortaleza institucional de Chile en los municipios y la amplia gama de servicios sociales que tienen los chilenos a su disposición, hecho que dificulta la extrapolación de los resultados del estudio al resto de países de América Latina y el Caribe.

Peticara (2007) llega a resultados similares, al no encontrar en su estudio evidencia de que el Programa haya mejorado la inserción laboral ni la capacidad de generación de ingresos.

Otra de las evaluaciones realizadas es la que se debe a Carneiro y Galasso (2009), que amplían el período de estudio hasta el año 2006. Sus resultados indican que el Programa induce a un incremento significativo en la utilización de los servicios públicos. Hay signos leves en cuanto a los efectos sobre el ingreso en las cohortes más jóvenes (de 18 a 35 años). No obstante, la medición con datos administrativos no es tan significativa. El principal efecto positivo lo encuentran en el empleo y en el ingreso, con una reducción del 20% en la pobreza (Tabla 2.11).

Larrañaga *et al.* (2009), con datos administrativos procedentes de las Fichas CAS, aplican la técnica combinada de *diferencias en diferencias* y *propensity score matching* y descubren que los participantes de la primera cohorte (aquella que ingresa durante el año 2002) exhiben en promedio un impacto positivo pero pequeño en las dimensiones de empleo y vivienda atribuibles al programa *Chile Solidario*. Por otra parte, el impacto es negativo en la dimensión de ingresos autónomos, así como en la reducción de los efectos del Programa después de los 2-3 años de la intervención para la primera cohorte. Es posible que una fracción de los hogares tratados tenga un retroceso, una vez se retira el apoyo psicosocial, lo que puede ser cierto sobre todo en hogares que no logran desarrollar un nivel de autonomía suficiente en la fase de apoyo (Tabla 2.11). Los participantes de la primera cohorte de *Chile Solidario* muestran mejoras *absolutas* en todas las dimensiones del bienestar analizadas en el trabajo, así como para la casi totalidad de los subgrupos estudiados. Sin embargo, las ganancias se reducen o desaparecen cuando se realiza la comparación con el grupo de control.

Hoces de la Guardia *et al.* (2011) realizan una evaluación utilizando una combinación de datos (Encuesta de *Panel de Chile Solidario* longitudinal CHSP, rondas 2003, 2004 y 2006, complementada con la Encuesta CASEN 2003) y para el análisis del apoyo psicosocial se efectúan estimaciones de corte transversal en el año 2006. Subrayan que la utilización de esta metodología fue necesaria debido a las deficiencias encontradas en el *Panel de Chile Solidario*, por lo que fue

preciso fusionar datos administrativos que produce un panel de 7 rondas de casi un millón de registros en cada una de ellas. No obstante, esta exploración también presentaba algunas limitaciones como errores de muestreo.

Los resultados iniciales usando el *Panel de Chile Solidario* ponen de manifiesto que el Programa tuvo efectos positivos sobre el bienestar psicosocial. Los autores declaran su pesar por las deficiencias de los datos, en particular por la falta de una línea base de referencia, ya que la evaluación se diseña después de la puesta en marcha del Programa, situación que resta credibilidad a las estimaciones. En sentido estricto, no hay posibilidad de distinguir si los grupos de tratados y no tratados presentaban diferencias antes de la puesta en marcha del Programa o si son producto de la intervención (Tabla 2.11).

Se debe añadir que las evaluaciones se llevan a cabo un año después del comienzo de la ejecución del Programa, por lo que una de las dificultades es la carencia de datos de *línea base*. Hoces de la Guardia *et al.* (2011) plantean que, en el ámbito de la evaluación de políticas públicas, es conveniente documentar la toma de decisiones, diseñar la lógica de intervención, el definir adecuadamente los cuestionarios, y contar con una línea base, entre otros aspectos, que pueden constituir una guía para evaluaciones futuras, en otros contextos de la región¹⁸.

De hecho, algunos autores han señalado que las evaluaciones de *Chile Solidario* no son muy satisfactorias (Larrañaga y Contreras, 2010). El diseño de la evaluación estuvo a cargo del Ministerio de Planificación Social (MIDEPLAN), conjuntamente con el Banco Mundial, para lo cual elaboraron una base de datos denominada *Panel Chile Solidario*, que es una encuesta de seguimiento de un grupo de tratados y de control, que toma en consideración a quienes ingresaron en el primer año y medio de implementación del Programa. El Panel tiene problemas que afectan a su utilidad como base de datos para evaluar los resultados de *Chile Solidario*: la línea base se levantó en el año 2003, cuando *Chile Solidario* estaba ya funcionando, de modo que no hay una adecuada distinción “*antes-después*” de los efectos del Programa. Sin embargo, tres de las cuatro evaluaciones que se analizan en esta investigación lo usan.

Por otra parte, Larrañaga *et al.* (2012) subrayan que las evaluaciones cualitativas de *Chile Solidario* demuestran que el apoyo psicosocial desempeña un papel importante en el desarrollo de capacidades de las familias que viven en situación de extrema pobreza; no obstante, es un enfoque insuficiente para generar ganancias sustanciales en el empleo o los ingresos. En su opinión, este hecho obedece a la debilidad existente en la oferta pública de programas de formación orientados a la creación de pequeños negocios y microempresas, que es uno de los retos institucionales que afronta la política pública en Chile. En este sentido, existe la necesidad de diseñar programas dirigidos a las familias en extrema pobreza que promuevan su autonomía económica a corto plazo.

2.3.4. Colombia

La primera evaluación de impacto es realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, en colaboración con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de

¹⁸ El *Panel Chile Solidario* no ha sido de acceso público y las evaluaciones de impacto, basadas en estos datos, realizadas hasta la fecha, han sido elaboradas por el Ministerio de Planificación Social de Chile. Ello explica que se cuente sólo con tres estudios, que utilizan esta información, sin que ninguno de ellos haya sido publicado hasta la fecha (Larrañaga y Contreras, 2010).

Desarrollo. Se inicia en el año 2002 y fue programada para tres años. Se utilizan tres encuestas de panel de datos¹⁹, realizadas en 122 municipios colombianos, en los años 2002, 2003 y 2006. Metodológicamente fueron adoptadas dos métodos de evaluación: selección por observables y diferencias en diferencias (DD). Los hallazgos más significativos revelan impactos positivos en los objetivos del Programa (nutrición, salud, educación y reducción de la pobreza), que se recogen en la Tabla 2.12. Los resultados encontrados en la asistencia escolar, indican que el mayor impacto se encuentra en el nivel de educación secundaria. En el grupo que asiste a la escuela primaria, el impacto está entre 1,89 y 1,99 puntos porcentuales en el área rural y no se detecta impacto en la urbana.

Tabla 2.12. Colombia: Evaluaciones de impacto de *Familias en Acción*

Autor/año	Método de Evaluación	Principales resultados
DNP (2008)	<p>Datos: Tres encuestas de panel de datos llevadas a cabo a 122 municipios colombianos en los años 2002, 2003 y 2006 (57 tratados y 65 de control).</p> <p>Método: Selección por observables y diferencias en diferencias (DD).</p>	<p>Educación: Impactos positivos en las tasas de asistencia escolar para la mayoría de los grupos de edad. El mayor impacto corresponde a secundaria, situándose en las áreas urbanas entre 5,12 y 4,97 puntos porcentuales y en las zonas rurales entre 7,21 y 7,67.</p> <p>Nutrición: Impactos positivos en la frecuencia de consumo de alimentos en niños más pequeños (24 a 47 meses). Existencia de impactos positivos en la situación nutricional de los niños menores de 7 años, especialmente de la zona rural. Reducción de un 9% en la tasa de desnutrición crónica (talla por edad), reducción de un 6% en la tasa de desnutrición global (peso para la edad) en niños menores de 3 años. En los controles de crecimiento de niños de 36 a 83 meses, se observó en áreas urbanas un efecto del 44% y en los rurales del 20%. No se observó impacto significativo en el nivel de vacunación con DTP, pero son altas las coberturas en los municipios estudiados.</p> <p>Pobreza: Impactos en la distribución del ingreso mejorando la situación de los más pobres entre los pobres. Reducción de la incidencia de pobreza y el efecto del Programa en ambas zonas, especialmente en la urbana (17,1%), ya que en la rural el impacto fue del 5,5%.</p> <p>Consumo: Impactos positivos y significativos en el consumo de los hogares del área rural en ropa y zapatos para niños, y en educación en zonas urbanas. Se observó un efecto importante y significativo en el consumo de proteínas en ambas zonas y de cereales en la zona rural.</p> <p>Trabajo infantil: Causa una reducción en las tasas de participación laboral de niñas de 10 a 17 años en áreas urbanas y rurales y una reducción en la participación de niños de 10 a 17 años en zonas rurales (5,5%).</p>
Attanasio y Mesnard (2006)	<p>Datos: Muestra representativa de evaluación: 122 municipios: 57 tratados y 65 de control.</p> <p>Método: DD</p>	<p>Incremento del 15% en el consumo total en zonas urbanas y rurales. Efecto positivo sobre el consumo de alimentos representa el 72%. El Programa creó un efecto redistributivo favorable en los niños, y no tuvo efectos significativos en el consumo de artículos para adultos.</p>

¹⁹ Fueron entrevistados, en el año 2002, un total de 11.462 hogares, en 2003 10.742, y en el período 2005-2006 9.566 hogares, distribuidos equilibradamente entre zonas urbanas y rurales (DNP, 2008).

Autor/año	Método de Evaluación	Principales resultados
Attanasio <i>et al.</i> (2010)	Utilizan la muestra estratificada utilizada en Attanasio y Mesnard (2006), y DNP (2008): 112 municipios: 57 tratados y 65 de control. Método: (DD) combinado con (PSM).	Encuentran que las mujeres tienen más probabilidad de estar matriculados en la escuela. A su vez, niveles educativos altos en los padres, están asociados a mayor probabilidad de matrícula escolar. Aumenta la matrícula escolar en los niños de 14-17 años entre un 5% y un 7%. Efectos marginales más intensos se dan en las zonas urbanas donde la asistencia escolar aumenta entre 3,8 horas por día para los niños mayores y 4,5 horas por día para los más pequeños. En zonas rurales el incremento es de una hora para los niños mayores y de 2,5 horas en niños más jóvenes. En cuanto a los efectos en el trabajo doméstico, se detecta una reducción de 10-13 puntos porcentuales después de la participación en el Programa y una reducción del tiempo dedicado al trabajo doméstico.
Aguilar y Siza (2010)	La encuesta de línea base se lleva a cabo en 2007. 6 módulos sobre información socioeconómica. Datos: Grupo de comparación integrado por beneficiarios del Programa y los grupos de control por hogares que eran elegibles pero que no fueron inscritos. Método: Diferencias en Diferencias (DD) combinado con PSM.	Educación: Incrementa la probabilidad de asistir al centro educativo en casi un 4% en los niños de entre 8 y 17 años. Tiene un impacto en la población masculina (la población femenina incrementa su probabilidad de asistir en casi 4,5 puntos porcentuales). No tiene efectos sobre la población que asiste a primaria. En la escuela secundaria incrementa la probabilidad de asistir a establecimientos educativos entre 4,5 y 5,2 puntos porcentuales. Salud: El resultado más importante y además significativo con los tres métodos de evaluación es la mejora en la asistencia a los controles de crecimiento. Nutrición: Se puede apreciar que los impactos percibidos del Programa <i>Familias en Acción</i> en los indicadores de nutrición correspondieron casi exclusivamente al mayor consumo y a la variedad de alimentos. En los indicadores de lactancia y nutrición no se perciben impactos estadísticamente significativos, lo cual es consistente con el tamaño de la muestra y el reducido tiempo que hubo entre la línea base y el seguimiento. Consumo: Muestra efectos importantes en el aumento del consumo mensual de los hogares, en particular el de productos relacionados con los objetivos directos del Programa: alimentos ricos en proteínas y ropa y calzado para niños. Los resultados encontrados en Medellín muestran efectos positivos sobre el consumo total de aproximadamente 63.000 pesos en el primer año de haberse implementado el Programa. El Programa no tiene efectos sobre los gastos en educación. Se obtienen efectos para el gasto de vestuario y calzado, en particular el que es para niños y jóvenes.

Fuente: Elaborado a partir de Attanasio y Mesnard (2006); DNP (2008); Aguilar y Siza (2010); Attanasio *et al.* (2010).

Attanasio y Mesnard (2006) analizan el impacto a corto plazo del programa *Familias en Acción* sobre el consumo y sus componentes. El estudio se basa en la comparación del resultado de variables de interés como el consumo entre hogares. Construyen una muestra representativa estratificada de los municipios tratados y no tratados, en el año 2002 y 2003. Utilizan el método de diferencias en diferencias (DD), aproximando las diferencias observables a nivel individual y de la ciudad, con el objetivo de explicar el efecto del Programa en características observables. Los autores encuentran un incremento del 15% en el consumo total en zonas urbanas y rurales, resultados que son comparables con los obtenidos por otras investigaciones realizadas para otros países como México (De la Torre García, 2005). El efecto sobre el consumo de alimentos representa el 72%. Además, concluyen que el Programa creó un efecto redistributivo favorable en los niños, y no tuvo efectos significativos en el consumo de artículos para adultos.

Por su parte, Attanasio *et al.* (2010) ratifica y extiende los resultados contenidos en Attanasio y Mesnard (2006). El estudio analiza los efectos del Programa en la matrícula escolar y en el trabajo infantil. Para tal finalidad, utilizan las encuestas de panel de datos antes descritas. Sus resultados más relevantes sugieren que el Programa aumenta la matrícula escolar en los niños de 14 a 17 años, entre un 5% y un 7%. Además, hallan efectos no despreciables en jóvenes, a pesar de los elevados niveles de la matriculación escolar. En cuanto a sus efectos en el trabajo infantil, se detecta una reducción de entre un 10% y un 13%, después de la participación en el Programa, y

una reducción del tiempo dedicado al trabajo infantil. Además, encuentran que los niveles educativos más altos en los padres están asociados a una mayor probabilidad de matrícula escolar.

Aguilar y Siza (2010) realizan una evaluación de *Familias en Acción*, en el marco de la ampliación del Programa a las comunas vulnerables de la ciudad de Medellín, siendo su objetivo determinar su impacto en esta ciudad en los componentes de educación, salud, nutrición y consumo. Los resultados más significativos se resumen en la Tabla 2.12. Tras un año de intervención, la investigación detecta un impacto de 3,9 puntos porcentuales sobre la probabilidad de asistencia escolar para toda la población en edad escolar (8 a 17 años de edad). Los efectos son positivos en centros urbanos, para jóvenes que se encuentran en el nivel de educación secundaria. Sin embargo, no se encuentran impactos positivos en las franjas de edad correspondientes a educación primaria.

2.4. Retos pendientes

Los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se han hecho eco de las ventajas y desventajas de las TMC, tras más de dos décadas aplicándose en numerosos países con resultados muy dispares.

Existe cierto consenso en admitir que se trata de instrumentos controvertidos debido a que su implementación es compleja y que aún existen retos pendientes que será preciso abordar en un futuro inmediato, a fin de mejorar el diseño y los impactos atribuibles a estas intervenciones dirigidas a luchar contra la pobreza.

Si los gobiernos aspiran a crear una nueva generación de programas de TMC deberían garantizar su eficacia de cara al cumplimiento de su doble objetivo: reducir la pobreza y contribuir a la formación de capital humano.

Entre los retos de futuro se pueden citar, entre otros, los siguientes:

- Estas intervenciones están lejos de ser una panacea, siendo preciso profundizar en los procesos políticos en los que se insertan. También existe preocupación por su diseño inadecuado que conduce a problemas de ejecución con posterioridad.

Concretamente, es preciso prestar atención a parámetros clave como: los tipos y combinaciones de focalización y condicionalidad; las perspectivas para el fortalecimiento del suministro de bienes y servicios; y los procedimientos administrativos que han de responder a realidades y circunstancias cambiantes. Estos últimos deben ser lo suficientemente simples para que los beneficiarios los comprendan y, a su vez, sólidos frente al clientelismo y la corrupción.

En los países en desarrollo, las TMC podrían generar dos tipos de corrupción:

- (i) la burocracia que supone la gestión de estos programas, dados los elevados costes administrativos y tecnológicos que implica su implementación; y
- (ii) el desvío de recursos, por parte de los políticos, para comprar el apoyo de los ciudadanos.

Estos programas requieren inversiones en infraestructuras y servicios (agua, educación, vivienda, salud, transporte, entre otros) para asegurar que el suministro sea capaz de

responder a la creciente demanda generada con el incentivo de las transferencias. En esta línea, deben tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- (i) Es preciso determinar si la oferta de servicios públicos, como centros escolares y de salud, están disponibles en calidad y cantidad suficiente para absorber una mayor demanda.
 - (ii) Hay que verificar la capacidad de ejecución de las instituciones encargadas de velar por el bienestar social de los grupos vulnerables; es decir, si son suficientemente fuertes como para gestionar las complejidades inherentes a programas de esta naturaleza.
 - (iii) Es conveniente determinar los beneficios de las condicionalidades y saber si compensan los costes administrativos que conllevan.
- ¿Hasta cuándo una familia debe ser beneficiaria de un programa de transferencias monetarias condicionadas? ¿Cuál es el momento oportuno para que una familia deje de serlo? Esta cuestión debe ser abordada cuidadosamente, a partir del diseño objetivo de estrategias de salida que permitan garantizar la protección de las inversiones en el capital humano de las familias que salen de un programa. Ligadas a los criterios de salida se encuentran las recertificaciones, elemento que también debe ser abordado objetivamente, en vista de que su finalidad es evaluar si las familias han superado o no su condición de pobreza extrema.
 - A largo plazo, la sostenibilidad de estos programas es costosa y su viabilidad, en gran medida, es una cuestión de voluntad política. En el plano económico, muchos países afrontan limitaciones fiscales para financiar programas de transferencias monetarias, viéndose abocados, en la mayoría de los casos, al uso de financiación externa y a la movilización de recursos nacionales para sostenerlos. Se requieren reformas fiscales y reasignación de gastos ya existentes hacia los programas de transferencias monetarias.
 - Finalmente, los programas de TMC pueden desempeñar un papel relevante en la lucha contra la pobreza extrema. Ahora bien, como instrumento político, deben formar parte de una estrategia integrada de política económica dirigida a erradicar la pobreza y la exclusión social.

CAPÍTULO 3. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los sistemas de evaluación surgieron hace años en el ámbito empresarial, fundamentalmente, privado, dando lugar a lo que hoy se denomina *gestión evaluativa*. Sin embargo, esta filosofía ha ido calando, paulatinamente, en el sector público que hoy se ve en la necesidad de aplicar estos sistemas en un intento de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en la gestión y aplicación de unos recursos financieros cada vez más restringidos ante la necesidad de controlar los niveles de déficit público. A ello habría que añadir la creciente demanda de información sobre las actuaciones públicas, por parte de los ciudadanos, que exigen una mayor capacidad de control sobre aquéllos que gestionan el dinero público. En consecuencia, las razones que determinan la distribución de estos recursos, así como el éxito o fracaso de las diferentes intervenciones llevadas a cabo, deben ser explicadas y justificadas.

En este *Capítulo* se aborda el marco teórico y conceptual propio del ámbito de la evaluación de las políticas públicas, prestando especial atención a la evaluación de impacto y, en concreto, a las técnicas de emparejamiento utilizadas para construir un *escenario contrafactual*, en particular el *propensity score matching (PSM)*, que es la técnica utilizada para realizar una parte del análisis empírico de esta investigación, cuyos resultados se presentan en el *Capítulo 6*.

3.1. La necesidad de evaluar las políticas públicas

Durante el período comprendido entre la *Gran Depresión* y la *Segunda Guerra Mundial*, la evidencia empírica, en las economías capitalistas, demostró que el sistema de libre mercado adolecía de graves deficiencias para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, constituyéndose este en uno de sus grandes retos. De ahí que el debate económico haya girado en torno a la conveniencia o no de que el Estado intervenga en la economía y al papel que este debe desempeñar (Tomás Carpi y Sánchez Andrés, 2017).

La corriente de pensamiento liberal, desde los postulados de Adam Smith (1794), defiende que el Estado debe limitar su intervención en la economía, ya que “*existe una mano invisible*” que logra el equilibrio automáticamente. En el lado opuesto se sitúan los seguidores del pensamiento keynesiano que, con una filosofía intervencionista, abogan por influir en la demanda agregada para combatir el paro (o la inflación) a través de un aumento (o disminución) del gasto por parte del sector público, de modo que compense la insuficiencia de la demanda privada en momentos de recesión o depresión económica, aunque ello implique un desequilibrio del presupuesto público. John Maynard Keynes (1970), en su *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, publicada en 1936, manifestó que las modificaciones de la demanda agregada podrían contribuir a corregir los desajustes entre la oferta y la demanda globales.

Precisamente, la Economía Pública Moderna argumenta que, ante el incumplimiento de los supuestos fundamentales de la economía neoclásica, se justifica la necesidad de la intervención del Estado a fin de garantizar el bienestar de la sociedad, dado que el mercado, por sí solo, no es

capaz de alcanzar una situación Pareto-eficiente²⁰. Para Rodrik (2012), los países que han progresado más, y lo han hecho de la forma más sólida, continuada y estable, económica, social y políticamente, han sido los que se han beneficiado de un sistema de instituciones y políticas públicas que han cumplido su cometido, bien sea de forma preventiva, correctiva o compensatoria. Ello redundará en una mayor calidad institucional (rendición de cuentas, competencia técnica, escasa corrupción, más flexibilidad y mayor control democrático) que se da más en economías avanzadas que en los países en desarrollo.

La existencia de *fallos en el mercado*²¹ (Atkinson y Stiglitz, 1984; Stiglitz, 2014; Wolf, 1987; Tirole, 2015) ha venido tradicionalmente a justificar tal intervención, identificándose los siguientes:

- problemas de distribución derivados de las desigualdades creadas por el mercado;
- fallos en la competencia, con la aparición de monopolios, oligopolios o restricciones derivadas de pactos o colusión;
- ausencia de mercados de futuros o de riesgos;
- incapacidad del mercado para alcanzar por sí solo la estabilidad económica;
- efectos externos inducidos; y
- existencia de bienes públicos puros, de mérito y de demérito.

De manera que la intervención del sector público está justificada siempre que este actúe más eficientemente que el mercado.

La primera consideración que hay que realizar es que *el mercado no alcanza el ideal de la competencia perfecta*²²; es decir, existe competencia imperfecta. Los agentes económicos toman sus decisiones en función del precio, constituyendo este el mecanismo central de asignación óptima de los recursos. Para que el sistema de precios asegure un resultado eficiente es necesario que exista información perfecta; esto es, ninguno de los participantes puede influir en el precio porque son *precio-aceptantes*. Como el mercado fracasa, el Estado debe intervenir para garantizar la competencia. He aquí la primera razón que justifica el papel del sector público en la economía, eliminando no sólo la ineficiencia asignativa causada por la existencia de monopolios, oligopolios, acuerdos colusivos y situaciones de abuso de posición dominante, sino también en la distribución de la renta (Stiglitz, 2014).

En segundo lugar, se encuentran las *externalidades o efectos externos a terceros* de las decisiones y acciones de los agentes (individuos, familias o empresas) en el mercado, con efectos distributivos. Existen muchos casos en los que los actos de una persona o de una empresa afectan a otras, imponiéndoles un coste pero no se les compensa por ello (externalidad negativa), o en los que se genera un beneficio a otras, sin recibir retribución alguna a cambio (externalidad positiva). Un ejemplo de externalidad positiva lo constituye la educación obligatoria, pues vivir en una

²⁰ Una situación Pareto-eficiente significa que nadie puede mejorar sin que al mismo tiempo alguien empeore (Stiglitz, 1988).

²¹ Se entiende por *fallos del mercado* aquellas situaciones en las que el mercado no es capaz de asignar de forma óptima los recursos (Albi *et al.*, 2000).

²² Entre sus características más significativas se pueden señalar: la existencia de muchos pequeños productores en relación con el mercado, el producto es homogéneo, los compradores están bien informados, existe libre entrada y salida de empresas, y decisiones independientes tanto de los oferentes como de los demandantes sin incidencia en el precio.

sociedad con ciudadanos instruidos beneficia a todos. Por su parte, la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera o los efectos del humo del tabaco sobre los fumadores pasivos son algunos ejemplos de externalidades negativas. En definitiva, la existencia de externalidades significa que algunos costes y beneficios sociales no figuran en los cálculos de los agentes privados. Los efectos distributivos de las externalidades se manifiestan en una transferencia ilegítima de valor entre el perjudicado por la externalidad negativa y el que se ha beneficiado al generarla, lo que supone que a la ineficiencia productiva se le añade la injusticia social que aquella origina. Algo similar sucede cuando se produce una externalidad positiva. De manera que cuando existan actividades que generan externalidades el sector público intervendrá para favorecer su internalización²³, contribuyendo a una asignación de los recursos más eficiente y a una sociedad más justa.

Un tercer fallo que habría que considerar es la *deficiente o nula valoración de los bienes públicos* que hace el mercado. Cuando un bien es excluyente, puede impedirse que aquéllos que no paguen por él lo obtengan, y rival en el consumo, la misma unidad no puede consumirse simultáneamente por dos personas, nos encontramos ante un *bien privado*. Un *bien público*²⁴ presenta las características contrarias a un bien privado, ya que es, al mismo tiempo, no excluyente, puesto que no se puede excluir a nadie de su consumo (por ejemplo, el aire libre de contaminación), y no rival, porque el consumo de una persona no disminuye la cantidad disponible para los demás (por ejemplo, la señal televisiva). El hecho de que los mercados privados no suministren bienes públicos o suministren demasiado pocos, justifica muchas de las actividades del Estado.

Pero los bienes públicos no son los únicos que los mercados proveen inadecuadamente. Cuando éstos no suministran un bien o servicio, a pesar de que el coste de producción sea inferior al precio que los consumidores están dispuestos a pagar, nos hallamos ante un *mercado incompleto*.

La información es, en muchos aspectos, un bien público, ya que suministrar información a una persona más, no supone reducir la cantidad que tienen otras. Cuando los agentes económicos tienen información perfecta, se producen resultados eficientes, pero la realidad es que disponen de *información incompleta y asimétrica* (conocimiento desigual de los que intervienen en una transacción, en relación con la *cosa* objeto de transacción, otorgando ventajas al que se encuentra mejor informado). La eficiencia requiere que se difunda gratuitamente o, con más precisión, que sólo se cobre el coste real de transmitirla. Pero, en este caso, no sólo se produce un problema de ineficiencia asignativa, sino también de injusticia distributiva, cercenando la seguridad y la libertad y generando lo que Stiglitz (2014) denomina *deficiencias de gobernanza*.

Parece claro que, sin una regulación y cierta vigilancia de carácter público, resulta imposible eliminar las distorsiones económicas y sociales generadas por las imperfecciones y asimetrías de información en el mercado. Pero en la medida en que los actores económicos beneficiados por

²³ Corregir o internalizar una externalidad es lograr que los precios reflejen todos los costes y beneficios marginales de una actividad, tanto internos como externos, de forma que la actividad generadora de externalidades se ajuste a su nivel eficiente (Albi *et. al.*, 2000). Un análisis de los distintos tipos de intervención necesarios para internalizar el efecto de una externalidad puede encontrarse en esta obra.

²⁴ Los *bienes públicos* son aquellos que benefician de una manera indivisible a toda la comunidad independientemente de que los individuos deseen o no comprarlos. Los *bienes privados*, por el contrario, pueden dividirse y suministrarse por separado a diferentes individuos sin que se produzcan beneficios ni costes externos a otros. Para proveer eficientemente *bienes públicos* suele ser necesaria la intervención del Estado, mientras que los *bienes privados* pueden ser asignados eficientemente por los mercados (Samuelson y Nordhaus, 1999).

dichas situaciones tengan capacidad para secuestrar o influir en el regulador, sólo una sociedad civil organizada, provista de los recursos de control adecuados, podría contribuir a mejorar los niveles de transparencia, de seguridad y de equidad en aquellos mercados en los que se produzcan tales distorsiones (Tomás Carpi y Sánchez Andrés, 2017).

En estos casos, al igual que en aquellos otros en los que se intenta favorecer una redistribución más equitativa de la renta y la riqueza (Piketty, 2014), alcanzar ciertos objetivos macroeconómicos, incentivar el consumo de bienes preferentes o disuadir el de las necesidades indeseables, y garantizar la satisfacción de las necesidades básicas a las personas con capacidades productivas disminuidas o marginados, la intervención del Estado también estaría justificada.

En relación con este último aspecto, el mercado no sólo no permite conseguir los ingresos necesarios para llevar una vida digna y plena, sino que agudiza el problema mediante los mecanismos de selección y asignación de recursos propios de su funcionamiento. En los países en desarrollo el problema se agrava al no existir un marco institucional y político (Stiglitz, 2015) que garantice la puesta en marcha de estrategias económicas y sociales que contribuyan a resolver el atraso económico, la pobreza extrema, la malnutrición, los déficits sanitarios, educativos y de vivienda, para alcanzar mayores grados de resiliencia (Acemoglu y Robinson, 2012).

En esta situación, la desigualdad se enquistada y se transmite de padres a hijos si no existen mecanismos compensatorios que garanticen el derecho de los niños a una infancia favorable al desarrollo de sus capacidades (Sen, 1999; Therborn, 2015). La educación desempeña aquí un papel esencial, debiendo abordarse, a su vez, el problema de los entornos inestables y perturbadores de las personas en las dos primeras décadas de su existencia a través de las políticas de reducción de la pobreza.

En definitiva, si bien es cierto que el mercado adolece de una serie de fallos que hay que corregir mediante las políticas públicas, no lo es menos que el sector público en esta intervención, en ocasiones, también fracasa (Wolf, 1987): el despilfarro en el gasto público provocado por la separación entre las fuentes de ingreso y de gasto; la sobrecarga regulatoria; la falta de transparencia; la multiplicidad y el mantenimiento de políticas sin revisar sus logros, con los mismos objetivos pero bajo la responsabilidad de diferentes departamentos o niveles de administración (*desajuste institucional*), lo que dificulta su coordinación o el uso interesado de las políticas públicas con fines partidistas u oportunistas, son solo algunos de los fallos del sector público, tan identificables como los del mercado.

La realidad de las economías mixtas modernas viene marcada por la coexistencia (convivencia) de mercados que funcionan mal con gobiernos que también lo hacen. En este contexto, las políticas públicas tienen la misión de alcanzar la combinación menos imperfecta posible, teniendo en cuenta, por un lado, la *teoría de los fallos del mercado*, que indica las circunstancias en las que podría tener sentido la intervención pública en la economía, y, por otro, la *teoría de los fallos del sector público*, que refleja las situaciones en las que tal intervención podría fracasar (Wolf, 1995). Precisamente, en el núcleo de la *teoría de los fallos del sector público* podemos encontrar argumentos que respaldan la necesidad de evaluar las políticas públicas.

Responder a la pregunta de si es necesaria la evaluación de cualquier actividad realizada por los seres humanos parece una banalidad que en todo caso merece una respuesta afirmativa. La imperfección "*natural*" que acompaña a todas las actividades humanas y la incertidumbre en la que estas se desarrollan aconsejan, al menos, una revisión ex-post que nos indique si su realización

ha obtenido los resultados previstos o no, es decir, una evaluación (Miranda Escolar, B. y Miranda Castillo, J.C., 2006:99).

Las políticas públicas constituyen una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos (y a veces no públicos), cuyos recursos, nexos institucionales e interés varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (Subirats *et al.*, 2012). La creciente demanda de información sobre las actuaciones públicas, por parte de los ciudadanos, las razones que determinan la distribución de estos recursos, así como el éxito o fracaso de las diferentes intervenciones llevadas a cabo, deben ser explicadas y justificadas. La evaluación debe proporcionar dicha información en un ejercicio de transparencia y gobernanza.

Inicialmente, la evaluación estuvo centrada en los mecanismos de programación, implantación y ejecución de las políticas y programas públicos, prestándose escasa atención al impacto de las actuaciones financiadas. De hecho, en la tercera edición de *Implementation*, publicada en 1984²⁵ (Pressman y Wildavsky, 1984), se dedicaba un capítulo al significado de la evaluación de la implantación que pretendía establecer una relación entre el estudio de esta etapa del ciclo de una política pública con el interés que en aquel momento estaba comenzando a despertar la evaluación. “*El evaluador recoge y analiza datos para proporcionar información sobre los resultados del programa. El implantador consume esta información, utilizándola para comprobar las decisiones pasadas y orientar las acciones futuras. La implantación (...) trata de aprender de la evaluación. Los ejecutores y los evaluadores se involucran en relaciones complementarias basadas en su mutua producción y consumo de información (es decir, aprendizaje)*” (Browne y Wildavsky, 1983:204).

Sin embargo, en los últimos años, se han realizado grandes esfuerzos desde diferentes organismos internacionales (Banco Mundial, Comisión Económica para América Latina o la Comisión Europea, entre otros) por impulsar el análisis contrafactual para evaluar el impacto de las intervenciones públicas tratando de estimar lo que habría sucedido en su ausencia (Miranda Escolar *et al.*, 2015). En todo caso, la evaluación de impacto sería sólo una parte más de la evaluación de un programa o de una política pública.

Las experiencias de países con larga trayectoria en evaluación en todos los niveles de la administración, como son los casos de Estados Unidos, Canadá, Francia y los países nórdicos, han demostrado las múltiples ventajas de la evaluación de las políticas públicas al permitir el intercambio de ideas entre los actores involucrados en la intervención, aspecto que permite legitimar la acción pública, mejorar la gestión y explicar los resultados y sus efectos indirectos o no previstos (Subirats *et al.*, 2012); es decir, en qué medida ha logrado modificar el tejido social que se buscaba afectar (cambiar) y hasta qué punto esos efectos satisfacen las expectativas de las decisiones tomadas (Miller, 2010). Las principales ventajas de la evaluación de políticas públicas se presentan en la Tabla 3.1.

Tabla 3.1. Principales ventajas de la evaluación de políticas públicas

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo a la toma de decisiones políticas (<i>decisión support</i>), ayudando a la formulación, diseño y, si fuera preciso, modificación del programa. ▪ Ayuda a definir y clarificar los objetivos. ▪ Rinde cuentas a la sociedad (<i>accountability</i>), que incluye el control del cumplimiento de los compromisos, la información y transparencia. |
|---|

²⁵ La primera fue publicada en 1973.

- Promueve el aprendizaje individual, colectivo e institucional (*strategic change*); la evaluación se convierte en un sistema de aprendizaje en el que unos aprenden de la experiencia de otros.
- Favorece la mejora continua en el desempeño
- Promueve los valores de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- Propicia la coordinación de las políticas públicas.
- Facilita la comparación de resultados (*yardstick competition*) entre unidades que llevan a cabo las mismas actividades lo que incentiva la mejora en el desempeño.
- Identifica las mejores unidades para aprender de sus prácticas y tener así una referencia (*benchmarking*) de actuación.

Adicionalmente, la evaluación de políticas públicas es un instrumento útil para conseguir:

- la movilización de los actores implicados;
- la promoción de las capacidades;
- el desarrollo de la cooperación a todos los niveles; y,
- la mejora de la capacidad del aprendizaje colectivo.

Fuente: Adaptado de Miranda Escolar y Miranda Castillo (2006).

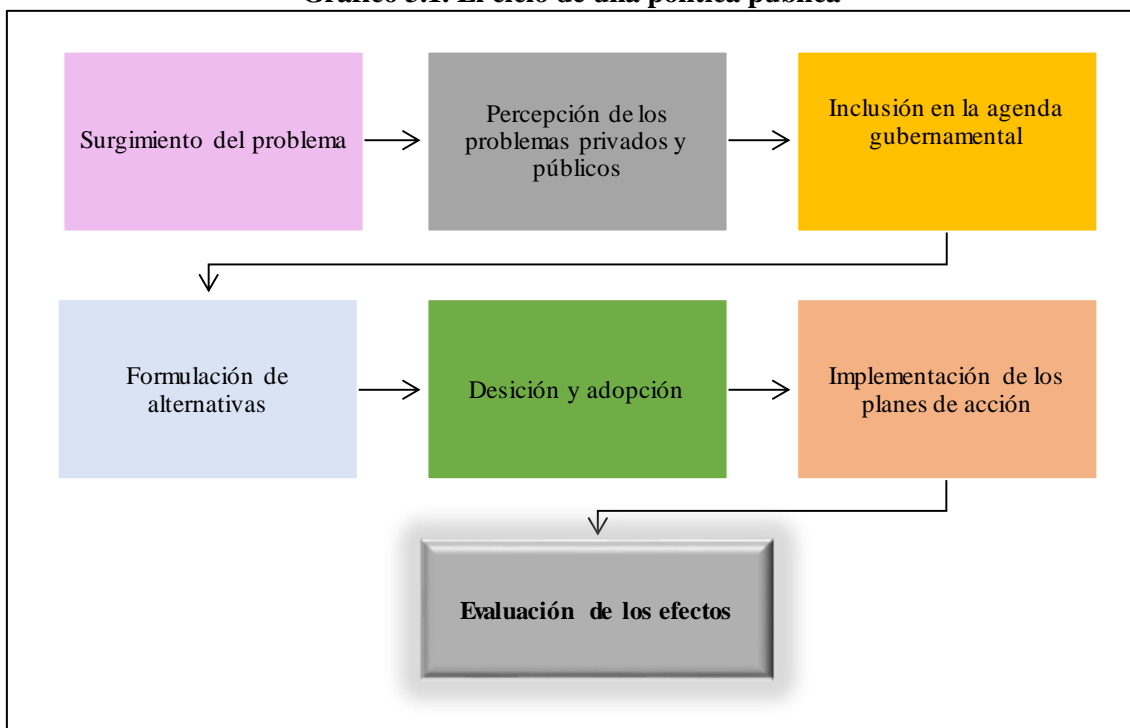
Pero tal vez los mayores beneficios de la evaluación de una política pública no sean los resultados directos que genera en términos de lo que pondría de manifiesto una evaluación de impacto sobre el éxito o el fracaso de esta, sino más bien la dinámica de aprendizaje que puede estimular entre los responsables políticos, así como en los demás actores involucrados (Lehtonen, 2005, 2006; Grin y Loeber, 2007).

3.2. La evaluación en el ciclo de una intervención pública

El conjunto de decisiones o acciones que constituye una política pública se enmarca en el *ciclo de una política pública* que es una herramienta metodológica que permite esquematizar el desarrollo de los procesos de decisión, implementación y evaluación. Debe considerarse como un marco de referencia que se inicia con el *surgimiento del problema* y se prolonga hasta el proceso de *evaluación de los resultados* obtenidos (Gráfico 3.1). La elaboración de políticas públicas se concibe, así como una actividad social o colectiva de solución de problemas (Birkland, 2011:7-11) o como un medio de ejercer el poder por un grupo social sobre otro (Subirats *et al.*, 2012).

La fase de *surgimiento del problema* está determinada por el momento en que se produce una necesidad colectiva y las instancias político-administrativas le buscan una posible solución. A esta fase se le asocian procesos de percepción del problema, reconocimiento de la situación, definición, agregación de diferentes eventos o dificultades, organización de estructuras y de representación de los intereses (Miller, 2010; Cuadrado Roura, 2015; Toboso y Caballero, 2015).

Gráfico 3.1. El ciclo de una política pública



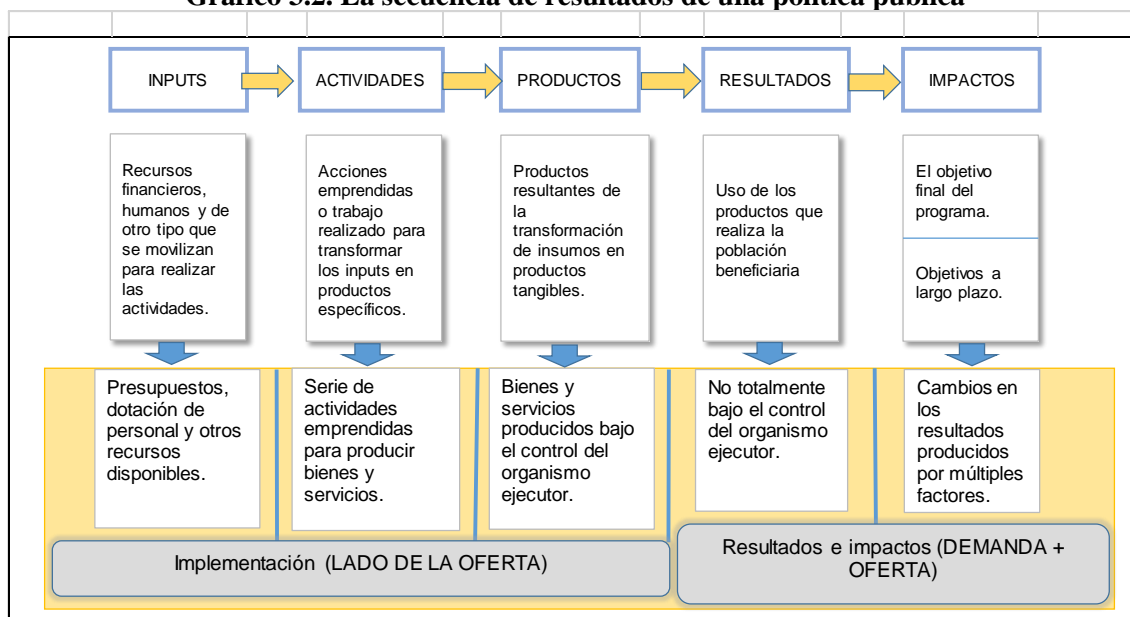
Fuente: Elaborado a partir de Subirats *et al.* (2012).

La *inclusión en la agenda gubernamental* es la siguiente etapa y se refiere a la incorporación, por parte de quienes toman decisiones político-administrativas, de un problema colectivo elegido como prioritario de entre las múltiples necesidades que tiene la sociedad. En la fase de *formulación de alternativas* se definen y cuantifican los objetivos y se seleccionan los instrumentos y los procesos que deberán ponerse en marcha para la solución de ese problema que ha sido previamente identificado, mientras que la *implementación* comprende la organización de los medios para ejecutar las *decisiones adoptadas*, una vez han sido revisadas las *alternativas que se han formulado*, y se han tenido en cuenta las directrices gubernamentales (Miller, 2010). Finalmente, la *evaluación* aspira a determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta de los grupos objetivo y de grado de resolución del problema (Subirats *et al.*, 2012).

En consecuencia, la evaluación constituye una de las fases del ciclo de una política pública, de trascendental importancia, pues permite una retroalimentación de información para la toma de decisiones presentes y futuras que mejora la gestión pública. Las evaluaciones bien diseñadas e implementadas pueden aportar evidencias convincentes y exhaustivas útiles para informar las decisiones sobre políticas e influir en la opinión pública (Gertler *et al.*, 2011).

Parece claro que la evaluación no puede considerarse como un hecho aislado sino como una cadena de resultados que involucra varias etapas del *ciclo de una política pública*, desde la fase de planificación (*evaluación ex-ante o a priori*), a la de implementación (*evaluación intermedia o a medio plazo*) y a la de verificación de los resultados e impactos (*evaluación ex-post o a posteriori*). Esta forma de entender la evaluación se muestra en el Gráfico 3.2, en el que se recoge la secuencia de *inputs*, *actividades* y *productos* (outputs o realizaciones), a partir de los cuales se obtendrán los *resultados* y los *impactos*.

Gráfico 3.2. La secuencia de resultados de una política pública



Fuente: Adaptado de Gertler *et al.* (2011:26).

- *inputs*, son los recursos de que dispone el programa, que incluyen el personal y el presupuesto, entre otros;
- *actividades*, es decir, las acciones emprendidas y el trabajo realizado para transformar los inputs en productos;
- *productos*, los bienes tangibles y los servicios que producen las actividades del programa y que se encuentran bajo el control y la responsabilidad del organismo (departamento/servicio) gestor;
- *resultados* que se espera alcanzar una vez que la población se haya beneficiado de los productos generados por el programa, manifestándose normalmente a corto y medio plazo;
- *impactos* vinculados a los objetivos generales del programa, que pueden verse influidos por múltiples factores ajenos a la intervención y que se alcanzan después de un período largo de tiempo.

Esta secuencia, a su vez, puede observarse desde dos perspectivas:

- una *interna*, en la vertiente de la oferta política, que comprende el proceso necesario hasta la *implementación* del programa, y que abarca la movilización de los inputs, las actividades y acciones que generan los productos; se trata de los aspectos que puede supervisar directamente el organismo gestor para medir el desempeño del programa;
- otra *externa*, en la esfera de la demanda de la sociedad, centrada en los *resultados e impactos*, que dependen de los cambios de comportamiento de los beneficiarios del programa y de la capacidad de este para movilizarlos.

Los autores (Gertler *et al.*, 2011) reconocen una tercera vertiente de *supervisión y riesgos*²⁶ que recoge los factores que pueden poner en peligro la consecución de los resultados esperados y las estrategias para solventarlos.

Llegados a este punto conviene formularse la siguiente pregunta: ¿es lo mismo el análisis de la *implantación* que la *evaluación*? Para algunos autores la evaluación examina cómo pueden apreciarse, valorarse y controlarse las políticas públicas y las personas que las llevan a cabo, mientras que el estudio de la implantación se centra en analizar cómo se ejecuta la política y se lleva a la práctica: “*Los evaluadores son capaces de decirnos mucho acerca de lo sucedido (qué objetivos, y de quién, se alcanzaron) y poco acerca de por qué (la conexión causal)*” (Browne y Wildavsky, 1983:203). Es precisamente, en este último aspecto, en el que incide la evaluación de impacto que se analizará en los siguientes epígrafes.

3.3. Auditoría, seguimiento y evaluación: El papel de los indicadores

La auditoría, el seguimiento y la evaluación constituyen tres actividades diferentes que cumplen distintas funciones en la vida de una política pública pero que se complementan.

La *auditoría (control de gestión)* tiene como objetivo evaluar el desempeño general de la actividad administrativa, tanto a largo plazo, en cuyo caso estaría relacionado con la *planificación estratégica*, como a corto, vinculándose entonces con la *planificación operativa*. Con ella, la dirección se asegura que los recursos son obtenidos y empleados de forma eficaz y eficiente para el logro de los objetivos (Ogando y Miranda, 2002:16).

El *seguimiento (monitoring)* consiste en realizar un examen exhaustivo, regular (normalmente con periodicidad anual) y sistemático de los recursos financieros ejecutados, las actividades financiadas y los datos sobre los primeros resultados a nivel de proyecto. Debe generar información cuantificada que servirá para corregir las desviaciones respecto a los objetivos, contribuye a hacer públicos los gastos efectuados y proporciona indicadores para llevar a cabo la evaluación del programa (Comisión Europea, 2006b).

Según la *Real Academia Española*, evaluar es “*estimar, apreciar, calcular el valor de algo*”. Trasladando esta acepción al ámbito de las políticas y los programas públicos podríamos decir que la *evaluación* consiste en la aplicación de métodos de investigación sistemáticos al objeto de examinar el diseño (la lógica de intervención), la ejecución y la utilidad (efectividad) de una política o de un programa público. Debe cuantificarse la eficacia, la eficiencia y los impactos reales (efectos netos atribuibles al programa), previstos o no, en los ámbitos económico, social, sectorial o medioambiental, entre otros. La evaluación no se limita a advertir sobre “*el buen empleo*” de los fondos públicos. Genera información e indicadores relevantes que retroalimentan la política o el programa y ayuda a mejorar la calidad de su concepción y su ejecución (European Commission, 2014a:8-10).

La evaluación de políticas públicas es un concepto cuya delimitación es controvertida y no exenta de dificultades. No en vano Vedung (1996) se refiere a él como un “*imán semántico*”. El autor lo define como “*la cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas*”. Por su parte, Cohen y Franco

²⁶ Esta vertiente no se muestra en el esquema.

(1988) resaltan que “*la evaluación es fijar el valor de una cosa y, para hacerlo, se debe diseñar un procedimiento mediante el cual se compare aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado*”.

Precisamente, la ausencia de criterios fijos para valorar el éxito o el fracaso de una intervención pública, que se apliquen independientemente del momento y el lugar, es un problema serio (Bovens y ‘t Hart, 1996:4). Se plantea así un modelo centrado únicamente en los objetivos y resultados de las intervenciones gubernamentales, sin prestar la menor atención a los costes del programa ni a otros aspectos de la acción pública de interés para la sociedad (Vedung, 1996:56-59).

Desde una perspectiva de impacto, Meny y Thoenig (1992:195) señalan que “*evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico*”. La evaluación es, por tanto, un modo de razonamiento asumido por el analista para apreciar de manera sistemática, sobre la base de métodos científicos, la eficacia, la eficiencia y los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas.

En esta misma línea, la OCDE (2010) considera que la evaluación es la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido; de su diseño, de su puesta en práctica y de sus resultados; cuyo propósito es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como su eficiencia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo [...] y deberá proporcionar información creíble y útil que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. Se incorporan así elementos clave de la evaluación como: pertinencia, eficiencia, sostenibilidad, transparencia, utilidad, eficacia y aprendizaje.

Desde nuestro punto de vista, la evaluación consiste en la aplicación de técnicas de investigación sistemáticas al objeto de examinar el diseño, la ejecución y la utilidad de una política o de un programa público, indicando un camino a seguir para estimar, sobre la base de métodos científicos, la eficacia (efectividad), la eficiencia y el impacto neto, previsto o no, de las políticas públicas en los ámbitos económico y social y en el entorno físico. Es un proceso generador de información (cuantitativa y cualitativa) e indicadores relevantes que retroalimentan la política para mejorar su gestión y la calidad de futuras intervenciones.

En un contexto en el que los responsables políticos y la sociedad civil exigen resultados y rendición de cuentas a los programas públicos, la evaluación se ha convertido en un instrumento que debe contemplarse como parte integral de la toma de decisiones. Evaluar las políticas públicas adquiere gran relevancia porque ofrece la posibilidad de identificar, describir y cuantificar los resultados e impactos que dichas políticas han conseguido. El principal desafío para llevar a cabo evaluaciones de impacto es identificar la *relación causal* entre el proyecto, el programa o la política y los resultados de interés. Para lograrlo, las autoridades político-administrativas deben asegurarse que los objetivos estén claramente definidos y cuantificados y que exista coherencia entre la lógica de intervención y los objetivos de la política. Otro aspecto importante a considerar es la posibilidad de que surjan consecuencias no deseadas y efectos adversos.

La *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios* (AEVAL, 2010) asume que la evaluación tiene dos vertientes: la *gerencial* y la *política*.

- Desde hace años se promueve una *cultura gerencial*, lo que está íntimamente relacionado con la cultura de resultados, que no es otra cosa que anteponer el cumplimiento de los objetivos

señalados y analizar su alcance (evaluación por objetivos), en contraposición con la orientación tradicional que enfatizaba los procedimientos.

En este sentido, la evaluación de políticas públicas es un campo de investigación aplicada cuyo objetivo fundamental es valorar la utilidad y el impacto de la intervención pública, teniendo en cuenta que en un entorno de escasez de recursos resulta fundamental evaluar tanto la vertiente de la eficiencia en la asignación de los recursos de los que dispone, como de la efectividad de las políticas que desarrolla (Mediavilla, 2013).

Las tendencias modernas en los países anglosajones, y sobre todo en los países de la OCDE, abogan por la aplicación de la evaluación de resultados, entendida esta como un proceso que permite evaluar los resultados de una intervención pública y obtener una retroalimentación de la información que se genera, siendo muy útil para la toma de decisiones. Este enfoque se enmarca dentro de la *Nueva Gestión Pública*²⁷ que persigue una administración eficiente y eficaz, favoreciendo la introducción de mecanismos de competencia y generando una dinámica interna en las organizaciones que redunde en la mejora del desempeño organizacional, a partir de un proceso de planificación y de un instrumental de evaluación para verificar el cumplimiento de metas y objetivos (AEVAL, 2010).

- Por su parte, la *vertiente política* tiene que ver con el hecho de que la evaluación implica en sí misma una decisión política. El fin de la evaluación tiene que ver con su utilidad social. De ahí que la evaluación sea vista como un instrumento de fortalecimiento del Estado haciendo más transparente la acción política y mejorando la eficiencia gestora del sector público. Bajo esta perspectiva, la evaluación es un proceso más que una mera técnica.

3.3.1. Propósitos, enfoques metodológicos y factores limitantes de la evaluación

La Comisión Europea distingue cinco propósitos que pueden motivar el diseño y desarrollo de una evaluación (European Commission, 2012a). Cada uno de ellos requiere, a su vez, la aplicación de diferentes enfoques metodológicos (Tabla 3.2).

Como puede observarse, evaluar un programa o una política pública supone adoptar una visión abierta en materia de metodologías y técnicas (cuantitativas y cualitativas) a utilizar, así como asumir diferentes corrientes de pensamiento dentro de las ciencias sociales y de la teoría de la administración pública. Además, no es una práctica unificada desde el punto de vista cognitivo. No se trata únicamente de la aplicación de una metodología o una técnica; es, también, un enfoque a través del cual el evaluador se acerca al objeto de evaluación. Este enfoque tiene que ver con su propia posición ante la realidad, con su visión sobre el objeto a estudiar, con paradigmas emergentes y dominantes y con el contexto en el que se desenvuelve la tarea evaluativa (AEVAL, 2010).

²⁷ El objetivo de la *Nueva Gestión Pública* es conseguir un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz (Sánchez, 2007). Esta corriente ha inspirado las reformas hacia unas administraciones públicas más reducidas y estilizadas en Europa, Australia, Nueva Zelanda, América Latina y el Caribe, y América del Norte.

Tabla 3.2. Propósitos y enfoques metodológicos de la evaluación

Propósitos de la evaluación		Enfoque metodológico
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> - Responde a las necesidades de los planificadores y políticos. - Debe asegurar que los recursos han sido asignados eficientemente o si existen otros usos para mejores resultados. 	Enfoque basado en el análisis de la asignación eficiente de los recursos: prospectivo (planificación) y retrospectivo (cómo se han utilizado los recursos). Ejemplo: análisis coste-beneficio.
Rendición de cuentas (accountability)	<ul style="list-style-type: none"> - Demuestra hasta qué punto el programa ha logrado sus objetivos y la forma en la que se han utilizado los recursos. - Responde a las necesidades de los responsables políticos, organismos financiadores y parlamentos. - Interesa: <ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál ha sido el éxito del programa? - ¿Se consiguieron los objetivos? - ¿Se gastó el dinero con eficiencia y eficacia? 	Enfoque basado en la verificación de normas y objetivos: juzga el éxito o fracaso de una política a partir de la aplicación de una serie de criterios.
Mejora en la ejecución	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora la aplicación y ejecución del programa y la eficacia de sus mecanismos de actuación (medidas y acciones). - Responde a las necesidades de los gestores del programa. 	Enfoque formativo orientado hacia la mejora y el cambio: genera conclusiones de utilidad para mejorar el programa durante su aplicación y su funcionamiento.
Producción de conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta la comprensión sobre qué programas funcionan, cómo operan en la realidad y en qué circunstancias para poder llegar a conclusiones sobre la efectividad de diferentes formas de actuación. - Responde a las necesidades de los planificadores. 	Enfoque basado en la comprensión/explicación: se ocupa de explicar los impactos del programa y su éxito e identificar mecanismos causales sobre qué funciona, cuándo y cómo.
Fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora y desarrolla la capacidad de los participantes en el programa (agencias, organismos, administraciones) de actuar sobre el entorno y de sus redes e instituciones. - Responde a las necesidades de los socios del programa y otros implicados (<i>stakeholders</i>). - ¿Cómo aumentar sus propias capacidades y cómo los beneficiarios pueden obtener un máximo beneficio de las oportunidades del programa? - Interesa: <ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué se puede hacer para aumentar la participación y el consenso? 	Enfoque participativo que busca el desarrollo de redes, comunidades y territorios desde una perspectiva constructivista (abajo-arriba/ <i>bottom-up</i>) a partir de métodos participativos.

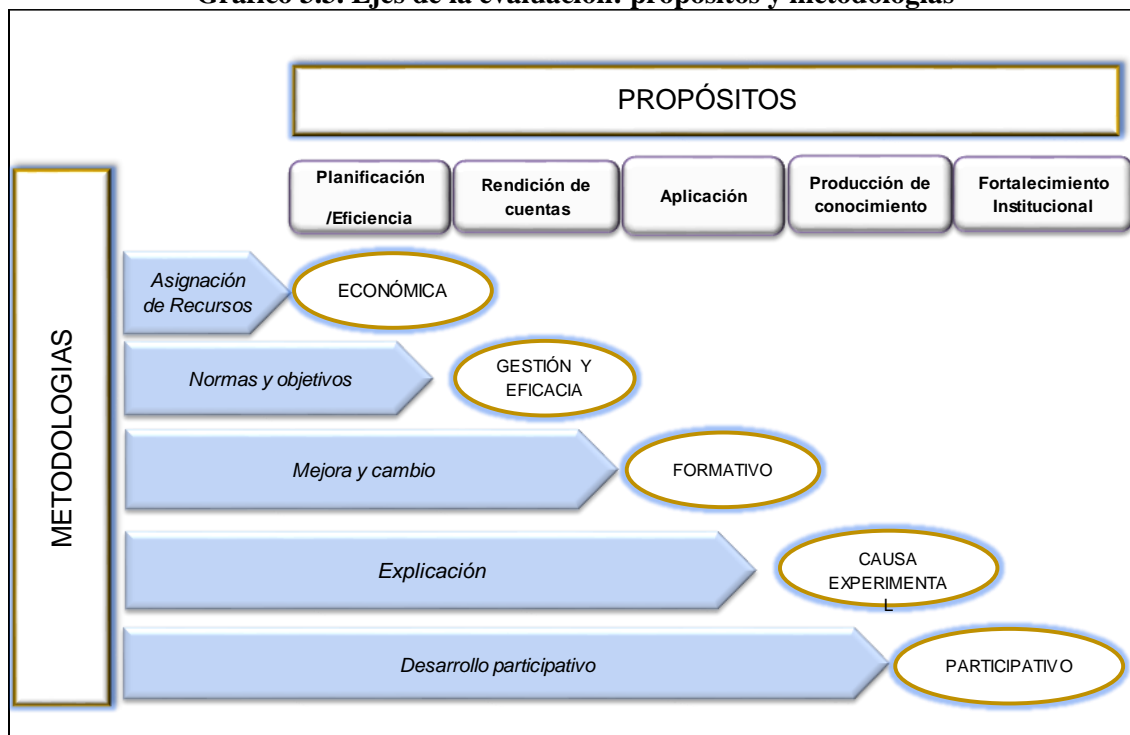
Fuente: Adaptado de European Commission (2012a).

El Gráfico 3.3 muestra la interrelación existente entre los dos ejes de la evaluación: las metodologías (dispuestas horizontalmente) y los propósitos (verticalmente). En la intersección de ambos, se encuentran los principales tipos de evaluación, que serán analizados con mayor profundidad posteriormente en este mismo *Capítulo*. Se distinguen cinco tipos diferentes de evaluación que resultan de la combinación de los enfoques metodológicos y la finalidad a la que responde cada uno de ellos. Así, nos encontramos con:

- las orientadas a la planificación y asignación de recursos, que responden a *evaluaciones de carácter económico*;
- las relacionadas con la rendición de cuentas que se corresponden con *evaluaciones orientadas hacia la gestión, la eficacia y la eficiencia*;

- las enfocadas a la implementación y ejecución que buscan la mejora y el cambio internos, objeto de las *evaluaciones formativas*;
- las que intentan ofrecer explicaciones sobre los fenómenos observados estableciendo un vínculo causal entre la política y sus efectos, a partir de metodologías experimentales o cuasi-experimentales, con el propósito de generar conocimiento (*evaluaciones de impacto*); y,
- las que buscan el fortalecimiento institucional a partir de metodologías de desarrollo organizacional y participativo, objetivo propio de las *evaluaciones participativas*.

Gráfico 3.3. Ejes de la evaluación: propósitos y metodologías



Fuente: Adaptado de European Commission (2012a:21).

Pero existen diferentes tipos de factores limitantes que pueden dificultar la aplicación de estas metodologías y complicar las tareas de evaluación. Pueden agruparse en tres categorías diferentes: *factores estructurales*, relacionados con la arquitectura y el funcionamiento de las organizaciones e individuos involucrados en el programa; *factores culturales*, que tienen que ver con la actitud, el comportamiento y la mentalidad de los actores; y, *factores metodológicos*, asociados a los requerimientos y exigencias que impone el método científico y que interfieren con el *modus operandi* y la propia lógica de las políticas públicas. Sin ánimo de ser exhaustivos, se destacan los siguientes como los más relevantes:

- la identificación de los objetivos originales de la política;
- el diseño y la cuantificación de indicadores adecuados;
- el aislamiento de los efectos de la política de otros factores exógenos (el *efecto neto*);
- el contexto político.

Los tres primeros caerían dentro de lo que hemos denominado *factores metodológicos* y pueden resolverse mediante el diseño de un proceso de evaluación adecuado, pero el cuarto no puede

controlarse totalmente. Aunque la evaluación intenta valorar una política pública de una manera objetiva, las tareas de evaluación se desarrollan en un marco político, lo que significa que los decisores públicos (*policy-makers*) podían estar interesados en destacar los hallazgos que proyecten una imagen positiva de ellos y ocultar aquellos otros que les coloquen en mal lugar.

Además de esta amenaza potencial también existen limitaciones prácticas derivadas del contexto político. Los responsables políticos suelen requerir información inmediata sobre los efectos de una política, aunque la mayoría se dejen sentir en el largo plazo.

3.3.2. *Los indicadores en la evaluación: Tipos y características*

Un elemento determinante del éxito de la evaluación lo constituye el hecho de poder disponer de un buen *sistema de seguimiento* y de una batería de indicadores adecuados para tal finalidad. Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe un indicador es una observación empírica que sintetiza aspectos de un fenómeno que resultan importantes para uno o más propósitos analíticos o prácticos (CEPAL, 2005a). Si bien el término puede aludir a cualquier característica observable de un fenómeno, suele aplicarse a aquéllas que son susceptibles de expresión numérica. Un indicador es la unidad que permite medir el alcance de una meta (Cohen y Franco, 1988) o la medición de un objetivo a conseguir, un recurso movilizado, un efecto que se obtiene, una variable de contexto que produce una información cuantitativa y que ayuda a los actores involucrados en las intervenciones públicas a tomar decisiones (European Commission, 2012a, 2014a).

Aunque, según se desprende de las aportaciones anteriores, la información proporcionada por los indicadores generalmente se refleja en datos de carácter cuantitativo, la evaluación no puede permitirse excluir de su ámbito de análisis un objetivo o un impacto relevante simplemente porque es difícil de medir en términos numéricos. Es aquí donde puede ser recomendable el uso de indicadores cualitativos, descripciones en forma de declaración concisa, clara y estable de un objetivo a conseguir o de un impacto logrado. La organización de los descriptores en una *red estructurada* puede constituir el primer paso en la construcción de un indicador de este tipo. Mediante el uso de esta *red*, un fenómeno o un cambio puede observarse y describirse de manera cualitativa y estructurada.

La Comisión Europea (2006a, 2014a) reconoce cinco tipos diferentes de indicadores, que se corresponden con la jerarquía de objetivos, siguiendo la cadena causal de la lógica de intervención:

- *Indicadores de contexto.* Se utilizan para describir la situación de partida del ámbito (territorial, socioeconómico, sectorial, ambiental,...) en el que se aplicará la estrategia y contra el que se contrastarán los resultados e impactos logrados por el programa. Son útiles para realizar el análisis DAFO en la *evaluación ex-ante* y ayudarán a reflejar los cambios en el entorno debidos al programa. Cumplen una doble finalidad: (i) contribuir a determinar los puntos fuertes y débiles del ámbito en el que se aplicará el programa y (ii) ayudar a interpretar sus logros a la luz de las tendencias económicas, sociales y medioambientales generales. Se vinculan con los objetivos generales del programa y se obtienen de fuentes estadísticas oficiales (*datos secundarios*).
- *Indicadores de medios y recursos.* Se refieren al presupuesto o a otros recursos asignados a cada nivel de la intervención. Los *indicadores financieros* se utilizan para realizar el

seguimiento de los avances del programa desde el punto de vista del compromiso y el pago (anual) de los fondos disponibles para toda operación y medida, así como para el programa en su conjunto.

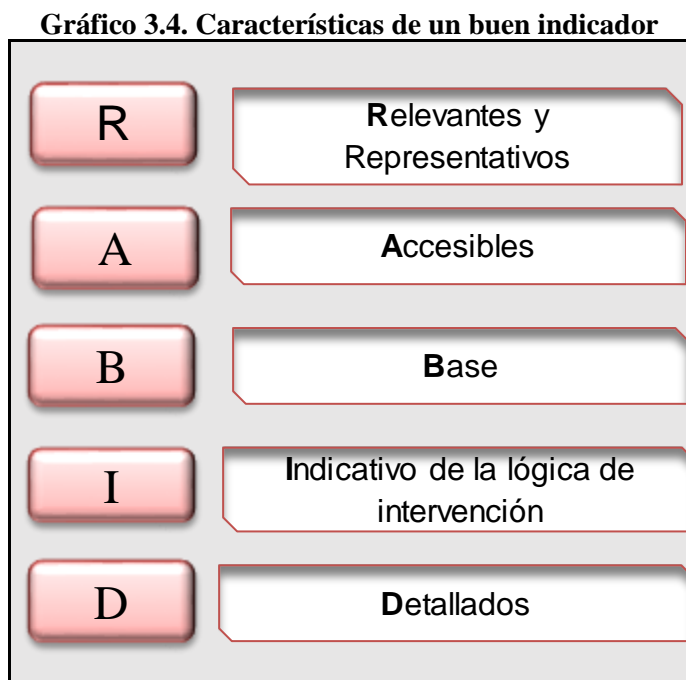
- *Indicadores de realización o de output.* Miden las actividades realizadas directamente dentro del programa y son el primer paso para la consecución de los objetivos operativos de la intervención. Se miden en unidades físicas o monetarias y se extraen del *sistema de seguimiento* del programa.
- *Indicadores de resultados.* Pretenden cuantificar los efectos directos e inmediatos de la intervención. Proporcionan información sobre los cambios de comportamiento, de las capacidades o de la actuación de los beneficiarios directos y se pueden medir tanto en términos físicos como monetarios.
- *Indicadores de impacto.* Se refieren a los beneficios del programa más allá de los efectos inmediatos en sus beneficiarios directos, no sólo desde el punto de vista de la intervención, sino también, y de manera más general, en el ámbito del programa. Están vinculados con los objetivos generales del programa. Se expresan en términos «netos», lo que supone descontar aquellos efectos que no pueden atribuirse a la intervención (por ejemplo, el *peso muerto*) y tener en cuenta los efectos indirectos (*efectos desplazamiento y multiplicador*). Los indicadores de impacto son, quizá, los más importantes para evaluar el éxito de una intervención. Se utilizan también para describir la situación inicial (por ello se pueden incluir también como *indicadores de contexto*).

La Comisión Europea recomienda algunas características que deben tener los indicadores para que puedan desempeñar adecuadamente su función en la evaluación (European Commission, 2012a):

- deben reflejar con precisión lo que se supone que miden (*validez de la construcción*);
- el indicador y su unidad de medida deben ser *sensibles*, es decir, la cantidad medida debe variar significativamente cuando ocurre un cambio en la variable a medir;
- deben utilizarse métodos de recopilación de datos fiables;
- deben medirse periódicamente para disponer de información sobre los progresos del programa;
- debe ofrecer información sencilla que sea fácil de entender y de comunicar, tanto para el proveedor como para el usuario, de manera que puedan comunicarse e interpretarla fácilmente;
- deben ayudar a los gestores públicos de la intervención a comunicar, negociar y decidir.

Estas características pueden resumirse esquemáticamente en lo que se conoce como condición RABID (Gráfico 3.4), si bien existen otras igualmente válidas que redundan en la misma idea²⁸.

²⁸ Zall y Rist (2005) describen otra metodología, sugerida por el Banco Mundial, que parte de la identificación de seis aspectos que garantizan la construcción y selección de indicadores idóneos para el seguimiento y la evaluación. Se trata de la metodología **CREMAS**, acrónimo que se corresponde con la inicial de cada una de las características que debe tener un buen indicador: **C**laro, preciso e inequívoco; **R**elevante, apropiado al tema objeto de evaluación; **E**conómico, disponible a un coste



Fuente: Elaborado a partir de European Commission (2014a).

En términos generales, la regla básica para elegir *un buen sistema de indicadores* descansa en utilizar un número reducido de indicadores, que contengan información relevante y que estén claramente definidos, que permitan emitir juicios sólidos y conclusiones y traducirlos en mensajes claros dirigidos a los gestores públicos y a la sociedad en general. En resumen, los indicadores deben facilitar una interpretación clara y reflejar los cambios deseables y realizables de la lógica de intervención.

3.4. Las preguntas de la evaluación

3.4.1. ¿Quién y para quién evaluar?: Actores y destinatarios de la evaluación

Resulta difícil establecer un listado exhaustivo de los grupos que participan o tienen un interés en el proceso de evaluación y en sus resultados. Entre ellos podemos destacar: los responsables políticos (*policy makers*), quienes diseñan la intervención; los gestores públicos, quienes administran el programa movilizándolo y gestionando los recursos necesarios; otros funcionarios públicos responsables de la ejecución de las distintas actuaciones; los propios evaluadores; los beneficiarios directos e indirectos del programa; y, la sociedad en su conjunto, receptora última de la evaluación.

A cada uno de estos grupos el programa le afecta de un modo diferente y, por tanto, poseen puntos de vista distintos de la intervención. La evaluación debe satisfacer a todos teniendo en cuenta que existen diferencias sustanciales entre lo que unos y otros esperan de ella. Como ya se ha señalado, debe adoptarse un *enfoque participativo* que dé cabida a todos los agentes implicados para que aporten su visión particular del programa desde diferentes ópticas. La calidad de la evaluación dependerá, en última instancia, de la motivación para participar que muestren todos los implicados

razonable; **M**ensurable, se aviene a la validación independiente; **A**decuado, ofrece una base suficiente para estimar el desempeño.

en el programa. Un factor clave de motivación es reflejar, en la medida de lo posible, el punto de vista de todos los participantes sin distorsionar las legítimas divergencias e incluso conflictos de intereses que pueden existir entre ellos. Esta tarea no está exenta de dificultades, sobre todo cuando se trata de conciliar los intereses, a veces contrapuestos, de responsables políticos y evaluadores, como ya se ha señalado.

Mientras los responsables políticos necesitan que la evaluación sea una ayuda inmediata para tomar sus decisiones de gasto, les muestre una atribución clara de los efectos de las medidas adoptadas, y les proporcione una relación de indicadores precisos para justificar su “*buen hacer*” mediante la intervención, los evaluadores están más interesados en identificar la incidencia de las políticas sobre el problema a resolver y sus efectos *netos* en el entorno físico, económico y social en el que se inscribe el programa. Pero este solo es un ejemplo de los puntos de desencuentro existentes.

El concepto de evaluación que hemos asumido requiere que esta sea llevada a cabo por un evaluador independiente (externo) que disponga del perfil profesional adecuado y que no haya participado en acciones incluidas en el programa evaluado (se excluye, por tanto, el personal de los diferentes niveles o departamentos de la administración involucrados en el programa), como pueden ser: centros de investigación, universidades o consultoras. Pero debe tenerse en cuenta que la evaluación por quienes están fuera del gobierno no siempre está diseñada para mejorar la política pública, sino para criticarla con el fin de obtener rédito político o para reforzar postulados ideológicos (Bovens y ‘t Hart, 1996).

3.4.2. ¿Cuándo evaluar?: Selección del horizonte temporal

Un problema que surge en todo proceso de evaluación se refiere al horizonte temporal elegido para estudiar los efectos de la política pública considerada. La elección del momento no es sencilla. El evaluador puede correr el riesgo de encerrarse en un tiempo demasiado corto, sobre todo si tenemos en cuenta la propia naturaleza del mercado político. No obstante, parece lógico que la evaluación se lleve a cabo, al menos, en tres momentos clave en el ciclo de un programa o de una política pública: al inicio, en el medio y al final, de manera que podemos distinguir distintos tipos de evaluación según el momento en el que esta se realice:

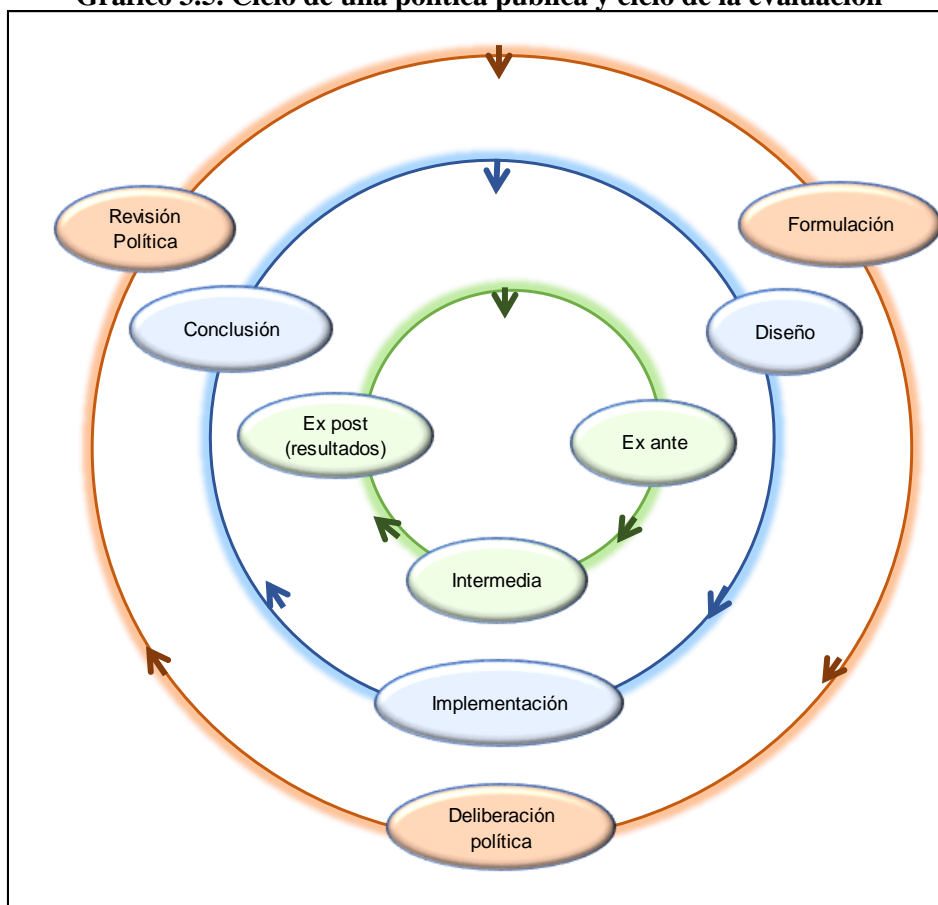
- *Evaluación ex-ante, previa o a priori.* Se refiere a los procesos previos a la decisión y/o la concepción de la acción. Sirve para decidir entre alternativas relacionadas tanto con los objetivos como con los medios. Se trata de comprobar si las medidas que se proponen son adecuadas, o no, para el logro de los objetivos que se pretenden conseguir (*coherencia interna*), buscando una asignación óptima de los recursos presupuestarios y una mejora de la calidad de la programación. Se estudiará la pertinencia y claridad de los indicadores del programa propuestos y si los valores previstos cuantificados son realistas. También se juzgará la idoneidad de los procedimientos de seguimiento del programa y de recogida de los datos necesarios para llevar a cabo las futuras evaluaciones. Sus conclusiones están destinadas a ser integradas en el programa; en realidad, forma parte de él.
- *Evaluación intermedia, a medio plazo o de proceso (mid term evaluation).* Garantiza la correcta ejecución del programa de acuerdo con los objetivos planteados. Mientras el programa está ejecutándose debe comprobarse si está siendo efectivo, o no. Esta evaluación debe valorar la calidad del programa, permitiendo una reprogramación de las actuaciones

y de los recursos cuando éstos no estén logrando los objetivos que, en un principio, se establecieron.

- *Evaluación ex-post o posterior.* Se llevará a cabo una vez finalizada la ejecución del programa, tomando en consideración los resultados de anteriores evaluaciones disponibles, y deberá dar cuenta del grado de la utilización de los recursos, de la eficacia y eficiencia de las intervenciones y de su impacto, que se hará perceptible a través de la transformación del tejido productivo, económico y social sobre el que se ha actuado. Analizará en qué medida se han logrado los objetivos que pretendía el programa y deberá extraer conclusiones relevantes. Además, se determinarán los factores de éxito y de fracaso del programa, prestando especial atención al análisis de la sostenibilidad en el tiempo de sus efectos y a la identificación de las mejores prácticas. Mediante la *evaluación ex-post* se puede obtener un aprendizaje para programaciones futuras.

En definitiva, se pretende conocer, en cada momento, el desarrollo del programa y el logro de los objetivos, analizando el grado de ejecución de las diferentes actuaciones que lo integran, de manera que, si se observan desviaciones significativas entre los objetivos previstos y los obtenidos en el momento de efectuar la evaluación, puedan introducirse las medidas correctoras oportunas y, si fuera necesario, una modificación de las actuaciones incluidas en el programa. Para ello, es necesario que la mirada del evaluador cubra todo el período de programación, desde que comienza a gestarse el programa, hasta transcurridos entre dos y cinco años desde su finalización, al objeto de poder analizar los efectos producidos y su sostenibilidad en el tiempo (Gráfico 3.5).

Gráfico 3.5. Ciclo de una política pública y ciclo de la evaluación



Fuente: Adaptado de European Commission (2012a:12).

El círculo exterior (de color naranja) se sitúa en el nivel político-administrativo donde se formulan, se delibera y se revisan y modifican las políticas públicas. El círculo intermedio (de color azul) se corresponde con el ciclo del programa que incluye, como ya se ha analizado, el diseño, la implementación y la finalización de la intervención. En la parte interna se encuentra el ciclo de la evaluación (de color verde) en el que se reflejan los tres tipos de evaluación en función de la variable temporal (*ex-ante*, *intermedia* y *ex-post*). Por lo tanto, las evaluaciones deben llevarse a cabo adaptándose a las restricciones temporales impuestas por el ciclo de las políticas públicas.

3.4.3. *¿Cómo evaluar?: Actitudes, métodos y técnicas*

El objetivo más importante de evaluar una intervención es valorar su *efecto neto*, es decir, el que es imputable a ella y sólo a ella, por lo que es necesario sustraer los cambios que habrían ocurrido en su ausencia y que no son atribuibles a la política pública en cuestión. Obviamente, el diseño de las metodologías y las técnicas juegan un papel decisivo para alcanzar dicho objetivo. Ello no quiere decir, como ya se ha señalado, que dentro de la evaluación no se contemplen otros como: evaluar la necesidad del programa, el diseño y la lógica de intervención, su implementación o los costes y la eficiencia con que lo está haciendo (Rossi *et al.*, 2004).

Un análisis de la literatura sobre evaluación muestra que, a lo largo de las dos últimas décadas, ha habido grandes avances teóricos y metodológicos en este ámbito. La rápida expansión de investigaciones en materia de evaluación de impacto ha facilitado una guía excelente para el desarrollo de métodos rigurosos que han sido aplicados satisfactoriamente en una amplia variedad de intervenciones públicas (Gertler *et al.*, 2011).

Schmidt (2007) reconoce que existe un amplio consenso, entre los investigadores de las ciencias sociales, en aceptar que las investigaciones sobre evaluación de políticas públicas y de los riesgos que conlleva aplicar metodologías empíricas inadecuadas han sido los desarrollos más importantes en el campo de la economía aplicada durante las últimas décadas. Estas metodologías inadecuadas, que son incapaces de controlar el sesgo en la selección o de identificar errores sistemáticos de interpretación, pueden conducir, en casos extremos, a que un programa, o ciertas medidas de un programa, mal diseñado se prolonguen y/o que buenos programas o medidas se interrumpan.

No existe un método único que pueda proporcionar por sí solo la evidencia que se busca, pero la elección adecuada de una combinación de técnicas de evaluación (basadas en teorías, cualitativas, cuantitativas o mixtas) y métodos (experimentales, cuasi-experimentales o no experimentales) pueden ayudar a la hora de emitir juicios sólidos sobre los impactos de un programa y de ofrecer respuestas solventes a las preguntas de evaluación (European Commission, 2014a:49). Unas técnicas pueden complementarse con otras obteniendo así mejores y más útiles evaluaciones.

La elección de métodos y técnicas depende de tres factores fundamentalmente (AEVAL, 2010):

- *el propósito de la evaluación*: la rendición de cuentas, el apoyo a la toma de decisiones, el aprendizaje colectivo e institucional o la cuantificación de los efectos de la intervención (resultados e impactos) requerirán diferentes aproximaciones metodológicas que condicionarán la elección de distintos métodos y técnicas;

- *el horizonte temporal* en el que se realice la evaluación (*ex-ante*, *intermedia* y *ex-post*) condicionará las tareas de evaluación que se deberán llevar a cabo;
- *las diferentes fases del proceso de evaluación* precisarán actividades diferentes (diseñar, recabar datos, analizar e interpretar los valores de los indicadores y extraer conclusiones), cada una asociada con métodos y técnicas particulares adecuadas a cada fase del proceso.

Como se ha señalado, es recomendable un *mix* en el uso de métodos y técnicas de evaluación para obtener múltiples perspectivas de un mismo programa. Generalmente, en la evaluación de programas y políticas públicas, los distintos tipos de aproximaciones pueden dividirse en cuatro categorías: basadas en la teoría (*theory-based evaluation*), cuantitativas, cualitativas bajo un enfoque participativo, y una mezcla de las tres anteriores. Esta última suele ser la mejor y por ello la más recomendable.

La evaluación basada en la teoría es una aproximación metodológica que presta atención a las teorías de los *policy makers*, de los gestores del programa o de otros *stakeholders* (por ejemplo, conjunto de supuestos e hipótesis empíricamente comprobables) que se relacionan entre sí formando una estructura lógica. Considera que los programas se basan en una teoría explícita o implícita que explica cómo y por qué funcionan (Schuman, 1967; Chen & Rossi, 1980; Chen, 1990; Weiss, 1995; Pawson & Tilley, 1997; Donaldson, 2007; Rogers, 2008).

La principal característica de la evaluación basada en la teoría es que ofrece una cadena causal explícita, también denominada “*teoría del cambio*”, que vincula la intervención con determinados efectos. Esta cadena causal se utiliza después como guía para obtener evidencias y determinar la contribución del programa a partir de la construcción de hipótesis que puedan ser contratadas mediante comparaciones críticas.

La *teoría del programa*²⁹ explica cómo creen los actores (*stakeholders*) que la intervención alcanzará las metas inicialmente previstas, basándose en la experiencia que éstos tienen sobre cómo suelen funcionar este tipo de programas y tomando en consideración las lecciones aprendidas de anteriores evaluaciones y trabajos empíricos y teóricos de carácter general relacionados con el fenómeno objeto de evaluación. Chen (1990) define la teoría de un programa como “*una especificación de lo que debe hacerse para lograr las metas deseadas, de otros impactos importantes que pueden anticiparse, y de cómo esas metas e impactos pueden generarse*”.

Esta *teoría* concentra su interés en los elementos estratégicos (inputs, outputs, resultados e impactos) de los programas, sus relaciones causales y tácticas utilizadas para lograr sus metas y objetivos. Su intención es averiguar por qué han ocurrido las cosas. Cuando se sabe el porqué, existe una base sobre la que actuar para poder mejorar, proponiendo recomendaciones adecuadas que atañen a la totalidad de la intervención. Con el propósito de ir más allá de la simple descripción se aconseja mirar en el interior de la *caja negra*³⁰.

²⁹ La *teoría del programa* ha sido ampliamente utilizada por el Banco Mundial en sus evaluaciones.

³⁰ En la *caja negra* está todo lo que hace y ocurre en el programa; acciones, decisiones, recursos, personas e interacciones. Se espera que la combinación de todos estos factores produzca los resultados previstos. Realmente los programas son esto (recursos, personas, interacciones y acciones) ya que los resultados son meramente las salidas, que incluso pueden llegar a considerarse como algo externo porque es lo que trasciende de los límites de la intervención (Legero, 2011).

La evaluación basada en la teoría puede llevarse a cabo a partir de información ya existente o de otra nueva, cuantitativa (experimental, cuasi-experimental o no experimental) y cualitativa. Requiere la recopilación de evidencias para fortalecer la argumentación de la contribución del programa, mediante encuestas, entrevistas estructuradas, *focus groups*, estudios de caso, o revisando y analizando información administrativa y documental. Una vez que se dispone de esta evidencia empírica, se pueden formular conclusiones robustas sobre las relaciones causales en la *teoría del cambio*. Existe una amplia variedad de teorías como se muestra en la Tabla 3.3.

Por lo que se refiere a las técnicas cuantitativas responden a la pregunta “*cuánto*”, mientras que las cualitativas intentan averiguar “*cómo*” y “*por qué*” unas intervenciones funcionan y otras no. A pesar de los inconvenientes que plantea el uso de estas últimas, debe reconocerse que posibilitan la participación de todos los *stakeholders* con experiencias distintas sobre el programa o la intervención (gestores públicos, empresas adjudicatarias y beneficiarios finales), que ofrecen puntos de vista diferentes y, por ello, permiten obtener una visión *multisectorial* de los factores de éxito y fracaso (Miranda Escolar *et al.*, 2015) (Tabla 3.3).

Tabla 3.3. Principales características de las aproximaciones basadas en la teoría, cuantitativas y cualitativas

Basada en teorías	Cuantitativas	Cualitativas
Presta atención a CMO (Contexto, Mecanismo y Resultados). <i>Evaluación realista</i> (Pawson & Tilley, 1997).	Deductivas.	Inductivas.
Orientada a los supuestos que explican los pasos que conducen a las metas y las conexiones entre las actividades del programa y los resultados que se obtienen en cada paso del camino. <i>Teoría del cambio</i> (Weiss, 1995).	Orientadas a los resultados e impactos.	Orientadas al proceso.
Busca una evidencia plausible que pueda reducir la incertidumbre en cuanto a la diferencia que está suponiendo la aplicación de un programa sobre los resultados observados. <i>Análisis de contribución</i> (Mayne, 2001).	Fiabes, objetivas y precisas.	Válidas, subjetivas y poco precisas.
Utilizan la investigación científica como herramienta. La investigación en evaluación es una disciplina diferenciada de las ciencias sociales. <i>Evaluación científica</i> (Leeuw, 2003).	Utilizan la tecnología como herramienta.	Utilizan la percepción del evaluador.
El debate dialéctico como instrumento. <i>Evaluación estratégica</i> (Leeuw, 2003).	Los números como instrumento.	La palabra como instrumento.
Análisis prospectivo basado en los conceptos de evaluación que abarca análisis operacional, conceptual y empírico en un contexto futuro. <i>Síntesis de evaluación prospectiva (PES)</i> (Wholey, 1977).	Sus conclusiones son generalizables.	Sus conclusiones no son generalizables.
Ofrecen una perspectiva a partir del conocimiento organizacional, de los “modelos mentales” y “mapas cognitivos” de los <i>stakeholders</i> . <i>Método de extracción</i> .	Ofrecen una perspectiva desde fuera.	Ofrecen una perspectiva desde dentro.
Parte de la base de que todos los hechos tienen una causa, por lo que hay que empezar por elaborar una Lista de Posibles Causas (LOPCs) y a continuación otra del <i>modus operandi</i> (MOL) para cada una de esas causas. Finalmente deben componerse los “hechos del caso” buscando la presencia o ausencia de factores en las dos listas anteriores (LOPCs y MOL). <i>Metodología de eliminación general</i> (Scriven, 2008)	-	-

Fuente: Adaptado de European Commission (2013a) y Miranda Escolar *et al.* (2015).

El objetivo principal de las metodologías de evaluación cuantitativas es mejorar la medición de los efectos del programa. Existe una amplia variedad de métodos cuantitativos que pueden utilizarse en la evaluación de políticas públicas. Sin embargo, elegir uno concreto, en un contexto específico, no es siempre una tarea sencilla para el evaluador porque los resultados suelen ser muy sensibles al contexto, a los supuestos y al propio método que se aplique. La lógica que subyace detrás de la elección final no es la supuesta superioridad de un método frente a otro, como ya hemos señalado, sino la aptitud para su uso, por lo que es conveniente combinarlos porque uno

de ellos puede aportar un ángulo de análisis distinto que ratifique o matice las conclusiones a las que se haya llegado con otros (Comisión Europea, 2006a; 2006f; European Commission, 2012a; 2014a).

En general, es frecuente el uso de diseños de evaluación, cuasi-experimentales, no experimentales y naïve (Tabla 3.4), descartándose los diseños experimentales en ciencias sociales porque su aplicabilidad se encuentra muy limitada debido principalmente a: (i) la dificultad para extrapolar los impactos identificados a otros grupos de población, (ii) la falta de aleatoriedad real en la selección, (iii) el incumplimiento de los protocolos del experimento y (iv) el desgaste muestral no aleatorio (*attrition*)³¹ (Mediavilla, 2014:66). Junto a ellos, habría que considerar otro tipo de diseños como los modelos input-output y de equilibrio general, que ofrecen una perspectiva macroeconómica, o los análisis coste-eficacia, coste-beneficio y coste-efectividad, desde un enfoque micro.

Tabla 3.4. Técnicas cuantitativas utilizadas en diferentes diseños de evaluación

Grupo	Diseño	Características	Métodos de estimación
Análisis estadístico y técnicas econométricas	Diseños experimentales	Distribución aleatoria del programa. Ventaja: Crea grupos de tratamiento y control comparables. Desventaja: No todos los que cumplen los requisitos para recibir los beneficios de un programa lo reciben (aleatoriedad).	- Se realizan asignaciones aleatorias. - Genera estimadores insesgados. - Es el método más robusto, pero se descarta su uso en ciencias sociales.
	Diseños cuasi-experimentales	No aleatorios. Se generan grupos de comparación (grupos de control con grupos de tratamiento). Ventaja: Utiliza datos administrativos existentes. Desventaja: Es una metodología menos robusta, aplica métodos complejos y puede existir sesgo en la selección	- Diferencias en diferencias (DID) o Dobles diferencias (DD) - Regresión discontinua (DRG) - Métodos de emparejamiento (<i>matching</i>) - <i>Propensity score matching</i> (PSM) - Método combinado DID y PSM - <i>Propensity score matching</i> generalizado (GPSM)
	Diseños no experimentales	Se utilizan cuando no es posible encontrar un grupo de control adecuado mediante la aplicación de métodos cuasi-experimentales.	- Método de variables instrumentales (IV) - Modelos estructurales
	Diseños naïve	Los grupos de comparación son seleccionados arbitrariamente, lo que conduce a que los resultados sean sesgados.	- Estimador antes/después - Aproximación “con” vs. “sin” - Comparación con la media de la población
Análisis microeconómico	Análisis: Coste-Eficacia Coste-Beneficio Coste-Efectividad	Técnicas paramétricas: Meta Análisis, Matching, Análisis multivariante, Método de variables instrumentales, Modelos de frontera de costes (estocásticas, deterministas).	
		Técnicas semi-paramétricas: Matching, Dobles Diferencias combinadas con Matching, Método de variables instrumentales	
		Técnicas no paramétricas: Análisis envolvente de datos (DEA), Dobles diferencias o Diferencias en diferencias	

³¹ Un ejemplo de este problema se encuentra en el trabajo de Krueger (1999) que explota los datos aleatorizados del experimento *STAR* (*Student-Teacher Achievement Ratio*), realizado en Tennessee (Estados Unidos), y cuya primera fase comenzó en 1985. Aunque la asignación inicial de los alumnos a las diferentes clases era aleatoria se producía un efecto de *attrition* debido a que mientras la mayoría de los alumnos que fueron asignados a las clases más pequeñas tendían a continuar en estas, los alumnos que abandonaban pertenecían en su mayoría a las clases más grandes.

Grupo	Diseño	Características	Métodos de estimación
Análisis macroeconómico	Modelos input-output	Permiten analizar sistemáticamente las interdependencias entre los distintos sectores de la economía a través de una matriz input-output.	
	Modelos de equilibrio general	Modelo de equilibrio general aplicado (MEGA). Son derivados de la teoría de Arrow y Debreu (1954). Estos modelos utilizan datos de un solo año de la Contabilidad Nacional. Modelos macroeconómicos y de vectores autoregresivos (VAR).	

Fuente: Elaborado a partir de: Planas (2005); Ivàlua (2009d); World Bank (2010); Núñez García (2011); Moreno-Torres (2013); European Commission (2014a).

Estos tres tipos de análisis (coste-eficacia, coste-beneficio y coste-efectividad) son una herramienta que ayuda a la toma de decisiones de manera sencilla, mediante la comparación de diferentes políticas o programas alternativos que persiguen los mismos objetivos.

El análisis coste-eficacia permite identificar, desde una perspectiva económica, la eficacia de un programa a partir de los indicadores de resultados. Se centra en una sola dimensión, el efecto principal de la intervención, lo que supone una simplificación en la valoración de la eficacia al no tenerse en cuenta otros resultados previstos. Cuando la intervención implica una multiplicidad de efectos este análisis puede ser inadecuado.

El análisis coste-beneficio, consiste en comparar los costes totales previstos de una o más intervenciones con los beneficios totales esperados, en términos monetarios, con el fin de elegir la mejor opción. Todos los flujos de costes y beneficios deben estar referidos a un mismo momento (valor actual). El método permite calcular la rentabilidad de la política evaluada restando los beneficios y los costes: si los beneficios superan los costes, la intervención es rentable. Si no es así, no sería aconsejable llevar a cabo la intervención³².

El análisis coste-efectividad cuantifica la relación entre los costes de una intervención determinada y las consecuencias de esta, con la particularidad de que dichas consecuencias se evalúan en las mismas “*unidades naturales*” con las que se mide el resultado de la intervención. El valor relativo de la intervención se expresa como la ratio coste neto/resultado (efectividad) de las diferentes intervenciones, elaborándose un ranking según el cual aquellas que presenten la ratio más baja serán las más coste-efectivas, o lo que es lo mismo, tienen un menor coste por cada unidad de beneficio neto o efectividad que producen (Ivàlua, 2009e).

Dentro de las técnicas cualitativas también encontramos una gran cantidad de métodos para recopilar información de este tipo. La Tabla 3.5 recoge una síntesis de las más utilizadas en la evaluación de políticas públicas, considerando también sus ventajas y limitaciones.

Tabla 3.5. Caja de herramientas de evaluación. Técnicas cualitativas

Herramienta	Descripción	Ventajas	Inconvenientes
Diagrama de problemas	Permite verificar la validez del proceso y la coherencia de la articulación. Se utiliza en la fase de estructuración.	<ul style="list-style-type: none"> - Problemas prioritarios y problemas de contexto. - Definición de objetivos. - Presentación de problemas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad del análisis. - Elección del problema central. - Conocimiento del contexto.

³² Este tipo de análisis suele utilizarse para evaluar la construcción de infraestructuras de transporte, mientras que, en el ámbito de las ciencias de la salud y de política sanitaria, es más habitual utilizar el análisis coste-efectividad (Planas, 2005; Ivàlua, 2009e).

Herramienta	Descripción	Ventajas	Inconvenientes
Diagrama de objetivos y de efectos	El diagrama de objetivos refleja la jerarquía de objetivos y el de efectos la jerarquía de productos, resultados e impactos que pueden esperarse. Medio pedagógico para introducir comentarios sobre la coherencia interna y la pertinencia de los objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> - Jerarquiza los objetivos de los efectos. - Muestra los vínculos lógicos entre los objetivos/efectos o las carencias lógicas de esos vínculos. - Permite formular las preguntas de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Representación simplificada de la realidad.
Diagrama de decisiones	Representa el proceso de concepción y la consideración de la información clave.	<ul style="list-style-type: none"> - Clarificación de la estrategia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de la información e incertidumbre sobre las causalidades.
Entrevista individual estructurada	Es una herramienta indispensable en evaluación. Permite recopilar distintos tipos de información: hechos, opiniones y análisis, entre otros.	<ul style="list-style-type: none"> - Rápida y sencilla. - Plazos cortos y bajo coste. - Apropia para entrevistar un número limitado de interlocutores. - Indispensable para desarrollar el análisis, fijar lógicas de acción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Número limitado de personas que se puede entrevistar. - Problemas en la representatividad de los interlocutores. - La información se debe verificar. Esta herramienta debe combinarse con otras.
<i>Focus groups</i>	Entrevista a un grupo integrado por personas a las que atañe una política. Su función es obtener información sobre opiniones, actitudes y experiencias.	<ul style="list-style-type: none"> - Útil para recopilar información a bajo coste y analizar el impacto percibido. - Su valor añadido no es sólo obtener información a partir de la capacidad reflexiva de sus miembros considerados individualmente, sino también de la inteligencia colectiva (intuición de grupo). 	<ul style="list-style-type: none"> - La información obtenida suele ser de tipo cualitativo. - En algunos contextos, la organización puede ser compleja desde el punto de vista logístico. - Debe involucrar a pocas personas, por ello resulta crucial elegir las más adecuadas, encontrar la combinación correcta y evitar la subjetividad en la selección de los participantes.
Encuestas	Método sistemático de obtención de información de entidades (individuos) concretas con el propósito de construir descriptores cuantitativos de los atributos del total de la población. Se refiere a la confección de cuestionarios como técnica que permite recopilar, cuantificar y comparar información.	<ul style="list-style-type: none"> - Información cuantificada y fiable. - Útil para evaluar cambios y comparar opiniones. - Permite obtener información de un gran número de stakeholders. - Permite evaluar los resultados de un programa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Requiere un tiempo de realización que supera la duración media de una tarea de evaluación. - Requiere de recursos considerables y una buena logística. - Posibles dificultades para construir una muestra representativa. - Únicamente muestra una imagen simplificada de la realidad.
Panel de expertos	Grupo de especialistas independientes y reputados que son reunidos para que emitan un juicio colectivo y consensuado sobre un programa. Para formar parte de un panel de expertos es requisito tener experiencia profesional, independencia y capacidad de trabajo en equipo.	<ul style="list-style-type: none"> - Profundo conocimiento que tienen los expertos sobre el tema objeto de estudio. Conlleva ahorro de tiempo, reducido coste y credibilidad en las conclusiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Puede omitir las opiniones minoritarias y suavizar las conclusiones. - Tendencia de los expertos a exceder el campo de sus competencias reconocidas.

Herramienta	Descripción	Ventajas	Inconvenientes
Estudio del caso	Utilizar uno o varios ejemplos reales con objeto de profundizar en el conocimiento del tema analizado. Puede incluir el análisis de documentos, datos estadísticos o datos de ejecución.	<ul style="list-style-type: none"> - Abundancia de información cualitativa detallada. - Relativa simplicidad de uso. - Información obtenida con la suficiente profundidad y, en especial, la capacidad de delimitar las lógicas de acción de los diferentes actores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultad para identificar a los interlocutores adecuados. - Dificultad para identificar los casos. - Consume una gran cantidad de tiempo y recursos, pero, a su vez, puede aportar información muy fiable y concluyente. - Sólo permite la interpretación estadística en raras ocasiones y se basa en el juicio de uno o diversos evaluadores, lo que puede comportar cierta parcialidad. Se necesitan personas conocedoras de la materia objeto de evaluación que cuenten con la aceptación general de los agentes implicados en el programa,
Análisis del contexto	Dato que proporciona una base sencilla y fiable para describir una variable de contexto. La validez de un indicador se juzga por su pertinencia, calidad y precisión de medida, viabilidad y utilidad (capacidad operativa, visual y cognitiva).	<ul style="list-style-type: none"> - Cuantificación a menudo estandarizada, de la información que se presenta y, en consecuencia, su comparación desde el punto de vista temporal y geográfico. - Simplificación de las situaciones y, por ello, también de su comprensión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posible caricaturización de una situación debido a una explicación demasiado simplista. - Posible error de cálculo. - Problemas de disponibilidad de datos fiables y estandarizados a largo plazo. - Posibles diferencias de interpretación del significado del mismo indicador entre diferentes usuarios.
Análisis DAFO ¹	Herramienta de análisis estratégico. Conjuga el estudio de las Fortalezas (puntos fuertes) y Debilidades (puntos débiles) con el estudio de las Oportunidades y Amenazas de su entorno, con el objeto de definir una estrategia. Su objetivo es incluir en el plan estratégico estos factores, maximizando el potencial de las fortalezas y las oportunidades y minimizando los efectos de las debilidades y las amenazas.	<ul style="list-style-type: none"> - Permite visualizar de forma rápida la adecuación (o inadecuación) de una estrategia respecto a un problema concreto. - En la evaluación ex-ante, contribuye a clarificar las ideas de los responsables de las decisiones y a adoptar las líneas estratégicas más convenientes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aunque esté bien estructurada esta herramienta es subjetiva. En consecuencia, se hace indispensable la búsqueda de un consenso antes de concluir el análisis. - La distinción entre los elementos internos y los externos no siempre es fácil.
Análisis multicriterio	Se utiliza para emitir un juicio comparativo entre proyectos o medidas heterogéneas.	<ul style="list-style-type: none"> - Utilidad para simplificar situaciones complejas. - Constituye una herramienta de negociación de gran utilidad en las discusiones entre usuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades operativas para seleccionar las acciones o alternativas a estudiar, para definir los criterios de comparación y elaborar las tablas de puntuación. - Suele basarse en procesos prolongados e interactivos, que pueden requerir un largo período de negociación. - Los métodos matemáticos de agregación de datos requieren la cualificación adecuada.

¹ Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades.

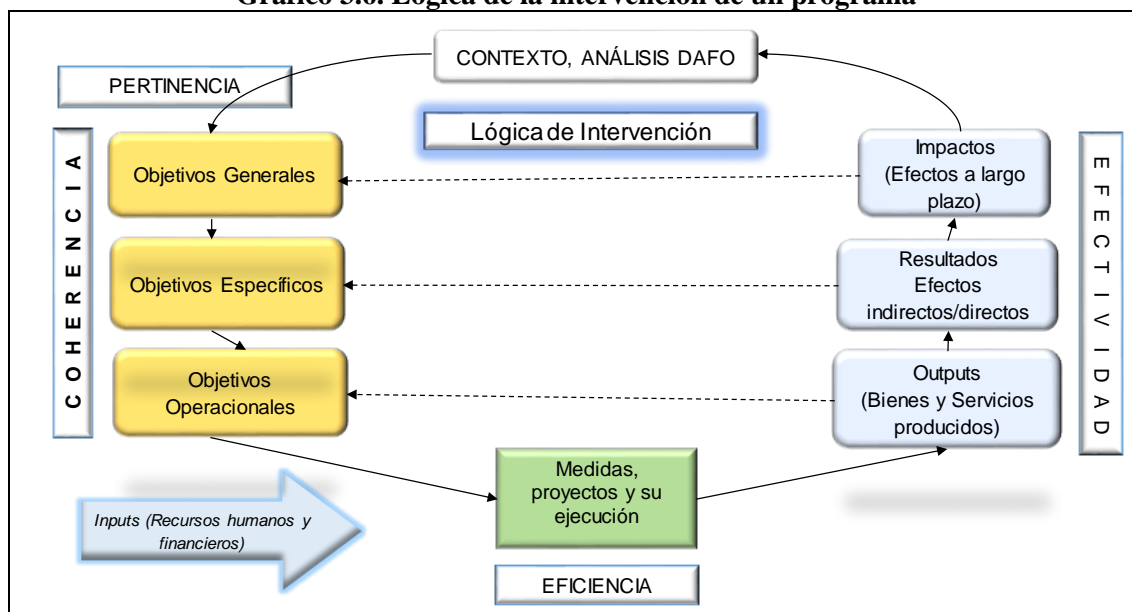
Fuente: Elaborado a partir de: Mairate (2003); Comisión Europea (2006a; 2006f); Miranda Escolar (2013).

3.4.4. ¿Qué evaluar?: La lógica de intervención y los impactos

La evaluación de un programa o de una política pública exige mirar hacia atrás para ver mejor lo que está delante y, para ello, como ya se ha señalado, debe analizarse el diseño, la implementación y la ejecución, por un lado, y sus resultados e impactos, por otro. Para evaluar los primeros aspectos está recomendada la evaluación basada en la teoría (*theory-based evaluation*), a través de la lógica de intervención. Para evaluar el segundo, la *evaluación de impacto*³³, a través de la construcción de un escenario contrafactual es la más aconsejada. El análisis contrafactual intenta abordar la difícil cuestión de la *atribución* (¿cómo puedo estar seguro de que el efecto que observo ha sido causado por la intervención que estoy evaluando?) a partir de la identificación de un grupo de control, que no siempre es posible.

La *lógica de intervención* es el diseño de todas las interrelaciones de causalidad, una simplificación de la realidad, que permite realizar abstracciones sobre los problemas detectados y las necesidades de los grupos beneficiarios, la estrategia y los objetivos que se persiguen (productos, resultados e impactos) y esquematiza las actividades llevadas a cabo por el programa y los efectos esperados (Gráfico 3.6).

Gráfico 3.6. Lógica de la intervención de un programa



Fuente: Elaborado a partir de: Mairate (2003); Comisión Europea (2006b:41-43); European Commission (2014a).

Los *inputs* aglutinan todos los recursos humanos, materiales, financieros y de cualquier otra índole, que se movilizan para realizar las actividades que conducirán a las realizaciones de la política o programa (los *outputs*). Estas realizaciones permitirán alcanzar los objetivos operativos. Los *resultados* constituyen los efectos directos e indirectos del programa, y están vinculados con

³³ Algunos autores (White, 2009) y organismos (European Commission, 2013a) consideran la evaluación basada en la teoría como una evaluación de impacto. Cuando la construcción de un grupo de control no es posible (o no es deseable), la evaluación basada en la teoría puede ser una alternativa viable para encontrar la causalidad. No obstante, para otros organismos internacionales (United States Agency for International Development, Banco Mundial o Asian Development Bank) la evaluación de impacto siempre debe estar basada en un análisis contrafactual.

los objetivos específicos. Los *impactos* tienen una estrecha relación con los objetivos generales del programa en cuestión y su correcta definición es clave, ya que afectarán a las necesidades diagnosticadas.

La evaluación de la coherencia lógica de la intervención observa la solidez de los vínculos entre los objetivos y los productos, resultados e impactos que se generan con los medios. Por esta razón, la lógica de intervención debería ser una “*cascada de la coherencia*” (European Commission, 2014a) que debe analizarse tanto desde una perspectiva vertical como horizontal. Verticalmente, desde la jerarquía de objetivos y los recursos asignados a lo largo de la cadena de productos (*outputs*), hasta los resultados e impactos generados por la intervención. Desde una perspectiva horizontal, la coherencia se analiza entre los objetivos de un mismo nivel jerárquico, así como en relación con el nivel de efectos generados relacionados.

La lógica de la intervención es, por tanto, un marco de pensamiento práctico que debe responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las necesidades que se están abordando y las intervenciones diseñadas para aproximarse a ellas?
- ¿Existe justificación para esas propuestas?

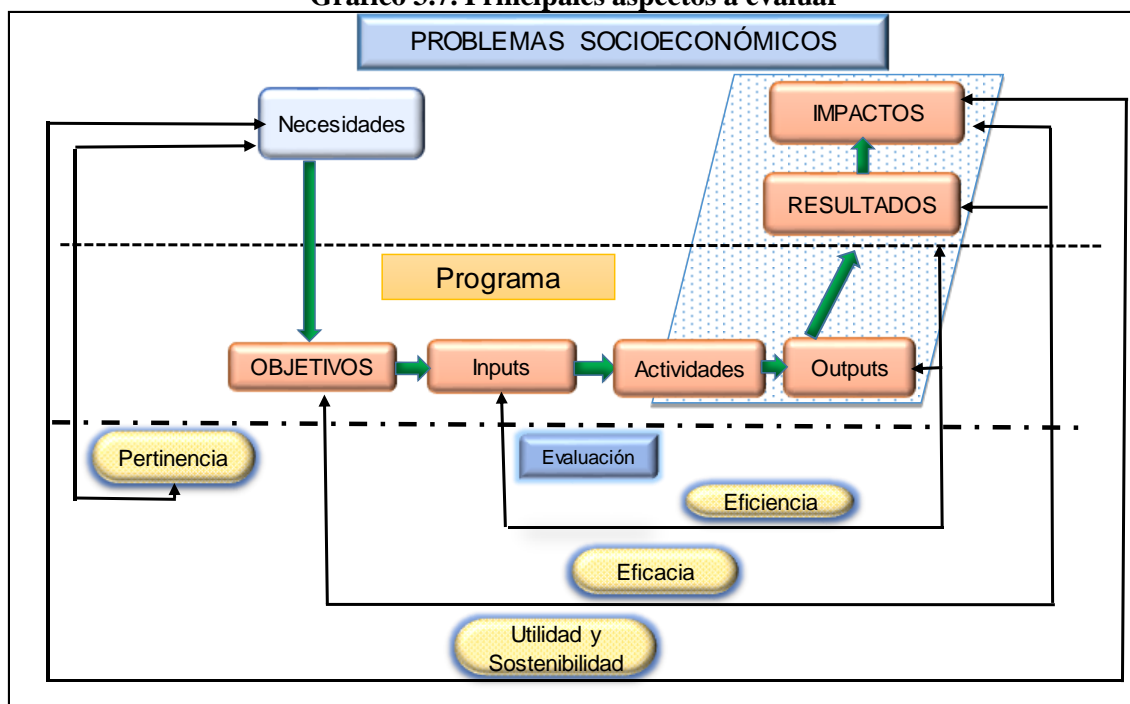
Una lógica de intervención bien diseñada debe reflejar las necesidades más importantes, identificadas a través de un análisis DAFO, que deben estar relacionadas con los objetivos generales y específicos de la intervención. La Comisión Europea recomienda que estos objetivos sean formulados con un enfoque SMART³⁴, ya que representan la respuesta política a las necesidades identificadas en los distintos niveles. Se distingue entre:

- *Objetivos generales*: prevén los cambios a largo plazo que las instancias políticas esperan lograr en las áreas de intervención relacionadas con las necesidades previamente identificadas. Estos cambios ocurrirán siempre que el programa produzca los efectos esperados.
- *Objetivos específicos*: son aquellos cambios a corto plazo que deben ocurrir dentro del grupo de beneficiarios del programa, en los diferentes sectores y/o áreas geográficas, con el fin de alcanzar los objetivos generales.
- *Objetivos operativos*: pertenecen al nivel jerárquico más bajo y representan los cambios que deben ocurrir a nivel de los beneficiarios del programa para lograr los objetivos específicos.

Una vez identificadas las necesidades y los objetivos, es preciso plantearse algunas preguntas de evaluación para cuya respuesta se deben fijar criterios y juicios que recaen principalmente en las siguientes categorías: (i) pertinencia, (ii) eficacia, (iii) eficiencia y (iv) utilidad (Gráfico 3.7) (Comisión Europea, 2006c; European Commission, 2012a; 2014a). La Comisión Europea menciona alguna más, como la coherencia interna y externa o las sinergias con otras intervenciones.

³⁴ Acrónimo, por sus siglas en inglés, de: específicos, mensurables, factibles, pertinentes y acotados en el tiempo.

Gráfico 3.7. Principales aspectos a evaluar



Fuente: Elaborado a partir de Comisión Europea (2006c); European Commission (2012a).

- (i) La *pertinencia*, en el contexto de una evaluación, se refiere a las relaciones existentes entre los objetivos del programa y los problemas que este pretende abordar. Por ello, resulta crucial la veracidad y calidad del diagnóstico que se realice. Normalmente, el análisis de pertinencia suele llevarse a cabo en la evaluación ex-ante, donde se trata de una cuestión crucial, al orientar la elección de la estrategia más adecuada antes de poner en marcha el programa. No obstante, en la evaluación intermedia, puede servir para comprobar si el contexto socioeconómico ha evolucionado como se esperaba y si esta evolución pone en cuestión algún objetivo en particular, o alguna actividad del programa. Al evaluar la pertinencia es útil considerar las siguientes preguntas:
- ¿En qué medida los objetivos del programa guardan relación con las necesidades?
 - ¿En qué medida el programa puede generar cambios que respondan a las necesidades de las áreas de la intervención?
 - ¿En qué medida las actividades y resultados esperados del programa son coherentes con los objetivos generales y se corresponden con los resultados e impactos previstos?
- (ii) La *eficacia* aspira a determinar si los objetivos previstos y los efectos deseados fueron alcanzados con éxito e identificar las dificultades. De igual forma delimitar cuál es la influencia de los factores externos. Es importante destacar que, es posible que se obtengan efectos no previstos (incluso no deseados), por lo que el evaluador debe medir los efectos totales de un programa, a partir de la respuesta a las siguientes preguntas:
- ¿En qué medida se han alcanzado los objetivos?
 - ¿Las intervenciones e instrumentos utilizados han producido los efectos esperados?
 - ¿Cuáles son los principales factores que influyen en el logro o no de los objetivos?

- (iii) El análisis de la *eficiencia* relaciona los recursos movilizados (financieros y humanos) en el programa con los resultados obtenidos. Un análisis de eficiencia revela si las salidas son superiores a los resultados que podrían haberse sido obtenido con el mismo presupuesto o bien si los mismos productos y resultados habrían podido haberse conseguido con un coste más bajo. Es decir, ¿son los *outputs* obtenidos congruentes con los *inputs*? ¿Se han alcanzado los mayores y mejores resultados al menor coste? ¿Se podrían obtener mejores efectos por el mismo precio? ¿En qué medida los recursos asignados fueron capaces de producir los resultados e impactos esperados del programa?
- (iv) La *utilidad* guarda relación con las necesidades socioeconómicas más amplias. Trata de determinar si el programa evaluado ha contribuido a realizar cambios favorables en la sociedad desde la perspectiva de los beneficiarios (Mairate, 2003). La selección de las necesidades o problemas no debe ser subjetiva. Una vía para solucionar este inconveniente es involucrar a los beneficiarios en la selección de las necesidades. Algunas de las preguntas de evaluación asociadas a este criterio pueden ser: ¿son los efectos esperados o inesperados globalmente satisfactorios desde el punto de vista de los beneficiarios directos o indirectos? ¿Es el programa útil respecto a otros programas existentes a nivel regional o nacional?
- (v) La *sostenibilidad* se refiere al grado en que los resultados e impactos de la intervención son duraderos y responde a la pregunta: ¿es probable que los logros del programa se mantengan una vez finalizada la intervención? La distinción entre resultados e impactos parte del hecho de que la terminología de evaluación aplicada por la Unión Europea difiere de la utilizada por otras organizaciones e instituciones internacionales (Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, USAID y OCDE) que no distinguen entre ambos. Los resultados son los *efectos directos* e inmediatos de una intervención calculados o estimados a nivel de los beneficiarios y se miden con los *indicadores de resultado*. Los impactos son los efectos causales, que perduran a medio y largo plazo, y que van más allá de los beneficiarios directos y de la propia intervención.

Como ya se ha señalado, a la hora de cuantificar los efectos de una intervención, interesa identificar los *efectos netos*, es decir aquéllos que son atribuibles a ella y sólo a ella, lo que implica excluir los *efectos indirectos*, que se dividen en los siguientes: peso muerto (*deadweight*), sustitución, de equilibrio general, multiplicador y desplazamiento (Tabla 3.6).

El *efecto peso muerto* está vinculado con aquellos efectos que se hubieran producido, aunque la intervención no se hubiese llevado a cabo. ¿Se generaron resultados que, en cualquier caso, hubieran ocurrido? Son efectos que surgen como consecuencia de mecanismos inadecuados de funcionamiento de los programas y se encuentran estrechamente relacionados con la eficiencia; de hecho, constituye un caso especial de ineficiencia del programa (Mairate, 2003).

El *efecto sustitución* se refiere al efecto obtenido en favor de los beneficiarios directos, pero a costa de una persona u organización que no está considerada para la intervención. Por su parte, el *efecto desplazamiento* viene a designar los efectos obtenidos en un área de apoyo del programa a expensas de otras que no lo están (Comisión Europea, 2006a). Los conceptos de desplazamiento y sustitución son dos términos estrechamente relacionados que sirven para describir situaciones en las que los efectos de un programa sobre individuos, grupos o áreas territoriales se realizan a costa de otros individuos, grupos o áreas (Mairate, 2003).

Tabla 3.6. Tipos de efectos a identificar en una evaluación

Efectos	Descripción
Efectos directos	Deben interpretarse como una consecuencia causal inmediata del apoyo de los programas en los resultados. Su estimación se lleva a cabo a nivel de los beneficiarios directos del programa.
Efectos indirectos	Suelen ser consecuencia causal derivada de los efectos directos (efectos derivados de una intervención a nivel micro).
	Incluyen interacciones, efectos externos, así como efectos de equilibrio general (pueden ser deseados o no deseados).
Efecto apalancamiento	Propensión a la intervención pública para inducir el gasto privado entre los beneficiarios directos. Estos efectos deben ser tratados con cautela dada la complejidad de su interpretación.
Efecto peso muerto	Cambios observados en la situación de los beneficiarios del programa que se habría producido <i>sin la intervención</i> .
Efecto equilibrio general	Se producen cuando el programa afecta positiva o negativamente a los no participantes de un programa.
Efecto multiplicador	Es un efecto secundario resultante de un aumento de los ingresos y el consumo generado por la intervención y son acumulativos.
Efecto desplazamiento	Son efectos obtenidos en un área de apoyo del programa a expensas de otras áreas.
Efecto sustitución	Es el efecto obtenido en favor de los beneficiarios directos del programa, pero a expensas de las personas o unidades que no reúnan los requisitos en una determinada intervención.
Efectos netos	Aquellos efectos atribuibles exclusivamente a la intervención, y sólo a ella, lo que significa restar los efectos que no son imputables a la intervención.

Fuente: Elaborado a partir de European Commission (2014a).

3.5. Los tipos de evaluación

EL análisis de la literatura especializada en evaluación muestra un amplio abanico de clasificaciones. Cohen y Franco (1988) señalan que no todas las evaluaciones son iguales, por lo que se pueden establecer diferencias entre ellas, según distintos criterios, como el momento de su realización y los objetivos que persiguen, quiénes la llevan a cabo, la naturaleza que poseen, la escala que asumen y los niveles de decisión a los que van dirigidas. Por su parte, Vergara (1993) propone una clasificación en función del horizonte temporal en el que se efectúa, la procedencia de los evaluadores y la naturaleza de la evaluación. Alvira (2002) identifica treinta tipologías de evaluación distintas, si bien, según el autor, algunas diferencias entre los distintos tipos son meros giros conceptuales o incorporan ciertas matizaciones a los ya existentes, pudiendo generar confusiones. Finalmente, Rossi y Freeman (1985) distinguen cuatro tipos de evaluación: de conceptualización y diseño; de la ejecución; de la eficiencia; y de eficacia e impacto.

Para Mairate (2003) esta es la tipología transformada, en una clasificación sobre la base de la dimensión temporal, que da lugar a tres tipos de evaluación: *ex-ante* (previa o *a priori*), *intermedia* y *ex-post*, opción que ha sido adoptada por la Comisión Europea para la evaluación de los programas financiados por los *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos*.

La *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios* (AEVAL, 2010) considera que cada evaluación tiene un ámbito distinto en función de las cuestiones a las que intenta responder, su propósito, naturaleza, método, fase en la que se aplica, consideración de

los usuarios o utilidad. Cada uno de estos factores determina una tipología diferente de evaluación. La Tabla 3.7 recoge una síntesis de las principales tipologías de evaluación de las políticas públicas en función de distintos criterios.

Tabla 3.7. Diferentes tipologías de evaluación de las políticas públicas

Crterios de clasificacón	Tipo	Características
En funcón del paradigma	Centrada en objetivos	De orientacón positivista y de utilidad técnica. Tiene su origen en los años cincuenta, como paradigma dominante.
		Se fundamenta en la idea de que los programas públicos son diseñados para alcanzar objetivos específcos y su éxito está determinado por el logro de los objetivos previstos.
		Recurre al diseo experimental o cuasi-experimental, así como a controles estadísticos.
	Pluralista Constructivista	Reconoce la pluralidad de sistemas de valores y se basa en que existe una diversidad de percepciones sobre los criterios evaluativos que deben aplicarse en relacón con un paradigma específcico. Sus principales representantes son Guba y Lincoln (1987). Se caracteriza por el reconocimiento del carácter político de la evaluacón y el papel de mediador del evaluador.
En funcón del modo de investigacón	Descriptiva	Su objetivo es obtener parámetros cuantitativos que puedan ser aplicados a grupos de personas que se benefician de las políticas.
	Análitica	Intenta responder a cuestiones de causa/efecto. Requiere la utilizacón de modelos teóricos y diseños de investigacón.
De acuerdo a la funcón que desempeña	Sumativa/Aditiva	Generalmente se realiza al final de la etapa de implantacón y evalúa si ha alcanzado los objetivos previstos. Puede ser complementaria a la evaluacón formativa.
	Formativa	Responde a las necesidades de obtener informacón sobre la marcha de una política o programa durante su desarrollo, para introducir modificaciones que lo mejoren.
En funcón de una perspectiva temporal	Ex-ante (previa)	Se realiza antes de la ejecucón del programa y su objetivo es determinar la adecuacón de la intervencón a las necesidades que motivaron su creacón.
	Intermedia	Se realiza a "medio camino" durante el período de ejecucón de una intervencón.
	Ex-post (a posteriori)	Se realiza al final de la ejecucón del programa y sirve para emitir un juicio sobre los éxitos y los fracasos del mismo.
En funcón de los actores	Interna	Se trata de una autoevaluacón. Tiene como ventaja una mayor familiarizacón con el ámbito administrativo y con la intervencón.
	Externa	La evaluacón se lleva a cabo por especialistas externos que cuentan con el conocimiento especializado necesario.
	Mixta	Realizada por un equipo mixto, formado por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestón y ejecucón.
En funcón de su contenido	Diseo	Analiza y valora el diseo y la conceptualizacón del programa (la racionalidad, la pertinencia y la coherencia interna y externa de la intervencón).
	De proceso	Valora el alcance de objetivos inmediatos (eficacia) y analiza el coste en términos de tiempo y recursos (eficiencia).
	De resultados	Valora los efectos de una política sin vincularlo firmemente a su producto.
	De impacto	Analiza, cuantifica y valora los efectos generales y a largo plazo de la intervencón, estableciendo una relacón de causalidad entre éstos y el programa.

Fuente: Elaborado a partir de AEVAL (2010) y Gobierno Vasco (2011).

Desde la *Ciencia Política* se han propuesto otros criterios de clasificación que han dado como resultado, a su vez, cuatro tipos de evaluación: administrativa, judicial, política y científica.

El objetivo de la *evaluación administrativa* es averiguar si el programa está consiguiendo los objetivos esperados al menor coste posible y con la menor carga para los ciudadanos. Adopta diferentes formas, entre las que se encuentran las siguientes evaluaciones: (i) *del proceso* (examina los aspectos organizacionales, las normas y los procedimientos operativos utilizados en la ejecución del programa); (ii) *del esfuerzo* (mide los recursos movilizados por el programa para conseguir los objetivos); (iii) *del rendimiento* (se ocupa de analizar los productos que se derivan del programa sin tener en cuenta los objetivos fijados previamente); (iv) *de la eficiencia* (trata de juzgar si los productos del programa, en cantidad y calidad, se podrían haber obtenido a un coste menor); (v) *de la efectividad o eficacia* (pretende averiguar si los logros del programa se ajustan a los objetivos previstos).

La *evaluación judicial* se ocupa de las cuestiones jurídicas relacionadas con la forma en que se implantan los programas, se lleva a cabo por el poder judicial y estudia los posibles conflictos que se pueden establecer entre las políticas públicas y el marco normativo vigente.

La *evaluación política* no es sistemática, ni técnicamente sofisticada, sino partidista, oportunista y sesgada. Se realiza por todos los ciudadanos, con cierta periodicidad, en el momento en que las sociedades democráticas nos convocan a las urnas para elegir a los responsables de diseñar y poner en marcha diferentes políticas³⁵. Presenta grandes inconvenientes: el período inter-evaluatorio (entre comicios) es más o menos fijo, hecho que para ciertas políticas puede resultar corto, y para otras, demasiado largo; sólo permite consideraciones globales respecto del conjunto de políticas aplicadas por un gobierno; y pueden influir otra serie de factores como pueden ser, por ejemplo, los anclajes ideológicos.

Por último, la *evaluación científica* se refiere a la actividad intelectual y de investigación consagrada a encontrar, desde la investigación científica y con una perspectiva neutral, nuevas metodologías que ayuden a determinar por qué unas políticas funcionan y otras no, el establecimiento de causalidad entre una intervención y el efecto observado y las técnicas de análisis más adecuadas para ello. Forma parte de la investigación en evaluación (*evaluation research*).

3.6. La evaluación de impacto

La literatura define la evaluación de impacto como aquella que es capaz de llegar a establecer un vínculo causal entre la política pública que se evalúa y sus efectos, que pueden reflejarse tanto en una serie de indicadores de resultado como de impacto. Consiste en la obtención de evidencias empíricas creíbles que permitan responder a la pregunta de cuál es el impacto o efecto causal de un programa o política sobre un resultado de interés. Conviene señalar que la evaluación de impacto no sólo se limita a medir cambios en la magnitud del problema, sino conseguir atribuir la causalidad de estos cambios al programa o a la política que se evalúa, y sólo a él, e identificar las razones plausibles de lo que se ha conseguido y de lo que puede haber fallado (los factores de éxito y fracaso). Este tipo de evaluación ha adquirido un papel relevante en el diseño de programas

³⁵ También puede llevarse a cabo mediante consulta a los miembros de los subsistemas de política pública pertinentes (foros para las comparecencias públicas, creación de comisiones o de grupos de trabajo).

y políticas públicas y se ha convertido en el enfoque estándar para identificar sus efectos (Borrego, 2009; Khandker *et al.*, 2010; European Commission, 2013a; European Commission, 2014a).

La fiabilidad de la evaluación de impacto depende en buena medida de la elección de un buen grupo de comparación. Son dos los enfoques a los que recurren los investigadores a fin de imitar la situación hipotética de un grupo tratado: (i) crear un grupo de comparación a través de un diseño estadístico; o, (ii) modificar la estrategia de focalización del propio programa para acabar con las diferencias que habrían existido entre los grupos tratados y no tratados antes de comparar los resultados entre los dos grupos (Khandker *et al.*, 2010).

En esencia, el problema fundamental de la evaluación de impacto se traduciría en un problema de *inferencia causal estadística*. La aplicación de la inferencia va a permitir medir la efectividad de una política a partir de la identificación de la existencia de una relación entre el programa implementado y el objetivo perseguido. El marco de análisis básico para formalizar este problema se fundamenta en el modelo de resultados potenciales (Roy, 1951; Rubin, 1974; Holland, 1986).

3.6.1. *Causalidad y el escenario contrafactual*

Estimar el efecto causal de un tratamiento no es una tarea fácil (Rubin, 1974; Imbens, 2000; Ivàlua, 2009e; Wooldridge, 2009), sino laboriosa y complicada. El desafío más significativo es evitar ofrecer una interpretación causal que corresponda a otros factores, y no a la intervención en particular, ya que detrás de toda evaluación se encuentra la pregunta hipotética: “¿qué hubiera pasado en ausencia del programa o de la intervención?”. Sin lugar a dudas, esta es una pregunta casi imposible de responder dado que la posibilidad de construir un mundo paralelo resulta utópica.

Esto supone que en la práctica no se pueda calcular un efecto individualizado del tratamiento, puesto que, a no ser que se disponga de un artefacto fantástico del tipo de una máquina del tiempo, no es posible observar a un agente sometido a tratamiento en su estado no tratado, y viceversa – el agente no sometido a tratamiento no es posible observarlo en su estado tratado (Moreno-Torres, 2013). De ahí que, con el fin de medir el efecto (resultado o impacto) atribuible a un programa, sea necesario obtener el “*contrafactual*”. Esto es, se requiere estimar cuál habría sido la situación de los individuos afectadas por el programa en ausencia del mismo; es decir, cuál sería el resultado de no haber recibido el tratamiento (Holland, 1986; Caliendo y Kopeinig, 2008).

El escenario contrafactual es un concepto confuso y su aplicación es el desafío técnico más importante de la evaluación de impacto (Ivàlua, 2009d; Khandker *et al.*, 2010; European Commission, 2012b; European Commission, 2014a). La adecuada construcción del contrafactual, con supuestos realistas, garantiza conclusiones insesgadas, “significativas” y generalizables, pero es necesario precisarlo previamente al diseño metodológico de la evaluación. Pueden presentarse las siguientes situaciones:

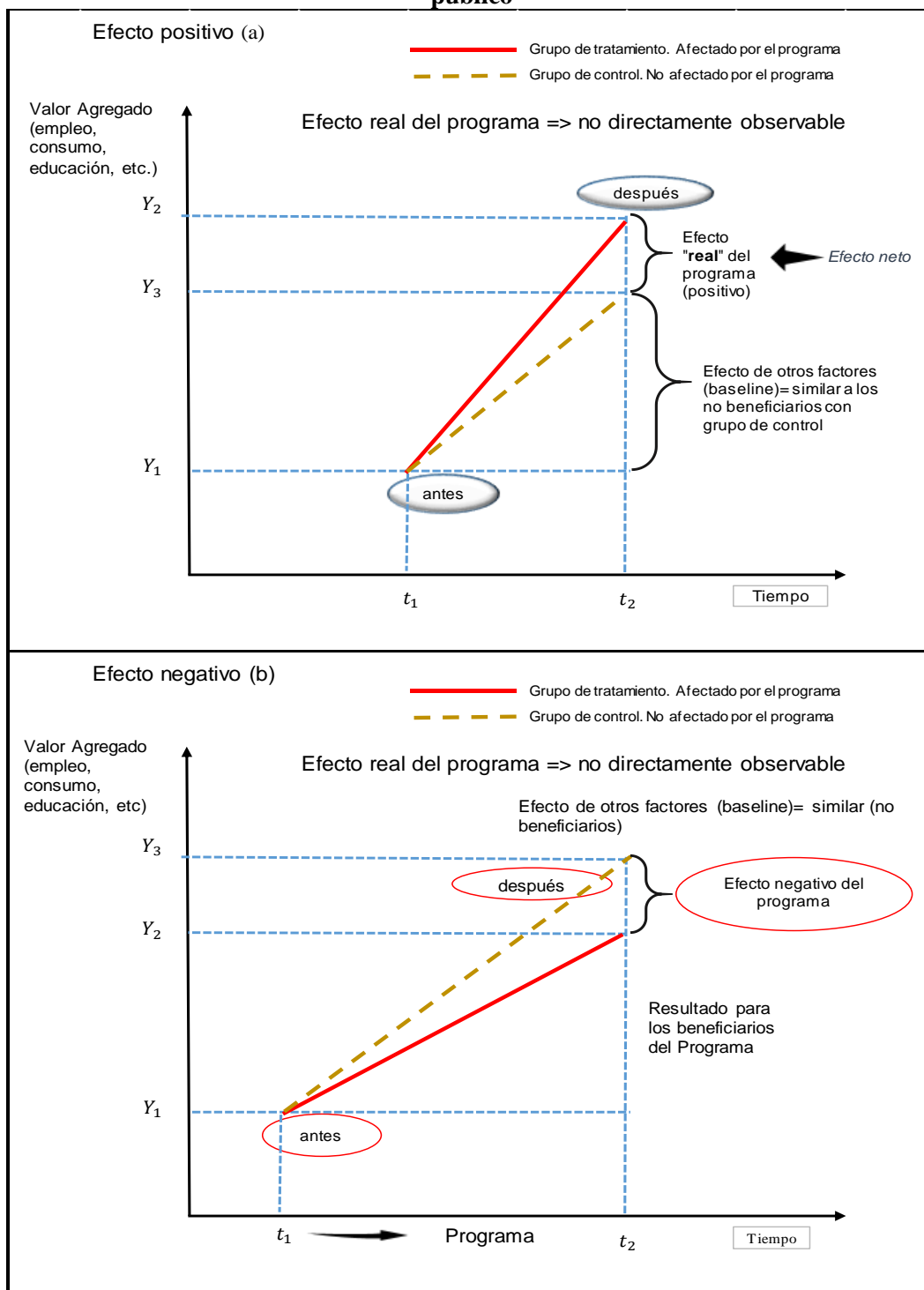
- Las intervenciones públicas muy pocas veces constituyen un primer intento de abordar un problema. Suelen ser una modificación o una reforma de un programa ya existente. En este caso, el contrafactual sería lo que habría ocurrido si hubiéramos continuado con el programa anterior.
- Puede suceder también que el programa sea totalmente nuevo o que interese estimar el impacto comparándolo con la ausencia de cualquier intervención pública. En estas

situaciones, el contrafactual se convierte en lo que habría pasado si no hubiera habido ningún programa ejecutado.

- Por último, también pueden existir varios programas en ejecución para un mismo objetivo, o bien uno solo que funciona con distintas variantes o modelos de implementación, por lo que el interés de la evaluación sería valorar la efectividad de un programa respecto al resto (o de una variante en relación con las demás). En tales circunstancias, el contrafactual puede definirse a partir de cualquiera de las dos versiones anteriores, dependiendo de la pregunta de evaluación y la aproximación metodológica utilizada para darle respuesta.

Entender el contrafactual es clave para descifrar el impacto de un programa, y su estimación requiere la construcción de un “grupo de control” (conjunto de personas no participantes de la intervención) similar al “grupo de tratamiento” (conjunto de personas participantes de la intervención). Para estimar el impacto de la intervención es necesario comparar ambos grupos y asegurar que la diferencia entre lo que sucedió con el programa y lo que habría sucedido en ausencia de él, pueda atribuirse única y exclusivamente al programa (Ivàlua, 2009e; European Commission, 2014a; Miranda Escolar, 2015), tal como se representa en el Gráfico 3.8.

Gráfico 3.8 Escenario contrafactual: Efecto positivo (a) y negativo (b) de un programa público



Fuente: Adaptado de Comisión Europea (2006c); Ivàlua (2009d); European Commission (2014a).

La calidad del análisis depende en gran medida de la comparabilidad de los participantes y no participantes en el programa, es decir, de su grado de homogeneidad. Pero no es este el único desafío al que se enfrentan los evaluadores que pretenden construir un escenario contrafactual con todas las garantías. A pesar de las múltiples ventajas que cabe atribuir a este tipo de análisis, las dificultades también son numerosas, como se refleja en la Tabla 3.8.

Tabla 3.8. Ventajas e inconvenientes del análisis contrafactual

Ventajas	Inconvenientes
<ul style="list-style-type: none"> - Si el grupo de control (no participantes) está bien diseñado, suministra una base creíble para poder atribuir a la intervención una parte de los cambios observables. - Proporciona una estimación cuantitativa del impacto, ofreciendo un gran potencial de aprendizaje y retroalimentación de información. - Permite calcular el efecto neto de la intervención, aislándolo de otros factores del contexto que obstaculizan o amplían los cambios identificados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultad para construir un grupo de control (<i>no participantes</i>) homogéneo con el que comparar el grupo de tratamiento (<i>participantes</i>) antes y después de la intervención. - Exige conocimiento de la línea base (<i>baseline</i>), lo cual no siempre resulta posible, pudiendo esta reconstruirse retrospectivamente, aunque con poca fiabilidad. - Necesidad de identificar los principales factores externos (aquellos que están en el contexto de la intervención y obstaculizan o amplían los cambios producidos sin que tengan que ver con la propia intervención) que hay que controlar para no falsear los resultados. - Se precisa trabajar con muestras relativamente amplias para garantizar la validez estadística, salvo que la selección muestral se realice con criterios muy restrictivos. - Requiere un considerable número de datos y de recursos humanos con una elevada cualificación en técnicas cuantitativas.

Fuente: Miranda Escolar (2015) y

http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_cft_es.htm).

Al considerar el problema clásico de medir el efecto de un tratamiento, se define una variable binaria D_i que toma el valor 1 ($D_i = 1$) si el individuo i recibe tratamiento y 0 ($D_i = 0$) si no lo recibe, Y_{1i} sería el resultado del tratamiento y Y_{0i} el de no recibirlo. Estrictamente, el efecto del tratamiento para la unidad i vendrá dado por $Y_{1i} - Y_{0i}$, es decir, la diferencia entre el resultado de participar aleatoriamente en un programa y no participar en él, para esa unidad i .

Como se ha señalado anteriormente, este efecto individual del programa no se puede obtener. Por ello, en estos casos, se diseña una solución de carácter estadístico que, en vez de estimar un efecto individual para cada agente, se calcula en su lugar un efecto medio –lo que equivale a imputar a los datos desconocidos el valor promedio de los conocidos– para el conjunto de la población, lo que da lugar a los parámetros presentados en la Tabla 3.9.

Tabla 3.9. Soluciones estadísticas. Parámetros para medir el efecto del impacto

Parámetro de tratamiento	Expresión formal	Significado
<p>ATE <i>Average Treatment Effect</i></p>	$ATE = E(Y_{1i} - Y_{0i}) = E(Y_{1i}) - E(Y_{0i})$	Impacto medio del tratamiento en el conjunto de la población
<p>ATT <i>Average Treatment Effect on the Treated</i></p>	$ATT = E[Y_{1i} - Y_{0i} D_i=1] = E[Y_{1i} D_i=1] - E[Y_{0i} D_i=1]$	Impacto medio del tratamiento en los tratados

Fuente: Adaptado de Moreno-Torres (2013).

El efecto medio del tratamiento (ATE) para el conjunto de la población viene dado por $E(Y_{1i} - Y_{0i})$. Esta formulación supone que toda la población tiene igual probabilidad de participar en un programa. Mientras que el efecto medio del tratamiento en los tratados (ATT) es la *ganancia* media en el resultado de los participantes en un programa en relación con los no participantes, bajo el supuesto de que los no participantes hubieran participado en el programa. El problema

principal para la estimación de ATT consiste en evaluar $E[Y_{0i}|D_i=1]$, dificultad que se puede solucionar a partir de distintos métodos para la construcción del contrafactual.

3.6.2. El problema del sesgo de selección: Estimación del efecto de un tratamiento

En una evaluación de impacto es imposible observar los resultados de los participantes de un programa si no se hubieran beneficiado de él. Sin información sobre la situación hipotética, la mejor alternativa es comparar los resultados de los individuos u hogares participantes, con un grupo que no hubiese sido tratado. Como ya se ha señalado, con ello se intenta encontrar un grupo de comparación muy similar al grupo tratado.

El problema radica en que la asignación de los participantes a un programa a menudo no es al azar debido a: (i) asignación intencional y (ii) auto-selección, que podría darse por características observadas o no observadas. En el caso de los factores no observables, es una situación que no es posible estimar lo que conduce a un sesgo en la selección no observado.

La ecuación (1.1) representa el planteamiento básico de la evaluación de impacto para comparar los resultados del efecto medio de un programa con individuos participantes y no participantes en él:

$$\alpha_{ATE} = ATE = E(Y_{1i} | D_i = 1) - E(Y_{0i} | D_i = 0) \quad (1.1)$$

Donde:

$$D_i = \begin{cases} 1 & \text{participa del programa} \\ 0 & \text{no participa del programa} \end{cases}$$

Y_{1i} = resultado de los participantes.

Y_{0i} = resultado de los no participantes

α_{ATE} = parámetro de estimación del “efecto medio del tratamiento”

Al realizar la evaluación, es relativamente fácil obtener la información de los participantes del programa Y_{1i} (el sistema de seguimiento facilita mucho esta labor), pero resulta difícil estimar la de los no participantes en él (Y_{0i}).

La ecuación (1.1) mide el impacto del tratamiento en toda la población. No obstante, resulta interesante medir el efecto no en toda la población, sino exclusivamente en la población de tratados. Esta estimación, debe dar respuesta a la pregunta: “¿Cuál hubiera sido la situación de los tratados en el caso de no haber sido tratados?”. La respuesta se obtiene a partir de otro estimador denominado “efecto medio del tratamiento en los tratados” (ATT), por lo tanto:

$$\alpha_{ATT} = E[Y_{1i} - Y_{0i} | D_i = 1] = E(Y_{1i} | D_i = 1) - E(Y_{0i} | D_i = 1) \quad (1.2)$$

Valor de la variable de interés en los participantes

Desconocido

En la ecuación (1.1), ATE representa el efecto medio del tratamiento en toda la población, es decir, el efecto medio del programa, y la ecuación (1.2) representa el efecto medio del tratamiento

sólo en los tratados, donde el primer término indica el valor medio de la variable de interés en los individuos que reciben el tratamiento, mientras que el segundo es la media de la variable de interés de los individuos tratados en el caso de no haber recibido tratamiento. Por lo tanto, el primer término de la ecuación (1.2) representa el valor de la variable de interés en los participantes. No obstante, las dificultades en la estimación proceden del segundo término que es lo desconocido.

Khandker *et al.* (2010) y Pérez López y Moral Arce (2015) apuntan que el gran reto metodológico que plantea la evaluación de impacto es precisamente cómo definir a un grupo de individuos que, además de no participar de un programa, constituya un *contrafactual* creíble, de tal manera que la variable de resultado pueda considerarse equivalente al que se habría observado para los beneficiarios de la política si esta no les hubiera sido aplicada.

En consecuencia si sumamos y restamos el término $E(Y_{0i}|D_i = 0)$ y resolviendo, tendremos que:

$$\alpha_{ATT} = \underbrace{E(Y_{1i}|D_i = 1) - E(Y_{0i}|D_i = 0)}_{ATT} + \underbrace{E(Y_{0i}|D_i = 1) - E(Y_{0i}|D_i = 0)}_{\text{Sesgo } \beta} \quad (1.3)$$

$$\alpha_{ATT} = ATT + \beta \quad (1.4)$$

La ecuación (1.3) viene a decir que el efecto medio en los tratados es el impacto del programa más un término que es el sesgo en la estimación. No es posible estimar la magnitud del sesgo de selección ni conocer exactamente la diferencia en los resultados entre los grupos tratados y de control. Sin embargo, para que este sesgo desaparezca, es preciso que ambos grupos sean idénticos, excepto por el hecho de que uno de ellos ha recibido tratamiento y el otro no.

De manera que el objetivo básico consistiría en eliminar el sesgo de selección ($\beta=0$) de la ecuación (1.4). Una forma de hacerlo es suponer que los individuos pueden recibir o no recibir tratamiento condicionado a un conjunto de características observables, denominado “*supuesto de independencia condicional*” (Rosenbaum y Rubin, 1983).

Como ya se ha señalado, existen distintas aproximaciones metodológicas para llevar a cabo una evaluación de impacto de un programa o una política pública que se diferencian en la elección de los métodos para identificar los grupos de control. Cada uno de ellos tiene sus propios supuestos y difieren en el modo de resolver el problema del sesgo en la estimación del efecto del tratamiento. La literatura distingue tres tipos diferentes con sus correspondientes ventajas e inconvenientes: los diseños experimentales (aleatorizados), cuasi-experimentales y no experimentales (Tabla 3.10).

Tabla 3.10. Ventajas e inconvenientes de los diseños de evaluación para construir el escenario contrafactual

Diseños de evaluación	Ventajas	Inconvenientes
Experimentos aleatorios controlados (diseños experimentales)	<ul style="list-style-type: none"> - No existen problemas de sesgo en la selección. - Métodos econométricos de fácil utilización. - Facilidad para interpretar los resultados. - Robustos internamente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden resultar costosos y requieren de mucho tiempo. - Políticamente de difícil implementación. - Existe el riesgo de contaminar los grupos de control. - Dificultad para asegurar que la asignación aleatoria es veraz.

Diseños de evaluación	Ventajas	Inconvenientes
Cuasi-experimentales	<ul style="list-style-type: none"> - Se puede recurrir a fuentes de datos secundarias existentes. - Bajo coste económico. - Existen múltiples modelos econométricos. 	<ul style="list-style-type: none"> - La metodología no puede resolver totalmente el posible sesgo de selección, por lo que la validez de los resultados se reduce. - Algunas técnicas estadísticas suelen ser complejas, por lo que se requieren habilidades para su manejo.
No experimentales	<ul style="list-style-type: none"> - Es un diseño con un coste relativamente bajo. - Fácil de interpretar ya que se puede recurrir a las bases de datos existentes. - Existencia de buenos modelos econométricos. 	<ul style="list-style-type: none"> - La robustez de los resultados se reduce en la medida en que la metodología es menos significativa estadísticamente. - Algunas técnicas pueden ser complejas, por lo que se requiere altas habilidades técnicas. - La corrección del sesgo de selección es un reto. - La identificación de variables instrumentales adecuadas puede ser problemática.

Fuente: European Commission (2014a).

A continuación, se aborda brevemente cada uno de ellos y las técnicas comúnmente utilizadas para su aplicación.

3.6.3. Diseños experimentales

La asignación aleatoria de una intervención, a través de una muestra de observaciones, es la solución óptima para eliminar el sesgo de selección, así como para garantizar la adecuada comparabilidad de los participantes y no participantes de un programa y determinar el efecto del tratamiento entre ambos grupos. La selección así realizada genera dos grupos estadísticamente idénticos (tratados y no tratados), con la única diferencia de que uno participa en el programa y otro no, siempre que el número al que se aplique las asignaciones aleatorias sea lo suficientemente grande. Con un gran número de observaciones, la asignación aleatoria producirá grupos con un promedio de todas sus características estadísticamente equivalentes lo que asegura tanto la validez interna como externa de las estimaciones (Borrego, 2009; Gertler *et al.*, 2011):

- *Validez interna:* significa que es posible estimar el efecto del tratamiento para una muestra particular. El impacto estimado está libre de todos los otros factores que pueden afectar el resultado de interés, de manera que el grupo de control representa un verdadero contrafactual. La validez interna no se cumplirá cuando existan diferencias entre los individuos participantes y no participantes que afecten al resultado de interés y no se puedan controlar.
- *Validez externa:* indica que es posible extrapolar las estimaciones a otras poblaciones. La validez externa no se cumplirá cuando, fuera del marco concreto de la evaluación, el tratamiento tenga un efecto diferente. Para que haya validez externa la muestra objeto de evaluación debe ser representativa del conjunto de unidades elegibles.

Con este procedimiento se garantiza la validez interna, al eliminarse el sesgo de selección, y si la muestra de individuos para realizar el análisis se obtuvo de manera aleatoria a partir de la población de interés, asumiendo que no hay efectos de equilibrio general, estos resultados son generalizables a toda la población, lo que le da la validez externa al estudio (Planas, 2005; Núñez García, 2011). Los experimentos aleatorizados se convierten así en el paradigma de estimación causal (Moreno-Torres, 2013; European Commission, 2014a).

A pesar de que la asignación aleatoria al tratamiento, que se realiza en la evaluación experimental, es una herramienta extraordinariamente útil para la evaluación, no siempre es factible y a veces ni siquiera es deseable (Rodríguez Coma, 2012). Los inconvenientes están vinculados a situaciones de orden práctico más que de orden metodológico. En el ámbito de las políticas públicas, se cuestiona la asignación aleatoria por razones éticas (por ejemplo, dejar a individuos o familias al margen de una intervención a pesar de cumplir los requisitos para ser beneficiarios de ella), así como la renuencia de los administradores a la hora de negar la participación a individuos que no hayan sido seleccionados al azar (Imbens y Wooldridge, 2009). También debe tenerse en cuenta que en el caso de los programas públicos en materia de educación o de políticas de empleo, entre otros, es prácticamente imposible realizar experimentos al crear la posibilidad de que aparezca el temido *efecto placebo*, situación que compromete la validez interna de las estimaciones.

En los experimentos aleatorios, las amenazas más comunes a la validez interna se encuentran en: (i) la falta de cumplimiento con las normas o el protocolo del experimento; y, (ii) el desgaste muestral no aleatorio (*attrition*) que se produce cuando un grupo de individuos deja de participar en el experimento por razones que están relacionadas con el resultado de interés (Borrego, 2009).

3.6.4. Diseños cuasi-experimentales

Ante las dificultades que plantean los diseños experimentales, se ha desarrollado una gran variedad de metodologías que se engloban dentro de los denominados diseños cuasi-experimentales. Este tipo de diseños coinciden con los experimentales en que intentan simular sus condiciones utilizando bases de datos de “participantes” y “no participantes” mediante el uso de técnicas avanzadas de estadística y econometría, con la diferencia de que son aplicables en programas donde la selección de los beneficiarios no es aleatoria.

En la mayoría de políticas públicas, como ya se ha señalado, es imposible asignar al azar las personas, familias, empresas o instituciones que se beneficiarán de ellas o que quedarán excluidas. En estos casos, se utilizan otras metodologías para el diseño del escenario contrafactual, construido a través de un grupo de control formado por individuos iguales o muy parecidos a los beneficiarios (en sus características socioeconómicas, culturales, étnicas y geográficas) cuya única diferencia es no haber participado en el programa (Planas, 2005). Si los dos grupos son idénticos (tienen las mismas características), excepto que uno de ellos participa en el programa y el otro no, cualquier diferencia observada en los resultados debe obedecer al programa en cuestión.

La selección de la estrategia más adecuada requerirá, en cada caso, un análisis previo de las características de la intervención que la justifique, especialmente de: los objetivos del programa; el procedimiento de selección de los participantes; el proceso de implementación; y, las fuentes de datos disponibles, es decir, la existencia de una base de datos (tratados y no tratados) que contenga información sobre los criterios de elegibilidad del programa y sobre los indicadores que permitan medir los impactos esperados de la intervención. Se trata de estudios en los que las observaciones están fuera del control del investigador.

Los diseños más utilizados son: el método de dobles diferencias (DD) o de diferencias en diferencias (DID), el método de regresión discontinua, los diseños de emparejamiento o *matching*,

o la combinación de métodos y programas multifacéticos. A continuación, se aborda cada uno de ellos.

3.6.4.1. Dobles diferencias (DD) o diferencias en diferencias (DID).

Es una técnica que permite comparar los cambios en los indicadores de resultado o de impacto para los participantes de un programa, antes y después de la intervención, con los cambios experimentados por una selección arbitraria de no participantes. La estimación se realiza en dos etapas: (i) se calcula la diferencia media de los resultados (por separado) para el grupo de tratamiento y el grupo de control (participantes y no participantes) y (ii) se calcula una diferencia entre la variación media en los resultados de estos dos grupos. Tras restar la segunda diferencia, se logra eliminar el posible sesgo presente en la estimación antes y después. El supuesto básico de este método es que el sesgo en la selección se mantiene constante en el tiempo (efecto fijo). En consecuencia, el estimador de diferencias en diferencias no puede ayudar a eliminar las diferencias entre los beneficiarios y no beneficiarios que cambian con el tiempo.

Las ventajas de la utilización de este diseño es que permite sólo la selección de las características observadas (control de la heterogeneidad) y se maneja de forma intuitiva la selección de las no observadas, pero bajo el supuesto de que no varía en el tiempo. Su principal inconveniente es que, con esa hipótesis, la noción de sesgo en la selección es invariante en el tiempo, lo cual es inconsistente para muchos programas públicos que se llevan a cabo en países en desarrollo.

3.6.4.2. Regresión discontinua (DRG)

Es un diseño econométrico avanzado basado en no observables. Su uso está recomendado para evaluar los efectos de programas o medidas que tengan baremos claramente definidos para determinar la elegibilidad de los beneficiarios, de manera que aquellas unidades dentro de la población objetivo que se encuentren por debajo del umbral establecido no se beneficiarán de la intervención y los que se hallen por encima sí lo harán. Esta técnica utiliza una regla administrativa de un programa como es su “*criterio de elegibilidad*” para crear así un grupo de no tratados en lo que sería un caso de experimento natural con estimación local (Imbens y Lemieux, 2007; Khandker *et al.*, 2010; Moreno-Torres, 2013; European Commission, 2014a) y permite obtener conclusiones causales tan seguras como las que se derivarían de un experimento aleatorio aplicable en casos especiales.

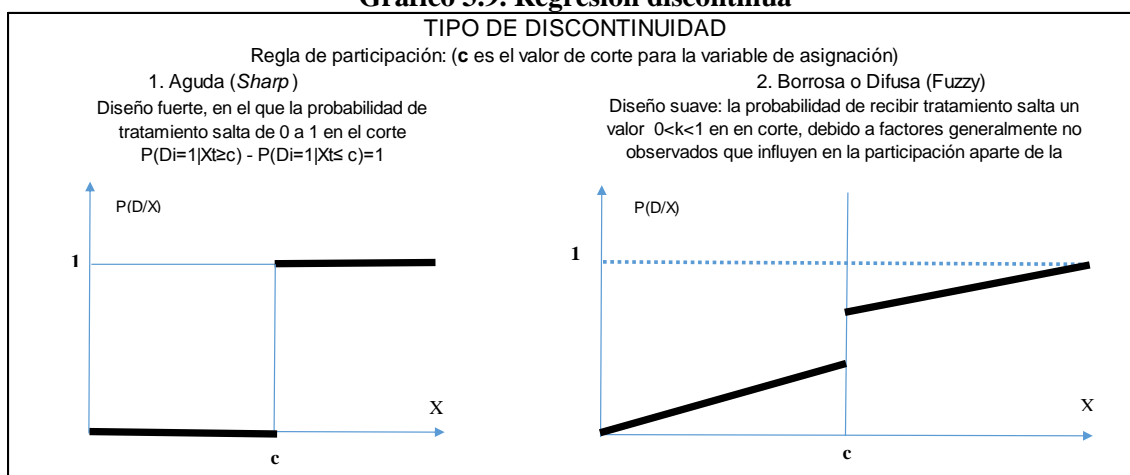
Núñez García (2011) y Moreno-Torres (2013) afirman que aunque el tratamiento se asigne de manera determinista (regresión discontinua aguda) o probabilística (regresión discontinua borrosa) y no aleatoria, a partir de una variable continua (variable de asignación), cuando esta supera un umbral (de corte, o de cualificación o de elegibilidad), si el criterio de elegibilidad está fijado arbitrariamente y no hay posibilidad de comportamiento estratégico por incentivos en torno al punto de corte (condición de inmanipulabilidad), los individuos situados justo por encima y por debajo del mismo serán similares y, por tanto, las discontinuidades que se observen en los resultados (condición de salto) podrán atribuirse al programa en ausencia de otros tratamientos cuyos efectos, de actuar en el mismo umbral, no podrán distinguirse del que se está analizando (condición de suavidad). Tres son las condiciones de identificación de la estrategia de regresión discontinua: salto, inmanipulabilidad y suavidad.

En el Gráfico 3.9 la regla de corte está representada por c (umbral fijo o valor de corte) y es el instrumento de focalización o el criterio de elegibilidad. Tal como se ha señalado anteriormente,

los individuos alrededor de c son comparables (presentan características homogéneas observables y no observables). El estimador regresión en discontinuidad se basa en la observación de que los individuos a la izquierda del umbral (c) deben ser muy parecidos a los individuos justamente a la derecha de este. La diferencia entre ambos es que los primeros son beneficiarios del programa y los segundos no, por lo que éstos últimos podrían ser un contrafactual válido de los beneficiarios. Además, propone dos alternativas de estimación, uno no paramétrico y otro paramétrico, así como la formalización para los dos diseños posibles:

- **Determinista (agudo o *Sharp*):** cuando la probabilidad de participación en el tratamiento cambia de 0 a 1 (en un determinado punto c^* de la variable c), se dice que el cambio es determinístico. La estimación se basa sólo en observables.
- **Probabilístico (borroso o difuso: *Fuzzy*):** cuando la probabilidad de participación en el tratamiento es discontinua en c , pero el cambio no es de 0 a 1. Esto ocurre cuando hay otras variables, además de c , que afectan la probabilidad de ser tratado. Existen tratados y no tratados a ambos lados de c .

Gráfico 3.9. Regresión discontinua



Fuente: Elaborado a partir de: Imbens y Lemieux (2007); Núñez García (2011); Moreno-Torres (2013).

Entre las principales ventajas de la regresión en discontinuidad se encuentran las siguientes:

- la técnica puede aplicarse en la evaluación de programas que tienen un criterio de elegibilidad claramente definido;
- los vecinos cercanos al punto de corte para la selección son muy similares a un experimento; y
- la técnica permite identificar el efecto causal de un programa sin imponer restricciones sobre el proceso de selección, las formas funcionales o los supuestos sobre la distribución de los errores.

En cuanto a sus desventajas destacan:

- el impacto sólo es válido en la región alrededor del punto de corte de elegibilidad y poco se puede decir sobre el efecto del programa en unidades ubicadas lejos de él, al no existir un grupo de comparación para estas unidades; y,
- el método no permite estimar el efecto del tratamiento para todos los beneficiarios del programa, por lo que su validez externa es muy limitada.

3.6.4.3. Métodos de emparejamiento

Consiste en el diseño de técnicas estadísticas de emparejamiento que pueden aplicarse a casi todas las reglas de asignación de un programa público, siempre que se cuente con un grupo que no haya participado en él. Para cada unidad que participa en el programa, se identifica otra que no lo haya hecho, con características lo más similares posible a las de la que recibió el tratamiento. Así, mediante las características disponibles en bases de datos, los individuos, familias, empresas o instituciones no beneficiarias de un programa se convierten en el grupo de control para estimar el contrafactual. Encontrar un individuo comparable requiere que los factores determinantes que explican la decisión de participar sean lo más parecidas posible entre los dos grupos (Gertler *et al.*, 2011).

Dentro de las técnicas de emparejamiento se pueden encontrar dos aproximaciones: el método de *emparejamiento directo o exacto* y el *propensity score matching*.

El emparejamiento directo o exacto consiste en la selección de un grupo de no participantes con el fin de hacerles lo más parecidos posible al grupo de participantes en todo lo observado, excepto por el hecho de haber sido beneficiarios del programa. Si se logra encontrar un grupo así, la variable de interés observada en el grupo emparejado se aproxima al contrafactual, y el efecto de la intervención se estima como la diferencia entre las medias de las variables resultado de ambos grupos. La diferencia de este método con el experimento es que, en este último, la similitud entre el grupo tratado y no tratado se da en todas las variables, tanto en las observadas como en las no observadas, mientras que en las técnicas de emparejamiento esta igualdad es solo cierta en las características observadas (Pérez López y Moral Arce, 2015).

El método del emparejamiento exacto tiene algunas dificultades y es posible realizarlo bajo ciertas condiciones, porque encontrar un buen emparejamiento para cada participante de un programa requiere una aproximación casi perfecta de las variables que explican la decisión de participar o no en un programa (Tabla 3.11). Pérez López y Moral Arce (2015) apuntan que esto no se consigue cuando se dan las siguientes circunstancias:

- el número de características observadas es muy grande;
- si cada característica adquiere muchos valores; o,
- la muestra de datos es pequeña.

En los casos descritos puede resultar difícil identificar algún individuo para cada una de las unidades en el grupo de tratados, situación que se complica aún más a medida que aumenta el número de características y dimensiones contra las que se desea hacer coincidir las unidades que no participan de un programa. Esta situación podría generar la aparición de lo que se conoce como la “*maldición de la dimensionalidad*”.

Así pues, cuando aumenta el número de variables a considerar y se corre el riesgo de caer en la “*maldición de la dimensionalidad*”, el emparejamiento exacto no es el método idóneo para construir el contrafactual, por lo que habría que recurrir a los métodos de emparejamiento inexactos (o *matching*).

Tabla 3.11. Emparejamiento directo con cuatro características

Unidades participantes de un programa				Unidades no participantes de un programa			
Edad	Género	Meses desempleado	Diploma de secundaria	Edad	Género	Meses desempleado	Diploma de secundaria
19	1	3	0	24	1	8	1
35	1	12	1	38	0	2	0
41	0	17	1	58	1	7	1
23	1	6	0	21	0	2	1
55	0	21	1	34	1	20	0
27	0	4	1	41	0	17	1
24	1	8	1	46	0	9	0
46	0	3	0	41	0	11	1
33	0	12	1	19	1	3	0
40	1	2	0	27	0	4	0

Fuente: Tomado de Gertler *et al.* (2011:108).

3.6.4.4. Propensity score matching (PSM)

Este método proporciona, a través de la diferencia de medias, una estimación del impacto medio de un programa para los participantes en él. La técnica es considerada una de las herramientas más avanzadas y eficaces para la evaluación de impacto de diversos tipos de programas públicos³⁶, así como una de las innovaciones más destacables en el desarrollo aplicado de los métodos de emparejamiento, ya que afortunadamente resuelve el problema de la *dimensionalidad* sintetizando toda la información que proporcionan múltiples variables en una variable única, permitiendo realizar el *matching* con una sola dimensión (Rodríguez Coma, 2012). Esta segunda aproximación es la contribución de Rosenbaum y Rubin (1983), al resolver un problema multidimensional en uno unidimensional.

Se trata de emparejar cada participante en el programa con aquellos no participantes similares a él, de forma que es como si se construyera un experimento aleatorio con datos no experimentales, para lo cual se utiliza un abanico de características demográficas y personales. Las aplicaciones en economía se encuentran, entre otros, en los trabajos de Rosenbaum y Rubin (1983), Heckman *et al.* (1998), Dehejia y Wahba (1999), Dehejia (2005), Smith y Todd (2005) Hahn *et al.* (2015).

Se pueden distinguir dos tipos de *propensity score matching*: (i) convencional o binaria; y, (ii) generalizada. En el primero, la idea es encontrar un grupo de no participantes con características observables similares a las de los participantes, antes de haberse visto afectados por el programa. De manera que los participantes son emparejados en función de la probabilidad (*propensity score*) de los no participantes. Así, a cada participante le corresponde un no participante, con características similares/parecidas, y la diferencia media en los resultados entre los dos grupos es comparada a fin de calcular el efecto del programa (Khandker *et al.*, 2010; Moreno-Torres 2013; European Commission, 2014a).

Dehejia (2005) señala que es una técnica aplicable cuando la selección se basa en variables observables y apunta que este método requiere que se realicen especificaciones diferentes para seleccionar la comparación de grupos (participantes y no participantes).

La técnica diseña un grupo de comparación estimando la probabilidad de participar en un programa a partir de características observadas en no participantes en él, para emparejar los beneficiarios a partir de esta probabilidad. Seguidamente, el efecto medio del programa se calcula

³⁶ Particularmente interesante resulta su aplicación a la hora de evaluar programas públicos que inciden en el mercado laboral, la asistencia sanitaria o la educación, entre otros.

como la diferencia media de estos dos grupos. Es decir, se calcula la media de todos los participantes y la de los no participantes “emparejados”.

Además, dado que el *propensity score* es una variable continua, resultará muy complicado encontrar dos observaciones (en el grupo de tratamiento y en el de control) con un mismo *propensity score*. Por este motivo, los distintos métodos de *matching* permiten realizar emparejamientos uno a uno con una media ponderada de observaciones del grupo de control, y con reemplazamiento (es decir, utilizando cada observación del grupo de control en más de una ocasión como pareja de varias observaciones del grupo de tratamiento) o sin reemplazamiento (en caso contrario) (Amuedo-Dorantes *et al.*, 2009).

Rosenbaum y Rubin (1983) subrayan que se trata de un método apropiado para construir grupos de control de tamaño modesto en el que la distribución de las covariables es similar a la distribución en el grupo de tratados y ofrecen algunas razones sobre la conveniencia de su aplicación en grupos observacionales:

- permite a los investigadores apreciar inmediatamente la equivalencia del grupo de control con el grupo de tratamiento;
- si el ajuste estadístico es correcto, la varianza de la estimación del efecto medio del tratamiento será menor en las muestras emparejadas que en muestras tomadas al azar, ya que la distribución de las características observadas en los grupos de tratamiento y de control son más parecidas en las muestras emparejadas que en las muestras aleatorias;
- un modelo ajustado basado en diferentes muestras es, por lo general, más robusto a las desviaciones que la forma asumida por un modelo basado en muestras aleatorias.

La validez del *propensity score matching* depende de dos condiciones o supuestos básicos: la independencia condicional y el soporte común.

1. **Independencia condicional.** Este supuesto se denomina *unconfoundedness*³⁷ (Rosenbaum y Rubin 1983). Dado un conjunto de covariables observables X , que no son afectadas por el tratamiento, los posibles resultados de Y son independientes de la asignación de tratamiento. En otras palabras, una vez controladas todas las características observadas relevantes, las unidades de comparación deberían tener, en media, el mismo resultado que las unidades de tratamiento hubieran tenido en ausencia de la intervención.

Si Y_i^T representa la variable de interés (resultado) para el grupo de participantes de un programa y Y_i^C representa la variable de interés para el grupo de no participantes, entonces la independencia condicional implica:

$$(Y_i^T, Y_i^C) \perp^{38} T_i | X_i. \quad (1.5)$$

Lo que significa que llevar a cabo o no un programa o una política pública depende exclusivamente de las características observadas. En consecuencia, el *matching* o emparejamiento se realiza con un ajuste de los datos que persigue que no haya diferencias entre los grupos de tratamiento y los grupos no tratados, condicionado a valores de las

³⁷ Ausencia de factores de confusión, supuesto fuerte y que no se puede contrastar de forma directa y sencilla. Implica que realizar o no un programa depende exclusivamente de las características observadas (Pérez López y Moral Arce, 2015).

³⁸ \perp hace referencia al suceso independencia entre los dos elementos.

variables observables. Es decir, que las distribuciones de los observables serán idénticas en ambos grupos.

Este es un supuesto fuerte y depende de características especiales de un programa ya que, si las variables no observadas son las que determinan la participación en el programa, la hipótesis de independencia condicionada no se cumplirá y el *propensity score matching* no será un buen método de estimación.

Para estimar el efecto del tratamiento sobre los tratados (ATT), en oposición con el efecto medio del tratamiento (ATE), es necesario un supuesto más débil:

$$Y_i^C \perp T_i \mid X_i. \quad (1.6)$$

Si las características no observadas determinan la participación en el programa, se viola el supuesto de independencia condicional. En consecuencia, se debe contar con un amplio conjunto de datos del programa que contribuiría a apoyar dicho supuesto, pues permite un mayor control de las características observadas que podrían estar afectando a la participación en él (suponiendo que la selección no observada está limitada).

Por otra parte, para garantizar este supuesto, todas las variables que afectan a la participación y al resultado en caso de no participación deben estar incluidas en la estimación del *propensity score*.

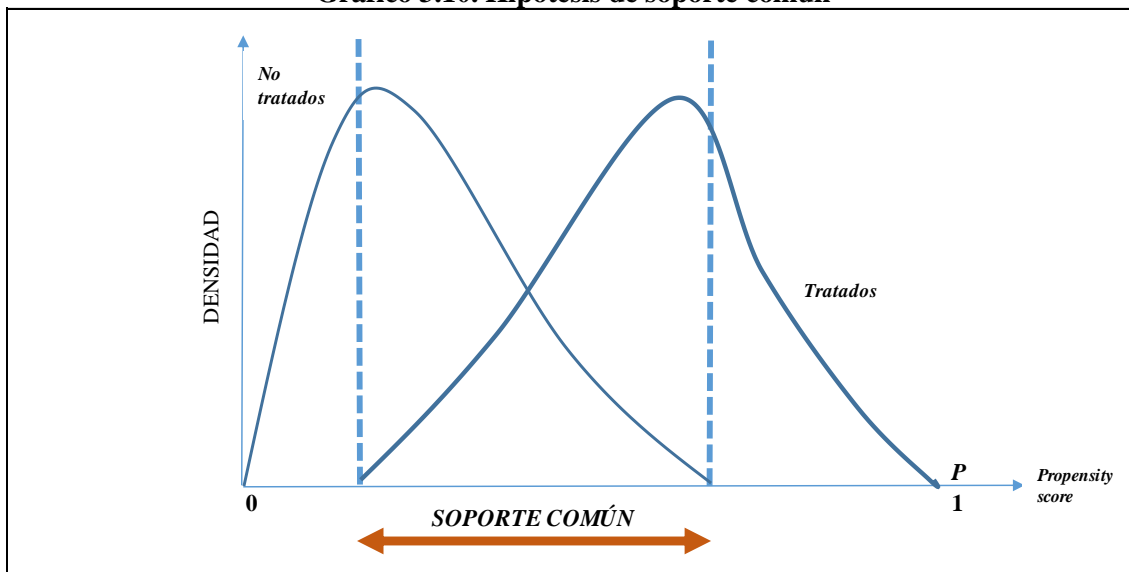
Por definición, los individuos pertenecientes al grupo de tratamiento y los pertenecientes al grupo de control que tengan el mismo valor del *propensity score* tendrán la misma distribución dado el vector de variables X.

2. **Soporte común (*common support*).** Un segundo supuesto, como condición necesaria para la adecuada aplicación de la técnica, es la existencia de una región de solapamiento entre los valores de los participantes y no participantes en la probabilidad de participar en un programa. Para identificar esta región es recomendable empezar con un análisis visual de las distribuciones del *propensity score* en el grupo de tratamiento y en el de comparación (Caliendo y Kopeinig, 2008), con lo cual se asegura que las observaciones en tratamiento tienen observaciones de comparación muy cercanas en la distribución del *propensity score*.

La eficacia del método depende de contar con un número grande y muy parecido de tratados y no tratados en la región de soporte común (es decir, unidades suficientes para hacer comparaciones)³⁹. El Gráfico 3.10 ilustra la zona de soporte común, que es el área de solape entre las dos funciones de densidad, de manera que sólo en esa área es posible realizar inferencias sobre la causalidad.

³⁹ Existen test para verificar si hay un equilibrio entre las co varianzas del grupo de tratados y de no tratados (comparación). Pueden emplearse varios métodos: sesgo normalizado, t-test, estratificación, significación conjunta, o pseudo- R^2 , entre otros (Caliendo y Kopeinig, 2008).

Gráfico 3.10. Hipótesis de soporte común

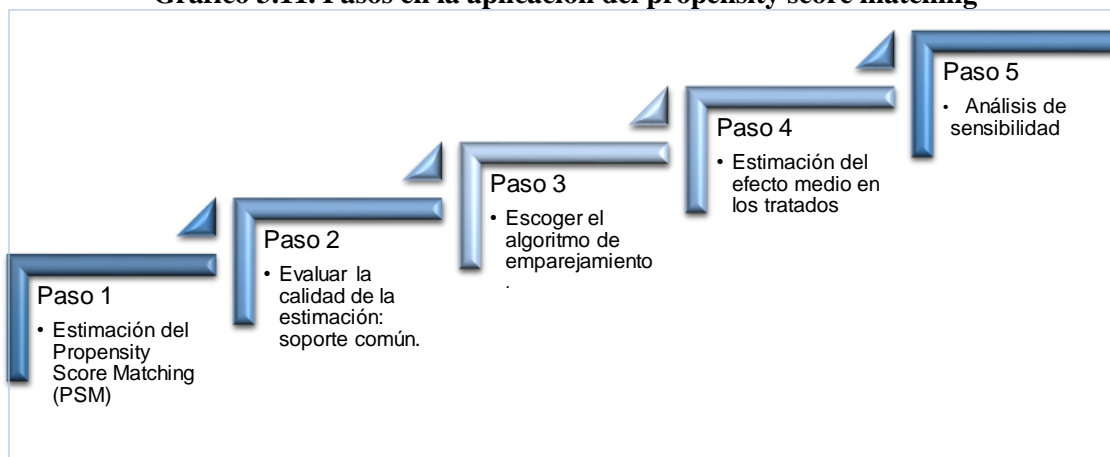


Fuente: Elaborado a partir de Khandker *et al.* (2010), Moreno-Torres (2013), Pérez López y Moral Arce (2015).

Si se cumplen los dos supuestos anteriores (independencia condicional y solapamiento considerable en tratados y no tratados), el resultado de pertenecer al grupo de tratamiento será el mismo para los participantes y no participantes una vez que se ha controlado por las covariables X o por el *propensity score matching*, $p(X)$.

El método se aplica a través de cinco pasos básicos, tal como se presentan en el Gráfico 3.11. A continuación, se pasa a explicar el contenido de cada uno de ellos.

Gráfico 3.11. Pasos en la aplicación del propensity score matching



Fuente: Elaborado a partir de Caliendo y Kopeinig (2008).

Paso 1: Estimación del propensity score matching

En esta primera etapa, se estima la probabilidad de participar a partir de un conjunto de variables observadas. En este momento, interesa la variable tratamiento (D) y las variables X , no teniendo importancia la variable resultado (Y). Caliendo y Kopeinig (2008) señalan la necesidad de tener presente dos consideraciones: el modelo que será utilizado para la estimación y las variables (explicativas) a incluir en el modelo que explican la probabilidad del tratamiento.

La literatura avala la conveniencia de utilizar modelos de elección discreta, como son los *probit* o *logit*, de participación en el programa, lo cual permite generar estimaciones de probabilidades

en el intervalo [0,1] (Caliendo y Kopeinig, 2008; Dehejia y Wahba, 2002; Khandker *et al.*, 2010; Núñez García, 2011; Hahn *et al.*, 2015; Pérez López y Moral Arce, 2015).

En este procedimiento se utilizan variables obtenidas que contengan información demográfica (sexo, edad, raza, años de educación,...), características laborales, o pago de subsidios, entre otras. Estimada la regresión de participación, el resultado predicho representa la probabilidad de participación (puntaje de *propensity score*) y cada participante y no participante tendrá un puntaje de participación: $[\tilde{P}(X | D = 1) = \tilde{P}(X)]$.

Heckman *et al.* (1998) señalan que el sesgo de selección podría ser bajo siempre que se cumpla con las siguientes condiciones: (i) utilizar la misma fuente de datos para participantes y no participantes, lo que ayudará a garantizar que las características observadas al estimar el modelo *logit* o *probit* se miden de forma similar en ambos grupos y, por tanto, evidencia los mismos conceptos, pero si las muestras provienen de encuestas diferentes sería recomendable que dichas encuestas sean altamente comparables; (ii) cuanto mayor sea la muestra de los no participantes elegibles, más fácil y conveniente será la comparación; (iii) evitar la utilización de “múltiples” variables en la ecuación de estimación, ya que la sobrevaloración del modelo puede conducir a errores estándar altos para el *propensity*. En esta etapa se realizan varios test estadísticos para evaluar la validez de los resultados (región de soporte común).

Paso 2: Evaluar la calidad de la estimación

En esta fase es preciso evaluar el cumplimiento de los dos supuestos básicos del modelo que se han explicado en líneas precedentes: independencia condicional y soporte común.

Como ya se ha señalado, el supuesto de soporte común puede ser valorado (grupo de tratamiento y grupo de control) a través de un análisis visual de la distribución de la densidad del *propensity score* en ambos grupos (Gráfico 3.10).

Pérez López y Moral Arce (2015) destacan dos formas de evaluar la calidad del supuesto. En primer lugar, cuanto más amplia sea la región de solapamiento, habrá mayor cantidad de individuos en ambos grupos, lo que permitirá estimar mejor el impacto de una política pública concreta para el valor de $p(x)$. Una segunda propuesta consiste en la comprobación de los mínimos y máximos de la puntuación *propensity* en ambos grupos. Todas las observaciones menores que el mínimo o mayores que el máximo serán eliminadas del otro grupo, de manera que las observaciones que se encuentren fuera de esta región se descartan a la hora de realizar el análisis. Se pueden realizar test estadísticos al objeto de comprobar si dentro de cada cuartil de la distribución del *propensity score*, la puntuación media del *propensity* y de la distribución media de X son iguales. Lo usual es calcular el contraste de diferencia de medias entre el grupo de tratamiento y el grupo de no tratados en las variables explicativas observadas del modelo *logit* o *probit* estimado previamente (número de personas del hogar, edad del cabeza de familia y educación, entre otros).

Así, las distribuciones del grupo de tratados y del grupo de control deben ser similares, lo que implica la condición de equilibrio; es decir, formalmente es preciso comprobar que:

$$\tilde{P}(X | D= 1) = \tilde{P}(X | D = 0) \tag{1.7}$$

Paso 3: Escoger el criterio de emparejamiento

La tercera etapa consiste en la “aplicación” de diferentes criterios de emparejamiento entre los participantes y no participantes, a partir de la probabilidad de participación, teniendo presente que los diferentes criterios de emparejamiento suponen una elección entre sesgo y precisión, sin que exista una regla clara de cuál es el más indicado en cada caso. Los criterios de emparejamiento son los siguientes:

- a) **Emparejamiento del vecino más cercano** (*Nearest-neighbour*). Cada unidad de tratamiento se empareja al grupo de control con el *propensity* más cercano (en términos de valor del *propensity*). Con este criterio de emparejamiento existen dos variantes: con reemplazamiento o sin reemplazamiento. En el primer caso, un individuo no participante se puede utilizar más de una vez como pareja de otras unidades de participantes, mientras que, en el segundo, en el momento que un no participante se usa para compararlo con un participante ya no se puede volver a utilizar para un posible emparejamiento con el resto de unidades de tratamiento, por lo que se tiene en cuenta una sola vez.
- b) **Emparejamiento de radio**. Uno de los problemas que plantea el *criterio del vecino más cercano* es que la probabilidad de que el vecino más cercano se encuentre muy lejos del grupo de control es alta. Esta situación se traduce en emparejamientos no óptimos, lo cual podría solucionarse mediante la imposición de un umbral o "*tolerancia*"⁴⁰ en la distancia máxima de *propensity score* que se puede aceptar (radio). La imposición de un radio hace que el enfoque sea similar al criterio anterior con reemplazamiento y es posible elevar la calidad del emparejamiento (Khandker *et al.*, 2010; Pérez López y Moral Arce, 2015).
- c) **Emparejamiento por estratificación**. El procedimiento divide la zona de soporte común en intervalos (*k*) y, en consecuencia, calcula el impacto del programa por intervalos. Dentro de cada intervalo de menor a mayor, el efecto del programa es la diferencia media en los resultados entre las observaciones tratadas y de control. Así, el impacto del programa será la media ponderada de las estimaciones en cada intervalo, para lo cual se utilizan como pesos el número de unidades tratadas en cada intervalo. Generalmente, son utilizados entre cuatro o cinco intervalos que a menudo son suficientes para eliminar el 95% de las desviaciones asociadas de no considerar ninguna estratificación (Khandker *et al.*, 2010; Pérez López y Moral Arce, 2015).
- d) **Emparejamiento de Kernel**. Los métodos anteriores presentan el riesgo de que sólo utilizan un pequeño subconjunto del grupo de no participantes para la construcción del contrafactual de un no participante. El método Kernel utiliza medias ponderadas de todos los no participantes para construir el contrafactual para cada participante. La expresión de Kernel es la siguiente:

⁴⁰ Un inconveniente de este tipo de técnica estriba en la dificultad de saber, a priori, cuál es el nivel de tolerancia que se debe seleccionar (Pérez López y Moral Arce, 2015).

$$\omega(i, j)_{KM} = \frac{K\left(\frac{P_j - P_i}{a_n}\right)}{\sum_{k \in C} K\left(\frac{P_j - P_i}{a_n}\right)} \quad (1.8)$$

Si P_i es el *propensity score* para i participante y P_j es el *propensity score* para j no participante, los pesos para establecer la coincidencia del núcleo están dados por la ecuación 1.8, donde: $K(\cdot)$ es la función Kernel, que pondera las unidades en función de lo cercanas que están al valor de referencia, y a_n es un parámetro (de banda ancha) que indica la amplitud de la ponderación que se quiere utilizar⁴¹. La principal ventaja se encuentra en la menor varianza que se consigue debido a que se utiliza más información, mientras que una desventaja es que al tener en cuenta todas las individuos, también se consideran observaciones de baja calidad (Khandker *et al.*, 2010; Pérez López y Moral Arce, 2015).

Paso 4: Estimación del efecto medio en los tratados

El estimador del impacto en los tratados (ATT) se puede especificar como la media ponderada de la diferencia de Y entre las unidades de control, utilizando como función de peso el valor del *propensity score matching* obtenido de los participantes (Khandker *et al.*, 2010; Pérez López y Moral Arce, 2015). El estimador clásico es el siguiente:

$$\hat{\alpha}_D = \widehat{ATT}_{PSM} = E_{P(X)|D=1} \{E[Y^T | D = 1, P(X)] - E[Y^C | D = 0, P(X)]\} \quad (1.9)$$

Y^T es el valor de la variable de interés (resultado), en caso de ser participante del programa, Y^C es el valor de esa misma variable para las individuos no participantes. Con datos de corte transversal y dentro de la región de soporte común, el *efecto del tratamiento* se puede escribir de la siguiente forma (Heckman *et al.*, 1998):

$$\hat{\alpha}_D \Rightarrow \widehat{ATT}_{PSM} = \frac{1}{N_D} [\sum_{i \in D} Y_i^T - \sum_{j \in C} \omega(i, j) Y_j^C] \quad (1.10)$$

Dónde: N_D es el número de participantes i y $\omega(i, j)$ son los pesos utilizados para agregar los resultados para los no participantes j .

Paso 5: Análisis de sensibilidad

Dehejia (2005) aborda el tema de la sensibilidad de los resultados frente a cambios en la especificación del *propensity score*. Presumiblemente, el objetivo del uso de cualquier estimador es tener una idea de los contextos en los que debe funcionar bien y realizar diagnósticos que otorguen una señal de alerta cuando la técnica no está funcionando. El autor señala que la sensibilidad de la estimación para pequeños cambios en la estimación es la comprobación más importante que un investigador debería llevar a cabo. Por lo tanto, la sensibilidad de los resultados debe medirse en relación a la especificación del modelo de participación.

El objetivo del análisis de sensibilidad es explorar si las estimaciones coincidentes son robustas a la selección en variables no observables. La estimación del error estándar debe ser realizada por medio de métodos de *boot-strapping* o de otro tipo, ya que el problema para evaluar el grado de significación estadística del impacto se produce a la hora de estimar la varianza del efecto del

⁴¹ Tamaño de la amplitud del intervalo.

tratamiento, pues esta debería incluir: la dispersión asociada a la estimación del *propensity score*, la imputación del soporte común; y, de alguna forma, la variabilidad que se produce por el orden en que se van a emparejar los individuos de control y tratamiento (Caliendo y Kopeinig, 2008).

Como ya se ha señalado, actualmente el *propensity score matching* es una de las herramientas más avanzadas y eficaces para evaluar el impacto de una política pública. Como enfoque cuasi-experimental, construye un adecuado contrafactual, para estimar los efectos de un programa de forma relativamente sencilla. Jalan y Ravallion (2003) apuntan que la eficacia del método dependerá de la precisión con la que se construyan los grupos de tratamiento y de control, que deberían provenir del mismo entorno económico y de la misma encuesta. El método presenta una serie de ventajas e inconvenientes que se sintetizan en la Tabla 3.12.

Tabla 3.12. Ventajas e inconvenientes del propensity score matching

Ventajas	Inconvenientes	Condiciones para su aplicación
<ul style="list-style-type: none"> - Herramienta efectiva aplicada en la evaluación de impacto de diversos programas. - Herramienta eficaz para encontrar grupos de control adecuados (hipotéticos). - Funciona bien bajo el supuesto de que la participación en el programa se ve afectada sólo por las características observables (personas, región, y comunidad, entre otros). - Si el sesgo de selección de características no observadas es insignificante, PSM ofrece una buena comparación con las estimaciones aleatorias. - Es un método semi-paramétrico con un enfoque muy flexible; por lo tanto, establece menos restricciones sobre la forma funcional del modelo de tratamiento, así como un menor número de suposiciones acerca de la distribución del término de error. Además, evita las consideraciones éticas que surgen cuando un tratamiento potencialmente beneficioso se niega por razones de "azar", como puede suceder con los diseños experimentales. - El modelo binario no requiere ninguna forma funcional de supuestos para una relación de vinculación de la variable de resultado con las covariables. - Permite calcular ATT (efecto medio del tratamiento en los tratados) y ATE (efecto promedio del tratamiento) de forma directa. - No requiere una línea base y suele ser menos costosa su aplicación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un fuerte supuesto que subyace detrás de este método es que las características observables utilizadas para estimar la probabilidad explican todas las diferencias entre las unidades compatibles y el grupo de comparación antes de la ejecución de los programas. - Parte del supuesto de que no existen diferencias sistemáticas en las características no observadas entre las unidades apoyadas por el programa y las unidades de control equiparados que podrían influir en el resultado. - No generará resultados satisfactorios si hay otras características observables importantes que explican las diferencias en el rendimiento, pero que no han sido consideradas en el modelo, o si hay características no observables que explican estas diferencias pero que no son constantes en el tiempo. - Requiere una cantidad relativamente grande de datos sobre las unidades compatibles y grupos de comparación antes de la puesta en marcha del programa. - La eficacia del método también depende de poder disponer de un gran número de observaciones participantes y no participantes con el fin de tener una región de soporte común significativa. - El resultado es significativo (validez externa elevada) si la región de soporte común es grande. - La validez externa (su generalización) de sus resultados disminuye cuando la proporción de unidades incomparables aumenta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Abundantes datos sobre los participantes y no participantes en el programa. - Habilidades altas en técnicas cuantitativas del evaluador. - Buena comprensión de las condiciones que determinan la probabilidad de la participación en el programa.

Fuente: Elaborado a partir de Khandker *et al.* (2010); European Commission (2014a); Pérez López y Moral Arce (2015).

3.6.4.5. *Combinación de métodos*

La mayoría de las técnicas de estimación analizadas en los apartados anteriores arrojan estimaciones válidas e insesgadas del contrafactual con los supuestos específicos. El riesgo más importante de cualquiera de los métodos es que sus supuestos no se sean válidos, situación que generaría estimaciones sesgadas del impacto del programa evaluado.

Esta situación se puede minimizar utilizando una combinación de métodos dado que aumenta la robustez de la estimación contrafactual. El método de dobles diferencias, descrito previamente, junto con el de emparejamiento, es un ejemplo de método combinado⁴² (Gertler *et al.*, 2011; Pérez López y Moral Arce, 2015). Esta técnica, también denominada estimador PSM-DID, es aplicable cuando los resultados de los participantes y no participantes de un programa están disponibles “antes” y “después”.

El emparejamiento combinado con diferencias en diferencias puede tener en cuenta, al menos, cualquier característica no observada entre los dos grupos que se mantenga constante en el tiempo. Su aplicación puede mejorar en gran medida los resultados de una evaluación en comparación con la aplicación de un PSM estándar (por ejemplo para estimar el ATT) que utiliza sólo los datos posteriores a la intervención.

Gertler *et al.* (2011) recomiendan la aplicación del método de la siguiente forma:

- primero, se realiza el emparejamiento a partir de características observables (*propensity score matching*);
- en segundo lugar, se aplica el método de diferencias en diferencias (DD) para estimar un contrafactual para el cambio en los resultados en cada subgrupo de unidades emparejadas;
- por último, se obtiene la media de estas diferencias dobles entre los subgrupos emparejados.

Algunas de las ventajas de esta técnica combinada, en comparación con las diferencias en diferencias y el *propensity score matching* convencionales, es que PSM-DID permite un mejor control del sesgo de selección en observables. No obstante, una de sus desventajas es que no generará resultados razonables si otras características observables importantes, que explican las diferencias entre los participantes y no participantes de un programa público concreto, no se incluyeron en el modelo y si el efecto de los no observables no es constante en el tiempo. Además, su eficacia depende de poder disponer de un gran número de observaciones de participantes y no participantes con el fin de encontrar una región de soporte común significativa, porque su validez externa se cumple siempre que esta región sea lo suficientemente grande.

3.6.5. *Diseños no experimentales*

Los diseños de evaluación no experimentales pueden utilizarse cuando no es posible encontrar un grupo de control adecuado mediante la aplicación de métodos cuasi-experimentales. En este tipo de diseños, los beneficiarios de un programa público se comparan con los no beneficiarios a partir del uso de métodos cuantitativos o cualitativos que permitan explicar las diferencias entre ambos grupos.

⁴² El método de diferencias en diferencias es posible combinarlo también con el diseño de regresión en discontinuidad (DD-DRG).

Los métodos cuantitativos que se utilizan en los diseños de evaluación no experimentales son: las variables instrumentales y los modelos estructurales.

El método de variables instrumentales lidia directamente con el problema de la selección de no observables. Una variable instrumental puede identificar el efecto causal, pero debe cumplir dos características básicas: (i) estar correlacionada con el programa; y, (ii) no correlacionarse con resultados o con variables no observadas correlacionadas con el resultado de interés. La elección del instrumento es el paso más importante en la aplicación del método (European Commission, 2014a:75).

Los modelos estructurales y otras aproximaciones metodológicas similares, como los modelos input-output, permiten el cálculo de simulaciones de una política pública concreta condicionadas a un conjunto de hipótesis. Estos diseños tienen la ventaja de ser más sencillos y de coste reducido, si bien su solidez estadística también es menor (Planas, 2005).

CAPÍTULO 4. GOBERNANZA DEL PROGRAMA RED DE OPORTUNIDADES

El objetivo de este *Capítulo* es examinar la gobernanza del Programa *Red de Oportunidades*, que se inscribe en el marco del Plan de Gobierno de Panamá 2010-2014.

Con esta finalidad, se abordan, en primer lugar, algunas precisiones conceptuales en torno a la gobernanza e institucionalidad. Seguidamente, se describe la metodología utilizada para la recogida de los datos primarios procedentes del trabajo de campo realizado, durante los meses de agosto y septiembre de 2015, a partir de las entrevistas semi-estructuradas a una muestra de responsables de la gestión del *Programa*, así como de datos administrativos que proceden del Sistema de Información Gerencial (SIG) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Para completar el análisis se han utilizado algunos indicadores agregados de calidad institucional, como el “*Worldwide Governance Indicator*”, el “*Indice de Democracia*” y los indicadores del Proyecto “*Doing Business*”. Ello ha permitido obtener una radiografía de la situación del país en este aspecto y disponer de una referencia con la que comparar el marco institucional del *Programa* y los principales parámetros del componente de TMC.

4.1. Precisiones conceptuales y metodológicas

Con la construcción intelectual de Ronald Coase Douglas North y Williamson Oliver (Caballero Miguez, 2011) a la *Nueva Economía Institucional (NEI)*, así como el debate suscitado a partir de las contribuciones de “*la tragedia de los comunes*” (Ostrom, 1994, 2000); el análisis institucional y su relación con el desarrollo económico se ha convertido en un nuevo paradigma, y; se ha transformado en el factor decisivo del desarrollo a largo plazo de una sociedad (North, 1990).

En este contexto, se plantea la *gobernanza* como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos. Por lo tanto, la Gobernanza supone una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno.

El concepto de gobernabilidad ha pasado de la oscuridad a ser una palabra de moda en sólo tres décadas (Dixit, 2009). Este autor, aborda el concepto de gobernanza desde una perspectiva económica, apuntando que ella se refiere a las estructuras y funcionamiento de las instituciones legales y sociales que apoyan la actividad y las transacciones económicas, mediante la protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos, y las acciones colectivas para facilitar el acceso a los servicios, infraestructura y organización. En este orden de ideas, se subraya que para la existencia de una buena gobernanza son precisas tres condiciones básicas: la seguridad de los derechos de propiedad, la aplicación de contratos, y; el suministro adecuado de servicios públicos.

Desde otra perspectiva, Fukuyama (2013) considera la gobernanza como la capacidad de un gobierno para elaborar y hacer cumplir las normas, así como para ofrecer servicios, con independencia de si ese gobierno es democrático o no. Análogamente, *Worldwide Governance Indicators* (2016a) y Kaufmann *et al.* (2010) la definen como el conjunto de tradiciones e

instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye los procesos mediante los cuales son elegidos, controlados y sustituidos, así como la *capacidad de los mismos para formular e implementar eficazmente políticas sólidas, sobre la base del respeto a los ciudadanos y a las instituciones económicas y sociales*.

Por su parte, el World Economic Forum (2014; 2015) subraya que el papel de las instituciones va más allá de lo legal, ya que es básica la actitud del gobierno hacia los mercados, las libertades, la eficiencia, la honradez en los contratos públicos y el control de la corrupción.

La calidad de las instituciones públicas de un país desempeña un papel clave en las formas en que las sociedades distribuyen los beneficios y los costes de las políticas de desarrollo. No obstante, las instituciones eficaces son necesarias para el ejercicio de un buen gobierno y el fundamento para que los mercados funcionen bien, pero no son suficientes (Dixit, 2009).

Menard y Shirley (2008) se refieren a las *instituciones* como las reglas, normas (escritas y no escritas) y restricciones que inventó el ser humano para reducir la incertidumbre y controlar el entorno. Entre ellas se incluyen:

- (i) normas escritas que regulan las relaciones contractuales y el gobierno corporativo;
- (ii) constituciones, leyes y reglas que rigen la política, el gobierno, las finanzas y la sociedad en general;
- (iii) códigos de conducta no escritos, normas de comportamiento y creencias.

La gobernanza también es descrita como diversos arreglos organizacionales que implementan los agentes para apoyar la producción y el intercambio, como son:

- (i) los mercados, empresas y combinaciones diversas que los actores económicos desarrollan con el objetivo de facilitar las transacciones;
- (ii) los acuerdos contractuales que proporcionan un marco para la organización de actividades;
- (iii) los rasgos de comportamiento que subyacen a las disposiciones.

Desde otra perspectiva, la reciente crisis financiera global ha puesto de relieve la necesidad de contar con normas sólidas que afecten a la calidad de la información, la transparencia en la gestión y al ejercicio de un buen gobierno. Sin Estados eficaces que trabajen junto a ciudadanos activos y comprometidos, hay pocas probabilidades de que tenga lugar el crecimiento que se necesita para eliminar la pobreza mundial.

En esta misma línea, Acemoglu y Robinson (2012) proponen que el fortalecimiento institucional permite la puesta en marcha de círculos virtuosos, un proceso de potente retroalimentación positiva que protege a las instituciones, constituyendo la columna vertebral de una sociedad (World Economic Forum, 2015), porque son las reglas del juego, formales y no formales, que caracterizan la interacción entre las personas en la sociedad, mediante diversos incentivos y restricciones, las que son decisivas para el nivel de desarrollo económico, social y político que alcance una nación, en aras de ampliar las oportunidades y las opciones de las actuales y futuras generaciones (PNUD, 2008).

Las instituciones representan las reglas del juego, compuestas por normas formales e informales, así como los mecanismos de cumplimiento. Estudiar cómo cambian las instituciones es

fundamental para entender el comportamiento hacia el éxito o el fracaso de una economía a lo largo del tiempo (North, 1990; Caballero Miguez, 2011).

Por ello, se puede afirmar que la política social y su gobernanza es un proceso complejo que debe integrar *un enfoque de política económica que tome en cuenta las transformaciones sociales, disparidades y dualidades del país, con la participación activa de los grupos de interés*. Con un enfoque, desde este prisma, es posible implementar una política de protección social que mejore la resiliencia individual y refuerce la resiliencia de la economía (PNUD, 2014b).

A la luz de las consideraciones precedentes, las políticas sociales orientadas hacia el universalismo no solo protegen a aquellos que viven realmente en la pobreza, con una salud débil o en situación de desempleo, sino que también lo hacen a los hogares e individuos a los que les va bien, pero que pueden verse en dificultades si las cosas se complican.

4.1.1. Datos y metodología

Los datos utilizados en este *Capítulo* se han obtenido del Sistema de Información Gerencial a partir de los registros de los beneficiarios del *Programa* (424.716 individuos y 73.139 hogares en enero de 2015) que han sido proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Panamá. Esta información ha sido complementada, con otra de carácter administrativo y documental que también ha sido facilitada por el órgano gestor del *Programa*. Finalmente, se ha realizado un trabajo de campo que ha consistido en la realización de una serie de entrevistas, mediante cuestionarios semi-estructurados a diferentes actores del *Programa*. Concretamente:

- Se realizaron 9 entrevistas personales “*in situ*” a algunas autoridades del Ministerio de Desarrollo Social y a la Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS), unidad encargada de la gestión del *Programa Red de Oportunidades*⁴³. El objetivo era identificar a los actores que intervienen durante el proceso, para recabar información y documentación de las personas beneficiarias del *Programa* o sus representantes.
- Se lanzaron 96 cuestionarios dirigidos a técnicos responsables de la gestión del *Programa* y a personas indirectamente vinculadas a él, como los Directores de Centros Escolares de Provincias Centrales del medio rural. La aplicación de estos cuestionarios se realizó, bien a través de entrevistas personales, bien mediante dinámicas grupales y, en menor medida, por correo electrónico.
- Es preciso señalar que el *Programa Red de Oportunidades* cubre tres tipos de áreas geográficas (indígena, rural y urbana) con cerca de medio millón de beneficiarios a escala nacional. Por ello, ha sido necesario acotar el ámbito de estudio a la población beneficiaria del medio rural de las Provincias Centrales por presentar características socioeconómicas más homogéneas.

⁴³ Concretamente, se mantuvo una entrevista con la Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS) y técnicos de diferentes Departamentos tales como: Unidad de Soporte de Tecnología e Informática; Monitoreo y Evaluación; Unidad de Corresponsabilidades (educación y salud); Unidad Administrativa y Asesoría Legal; Unidad de Enlace Administrativo-Financiero (UEAF); Directores de Centros Escolares que acogen niños y niñas beneficiarios de la *Red de Oportunidades*; Directores Regionales del MIDES; y, Coordinadores del *Programa Red de Oportunidades* en las Provincias Centrales (Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas).

- Se realizó un muestreo intencional (opinático) en el que los elementos son escogidos en función de criterios o juicios preestablecidos por el investigador. Para tal fin, fueron distribuidos tres cuestionarios diferentes, con la distribución que se presenta en la Tabla 4.1.

Tabla 4.1. Cuestionarios distribuidos y grado de respuesta

Cuestionarios	Total	Respondidos	Porcentaje
Cuestionario 1: Nivel Político-Estratégico	12	2	16,7
Cuestionario 2: Nivel Técnico-Operativo	44	30	68,2
Cuestionario 3: Directores de Centros Escolares	40	21	52,5
TOTALES	96	53	55,2

Fuente: Elaboración propia.

- El *Cuestionario 1*, dirigido a 12 gestores (nivel político-estratégico), pretendía obtener información sobre la articulación institucional del *Programa*, la división de tareas y competencias, el grado de coordinación entre los Departamentos implicados y el sistema de seguimiento y evaluación.
- El *Cuestionario 2* (nivel técnico-operativo) se realizó a 44 técnicos de la *Red de Oportunidades* (MIDES central, Coordinadores, Directores y promotores sociales del *Programa* en las Provincias Centrales de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, y miembros de la Comisión Regional de la Red de Oportunidades (CPRO)). En este caso, se incorporaron preguntas vinculadas a los parámetros de las TMC y al funcionamiento del Sistema de Información Gerencial (SIG).
- Finalmente, el *Cuestionario 3* se ha dirigido a los 40 Directores de Centros Escolares en Provincias Centrales, incorporando preguntas que permitiesen valorar el cumplimiento de la corresponsabilidad en educación. Los criterios utilizados para su selección fueron los siguientes: (i) que estuvieran ubicados en el medio rural de Provincias Centrales; (ii) que acogiesen niños y niñas beneficiarios de la *Red de Oportunidades*; y (iii) que dispusieran de alguno de los tres niveles educativos (educación primaria, educación básica general⁴⁴ o secundarias⁴⁵) (Tabla 4.2).

Tabla 4.2. Cuestionarios distribuidos y respondidos en Centros Escolares de las Provincias Centrales

Provincias Centrales	Total	Respuestas	Porcentaje
Coclé	11	3	27,3
Herrera	6	3	50,0
Los Santos	7	4	57,1
Veraguas	16	11	68,8
Total	40	21	52,5

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se obtuvo un nivel de respuesta del 55,2%, siendo el grupo que, en menor medida, contestó, el nivel político-estratégico y, en mayor medida, los gestores técnicos operativos. Asimismo, el 68,7% de los cuestionarios dirigidos a los directores de la provincia de Veraguas fueron contestados, obteniéndose el menor nivel de respuesta en los centros escolares de la

⁴⁴ El sistema educativo panameño cuenta con centros escolares de educación básica general (C.E.B.G.) que integran en un solo centro la enseñanza primaria y pre-media (es decir del 1° al 9° grado).

⁴⁵ Bachilleratos (Ciencias, Letras, Agropecuarios o Comercio).

Provincia de Coclé (27,3%). De igual forma, se ha seguido un enfoque participativo, durante las fases metodológicas, tratando de integrar a todos los agentes implicados en la intervención.

Es preciso señalar que no se puede perder de vista el carácter subjetivo de las valoraciones y apreciaciones de cada uno de los gestores y Directores de Centros Escolares encuestados. Por este motivo, como ya se ha señalado previamente, la interpretación de los resultados ha sido complementada con datos administrativos procedentes del Sistema de Información Gerencial e información documental del MIDES, así como la de carácter secundario de organismos internacionales sobre la situación relativa de Panamá, en materia de gobernanza y funcionamiento de sus instituciones.

4.2. Análisis del marco institucional de Panamá

Panamá se encuentra en la cintura de América conectando el Norte y Sur, ocupa un territorio de 75.517 Km² (incluye masas de aguas continentales)⁴⁶. Administrativamente⁴⁷ se divide en 9 provincias y 3 comarcas indígenas con categoría de provincias⁴⁸ (Kuna Yala, Ngäbe Buglé, Emberá). El Censo de Población y Vivienda de 2010 divide las 12 provincias en 76 distritos o municipios, y 631 corregimientos⁴⁹, siendo esta última la unidad político-administrativa más pequeña, de los cuales dos son comarcas indígenas (Kuna de Madugandí y Wargandí) (Mapa 4.1).

En cuanto a los rasgos demográficos más sobresalientes, según el Censo de Población y Vivienda de 2010, la población total es de 3,7 millones de habitantes, con una tendencia a la concentración en las áreas urbanas. Las ciudades con mayor densidad son Panamá (capital), Chiriquí y Colón que cuentan con 165,5, 68,6 y 55 habitantes por km², respectivamente. En contraste, la provincia de Darién y la comarca Emberá son las que presentan menos densidad poblacional (4,5 y 2,6 habitantes por km², respectivamente). Esta polarización se manifiesta en el hecho de que el 65,2% de la población panameña se concentra en áreas urbanas, frente al 34,8% que habita en áreas rurales.

Desde el punto de vista macroeconómico, Panamá es uno de los países de la región con un mayor PIB per cápita⁵⁰ (10.756 dólares en 2015) y tasas de crecimiento muy por encima de la media de referencia. El país ha registrado el crecimiento promedio más alto de la región, durante la última

⁴⁶ Ubicada en las coordenadas: 7° 12' 07" y 9° 38' 46" de latitud norte y entre los 77° 03' 46" de longitud oeste. Además, limita al norte con el Mar Caribe y Colombia; al sur con el Océano Pacífico, al este con la República de Colombia y al oeste con la República de Costa Rica.

⁴⁷ Esta división se establece en la Constitución Política de Panamá de 1971.

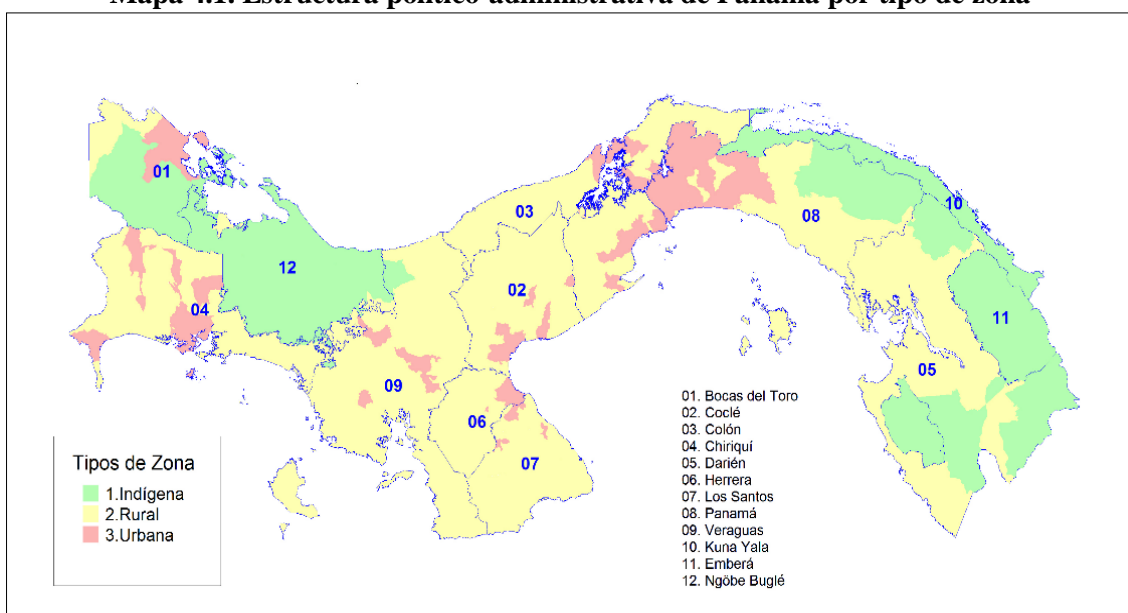
⁴⁸ El 1 de enero de 2014 se crea la décima provincia de la República, anteriormente conocida como Panamá Oeste (territorio ubicado al oeste del Canal de Panamá), ahora integrado por cinco distritos (Arraiján, Capiña, Chame, La Chorrera y San Carlos). No obstante, para los efectos de esta investigación será utilizada la estructura vigente antes de la creación de esta provincia.

⁴⁹ La población de un corregimiento no se concentra en un único lugar. Por el contrario, dentro de cada corregimiento se distinguen, a su vez, lugares poblados que, según el Censo de 2010, ascendían a 12.797.

⁵⁰ CEPALSTAT http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

década, y ha logrado avances significativos en la mejora de sus instituciones, políticas económicas y financieras. En consecuencia, las perspectivas económicas siguen siendo favorables y las expectativas apuntan que se mantendrán fuertes, al ser uno de los países con mayor impulso en América Latina, con tasas de crecimiento que se mueven en el entorno del 6%. Uno de los ejes que mantendrá el auge de la economía panameña será el aumento del tránsito en el *Canal de Panamá*, un dinámico sector de servicios y las inversiones en los sectores de energía, minería y logística.

Mapa 4.1. Estructura político-administrativa de Panamá por tipo de zona



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, los indicadores sociales muestran tasas de pobreza⁵¹ elevadas (23,2%) que ponen de manifiesto disparidades aún no resueltas: modernidad y dinamismo, propios de países desarrollados, *versus* marginalidad y exclusión con deplorables condiciones humanas, típicas de países con un bajo desarrollo humano. El modelo de crecimiento de Panamá no parece haber tenido la capacidad de reducir las desigualdades e inequidades existentes en los distintos grupos, sectores y regiones del país. PNUD (2015_c) apunta que existen áreas de Panamá que manifiestan progresos importantes, pero también se presentan, en otras regiones, altos niveles de desigualdad que se reflejan en indicadores de desarrollo humano que avanzan más lento, lo cual no cambiará mientras no se incrementen los esfuerzos dirigidos a la reducción de las condiciones que generan la vulnerabilidad. En este sentido, el Banco Mundial (2016) alerta sobre los niveles aún elevados del coeficiente de Gini (0,518 y 0,519 en 2011 y 2014, respectivamente) y la necesidad de priorizar una provisión adecuada de servicios públicos.

A continuación, se describen algunos de los indicadores agregados de calidad institucional. La Tabla 4.3 muestra la posición de Panamá, con respecto al resto de países del mundo, durante los

⁵¹ El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en Panamá estima las líneas de pobreza oficiales a partir del coste de la canasta básica de consumo alimentaria y no alimentaria. Por lo tanto, oficialmente están definidas dos líneas de pobreza: pobreza extrema (indigencia) y pobreza. La pobreza extrema se presenta en hogares cuyo ingreso mensual por persona es menor al necesario para cubrir la canasta alimentaria y la pobreza general se presenta en aquellos hogares cuyo ingreso mensual por persona es menor al necesario para cubrir la canasta alimentaria y no alimentaria. A partir de estas líneas se calculan las tasas de pobreza.

años 2010 y 2014⁵², en seis dimensiones básicas de la gobernanza. Se observan resultados positivos en la percepción sobre la Efectividad del gobierno⁵³, Política regulatoria, y Voz y responsabilidad, donde el rango percentil⁵⁴ se encuentra por encima de la media. Sin embargo, los principales déficits comparados (resultados negativos) se encuentran en el Control de la corrupción⁵⁵, indicador donde se muestra el peor desempeño (nivel negativo y rango percentil por debajo de la media), la Estabilidad política y el Estado de derecho.

Tabla 4.3. Indicadores de gobernanza de Panamá (2010-2014)

Indicador	Estadístico	Años				
		2010	2011	2012	2013	2014
Control de la corrupción	Rango percentil ¹	45,7	46,0	44,0	45,9	46,2
	Nivel del indicador ²	-0,35	-0,34	-0,39	-0,36	-0,36
	Error Estándar ³	0,17	0,17	0,16	0,15	0,15
Efectividad del gobierno	Rango percentil	59,8	58,3	62,7	62,7	63,0
	Nivel del indicador	0,13	0,09	0,31	0,32	0,27
	Error Estándar	0,20	0,20	0,20	0,20	0,21
Estabilidad política y control de la violencia	Rango percentil	42,5	46,7	39,8	41,7	51,0
	Nivel del indicador	-0,11	-0,03	-0,16	-0,13	0,10
	Error Estándar	0,24	0,24	0,22	0,23	0,20
Política regulatoria	Rango percentil	63,2	64,9	63,6	62,7	65,4
	Nivel del indicador	0,38	0,43	0,39	0,37	0,37
	Error Estándar	0,17	0,17	0,19	0,19	0,19
Estado de derecho	Rango percentil	52,1	55,9	48,8	47,9	54,8
	Nivel del indicador	-0,10	-0,01	-0,23	-0,24	-0,09
	Error Estándar	0,14	0,14	0,14	0,14	0,15
Voz y responsabilidad	Rango percentil	64,0	64,3	63,0	60,2	63,1
	Nivel del indicador	0,52	0,52	0,46	0,41	0,48
	Error Estándar	0,14	0,14	0,12	0,12	0,13

¹ Indicador agregado que recoge la posición de Panamá entre todos los países cubiertos (215 países del mundo), donde 0 corresponde al nivel más bajo y 100 al más alto.

² Valores más o menos altos representan mejores resultados, varía entre -2,5 y +2,5, suponiendo una distribución normal.

³ Capta la precisión de la estimación.

Fuente: Kaufmann y Kraay (2016).

Un análisis comparado con los cuatro países de América Latina y el Caribe⁵⁶ (Brasil, Chile, México y Colombia) que han sido pioneros en la aplicación de los programas de TMC posiciona

⁵² Es un proyecto que calcula un conjunto de indicadores de gobernabilidad agregados e individuales para 215 economías distribuidos en seis dimensiones: Control de la corrupción, Efectividad del Gobierno, Estabilidad política y ausencia de medidas de violencia y percepción de terrorismo, Política regulatoria, Estado de derecho, y Voz y responsabilidad (Kaufmann y Kraay, 2016).

⁵³ Este pilar refleja la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado de su independencia a las presiones políticas, la calidad de la información y la aplicación de políticas, así como la credibilidad del Gobierno.

⁵⁴ Según la Real Academia Española, percentil es el valor que divide un conjunto de datos estadísticos, de forma que un porcentaje de tales datos sea inferior a dicho valor. Ejemplo: un individuo en el percentil 80 está por encima del 80% del grupo a que pertenece.

⁵⁵ Percepción en que se ejerce el poder público para beneficio privado, así como la “captura” del Estado por minorías selectas e intereses privados.

⁵⁶ Los cuatro países que se toman de referencia, de acuerdo con la metodología recogida en el Atlas del Banco Mundial, se incluyen dentro del grupo de países con Ingreso Nacional Bruto per cápita por paridad de poder adquisitivo (PPA) medio alto y alto en América Latina y el Caribe: Chile (ingreso

a Panamá, en el año 2014, por encima del rango percentil de estos países (sólo superado por Chile), en cuatro de los seis indicadores del Worldwide Governance Indicator (Tabla 4.4), resultados que ubican al país con una calidad institucional aceptable dentro del contexto regional.

Tabla 4.4. Gobernanza en Panamá y cuatro países de América Latina. Año 2014.

Indicador	País	Rango percentil	Nivel del indicador	Error Estándar
Control de la corrupción	Brasil	44,2	-0,38	0,14
	Chile	90,9	1,48	0,14
	Colombia	42,8	-0,39	0,14
	México	26,4	-0,73	0,14
	Panamá	46,2	-0,36	0,15
Efectividad del gobierno	Brasil	4,1	-0,15	0,19
	Chile	84,1	1,14	0,20
	Colombia	49,5	-0,11	0,19
	México	61,1	0,19	0,19
	Panamá	63,0	0,27	0,21
Estabilidad Política y control de la violencia	Brasil	45,1	-0,01	0,20
	Chile	63,1	0,49	0,20
	Colombia	10,7	-1,12	0,19
	México	20,9	-0,76	0,20
	Panamá	51,0	0,10	0,20
Política Regulatoria	Brasil	50,5	-0,07	0,18
	Chile	9,8	1,50	0,19
	Colombia	67,8	0,50	0,18
	México	66,8	0,43	0,18
	Panamá	65,4	0,37	0,19
Estado de derecho	Brasil	55,3	-0,08	0,14
	Chile	88,0	1,43	0,15
	Colombia	42,3	-0,34	0,14
	México	38,0	-0,45	0,14
	Panamá	54,8	-0,09	0,15
Voz y responsabilidad	Brasil	60,6	0,41	0,13
	Chile	80,3	1,06	0,13
	Colombia	45,8	-0,10	0,13
	México	47,8	-0,05	0,13
	Panamá	63,1	0,48	0,13

Fuente: Kaufmann y Kraay (2016)

De forma complementaria, el *índice de democracia* diseñado por *The Economist*⁵⁷ recoge información para cinco categorías (proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del Gobierno, participación política y cultura política) en 165 países. El índice varía en una escala de 0 a 10 y clasifica a los países en uno de los cuatro tipos de regímenes que identifica: *democracias plenas* (8-10); *democracias imperfectas* (6-7,9); *regímenes híbridos* (4-5,9); y, *regímenes autoritarios* (por debajo de 4 puntos).

Los valores que se obtienen para Panamá lo sitúan dentro del grupo de países con democracias defectuosas⁵⁸, habiendo empeorado su situación entre los años 2010 y 2014 (de 7,2 a 7,1, respectivamente), bajando un puesto en el *ranking* internacional (del 46 al 47) (Tabla 4.5). Estos

alto): 14.910 dólares; los cuatro restantes (ingreso medio alto): Colombia: 7.970 dólares; Panamá: 11.130 dólares; Brasil: 11.530 dólares; y México: 9.870 dólares. Además, es el grupo de países pioneros en la ejecución de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina analizados en el *Capítulo 2* de esta investigación.

⁵⁷ The Economist Intelligence Unit es una organización relacionada con la revista británica The Economist. Ambas forman parte del Economist Group.

⁵⁸ A este grupo pertenece el 31,1% de los países que considera el índice, entre los que se encuentra la mayoría de los países de América Latina y El Caribe.

países, aunque se caracterizan por tener elecciones libres y justas y respeto a las libertades civiles básicas, muestran deficiencias significativas en otros aspectos de la democracia (funcionamiento del gobierno, una cultura política subdesarrollada y bajos niveles de participación política).

Tabla 4.5. Indicadores de Democracia de Panamá (2010 y 2014)

Indicadores	2010	2014
Rango global (posición) ¹	46	47
Puntuación global	7,2	7,1
▪ Proceso electoral y pluralismo	9,6	9,6
▪ Funcionamiento del Gobierno	6,8	6,4
▪ Participación política	5,6	5,6
▪ Cultura política	5,0	5,0
▪ Libertades civiles	8,8	8,8

¹ Los valores del índice se utilizan para clasificar los países dentro de uno de los cuatro tipos de regímenes y se basa en la suma de las puntuaciones de los indicadores de la categoría, convertidos en una escala de 0-10 como sigue: (a) *Democracias completas*: puntuaciones de 8-10; (b) *Democracias imperfectas*: puntuaciones entre 6 y 7,9; (c) *Regímenes híbridos*: puntuaciones entre 4 y 5,9; (d) *Regímenes autoritarios* con puntuaciones por debajo de 4 puntos de umbral (depende de las puntuaciones que son redondeadas a un decimal).

Fuente: The Economist Intelligence Unit (2015).

En definitiva, las cifras anteriores revelan que el país ha alcanzado logros significativos en materia institucional, en transparencia y rendición de cuentas.

Por otra parte, el proyecto *Doing Business* (Banco Mundial, 2016a) diseña una medición objetiva de un conjunto de indicadores vinculados a la facilidad para hacer negocios. Panamá ocupa la posición 69 en la clasificación general del marco institucional para hacer negocios, con respecto a 189 economías del mundo en el año 2015. Un análisis por indicadores muestra que Panamá registra una mejor posición en el índice de *obtención de crédito* (17) y se ubica en la peor en cuanto al *pago de impuestos* (166) (Gráfico 4.1).

Los resultados del Gráfico 4.1 y de la Tabla 4.6 muestran el conjunto de indicadores del informe *Doing Business* que permite obtener una radiografía integral del comportamiento de Panamá con respecto al mundo y a la región. Panamá presenta fortalezas en el contexto del conjunto de países de América Latina y el Caribe en la *obtención de crédito* (destacando el índice de derechos legales y el de alcance de la información crediticia), *obtención de electricidad* (requiere cinco procedimientos, se tarda 35 días) en trámites vinculados con *apertura de empresas* (obtención de licencias y permisos, así como capital mínimo requerido). Asimismo, Panamá demuestra fortalezas en el *comercio transfronterizo*⁵⁹, en la *protección de inversionistas minoritarios* con

⁵⁹ Los indicadores se basan en un conjunto de procedimientos específicos predefinidos para el comercio de un envío de mercancías por el modo más utilizado de transporte (marítimo, terrestre, aéreo o alguna combinación de estos). La información sobre el tiempo y el coste para completar la exportación e importación se recoge de los agentes de aduanas locales y los comerciantes.

una puntuación de 5,7⁶⁰ así como en la *concesión de permisos de construcción*⁶¹ y *registro de propiedades*.

Gráfico 4.1. Marco institucional para hacer negocios¹. Año 2015



¹ Las economías se clasifican de 1 a 189 en la facilidad para hacer negocios. Una clasificación elevada indica un entorno regulatorio favorable para la creación y operación de una empresa local. La clasificación se determina al ordenar el agregado de las puntuaciones de distancia a la frontera (en una escala de 0-100; donde 0 representa el peor rendimiento y 100 la frontera) en 10 áreas a las que se le otorga el mismo peso, incluyendo cada una varios indicadores. Los datos presentados corresponden al informe actualizado a junio de 2015.

Fuente: Banco Mundial (2016a).

Tabla 4.6. Clasificación del marco institucional para hacer negocios. Panamá y América Latina y el Caribe. Año 2015

Indicadores	Temas	Panamá	América Latina y el Caribe
Apertura de una empresa	Procedimientos (número)	5	8,3
	Tiempo (días)	6,0	29,4
	Coste (% de ingreso per cápita)	6,3	31,0
	Requisito de capital mínimo pagado (% de ingreso per cápita)	0,0	2,8
Manejo de permisos de construcción	Procedimientos (número)	16	14,1
	Tiempo (días)	98,0	178,1
	Coste (% de ingreso per cápita)	2,1	2,6
	Índice de control de calidad de la construcción (1-15)	9,0	8,3
Obtención de electricidad	Procedimientos (número)	5	5,5
	Tiempo (días)	35,0	64,6
	Coste (% de ingreso per cápita)	9,4	466,0
	Índice de fiabilidad del suministro y transparencia de las tarifas (0-8)	6,0	4,0
Registro de propiedades	Procedimientos (número)	7	7,0
	Tiempo (días)	22,5	63,0
	Coste (% de ingreso per cápita)	2,4	6,1
	Índice de calidad del sistema de administración de tierras (0-30)	11,0	11,5
	Índice de fortaleza de los derechos legales (0-12)	7,0	5,3
	Índice de alcance de la información crediticia (0-8)	8,0	4,7
	Cobertura de organismos privados (% de adultos)	0,0	12,3

⁶⁰ El índice varía en un intervalo de 0-10, cuanto más alta es la puntuación, la protección es más fuerte. Es decir que las regulaciones de la economía ofrecen fuertes protecciones de los inversores minoritarios contra la auto-negociación.

⁶¹ Trámites necesarios para que una empresa en el sector de la construcción pueda construir en tiempo y costes y completar cada procedimiento. Incluye el índice de control de calidad de la construcción, la evaluación de la calidad de las normas de construcción, la fuerza de control de calidad y mecanismos de seguridad, los regímenes de responsabilidad y de seguros, y los requisitos de certificación profesional.

Indicadores	Temas	Panamá	América Latina y el Caribe
	Cobertura de registros públicos (% de adultos)	60,7	40,5
Protección de inversionistas minoritarios	Índice de grado de transparencia (0-10)	4,0	4,0
	Índice de protección de los inversionistas minoritarios (0-10)	5,7	4,9
	Índice de responsabilidad de los directores (0-10)	4,0	5,2
Pago de impuestos	Pagos (número por año)	52,0	30,1
	Tiempo (horas por año)	417,0	361,0
	Tasa de impuesto total (% de ganancia)	37,2	47,7
	Impuesto a las ganancias (%)	12,4	20,0
	Impuestos laborales y contribuciones (%)	20,0	13,2
	Otros impuestos (%)	4,8	13,6
Comercio transfronterizo	Preparación y presentación de documentos para exportar (horas)	6	68
	Coste para exportar: cumplimiento fronterizo (US \$ por contenedor)	270	493
	Preparación y presentación de documentos para importar (horas)	24	107
	Coste para importar: cumplimiento fronterizo (US \$ por contenedor)	50	128
Cumplimiento de contratos	Tiempo (días)	686,0	736,9
	Coste (% de cantidad demandada)	38,0	30,8
	Índice de calidad de los procesos judiciales (0-18)	5,0	8,4
Resolución de la insolvencia	Tiempo (años)	2,5	2,9
	Coste (% del patrimonio)	25,0	16,6
	Tasa de recuperación (centavos por dólar)	27,6	31,2
Obtención de crédito	Índice de fortaleza de los derechos legales (0-12)	7,0	5,3
	Índice de alcance de la información crediticia (0-8)	8,0	4,7
	Cobertura de organismos privados (% de adultos)	0,0	12,3
	Cobertura de registros públicos (% de adultos)	60,7	40,5

Fuente: Banco Mundial (2016a).

Los peores resultados de Panamá se obtienen para los indicadores de *resolución de insolvencias*, *cumplimiento de contratos* y *pago de impuestos*.

4.3. Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014

La presentación de un Plan Estratégico de Gobierno es de obligatorio cumplimiento para cada nueva administración en Panamá⁶². Debe incluir la estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan indicativo de inversiones, aspectos que permiten la orientación del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional.

El Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014 integra: (i) una estrategia económica, que identifica tres sectores clave⁶³ (logística, turismo y agricultura) que deben arrastrar el desarrollo de otros sectores del país; y, (ii) una estrategia social, que otorga prioridad a la reducción de la pobreza y pobreza extrema en grupos vulnerables, la disminución de las desigualdades, la exclusión social y la creación de oportunidades. Esta última se compone de dos ejes prioritarios (Formación de Capital Humano e Inclusión Social) y un tercero, de carácter transversal, que incluye medidas encaminadas a mejorar las instituciones públicas, su eficiencia y transparencia (Tabla 4.7).

El *Eje 1: Formación de capital humano* incluye medidas dirigidas a ampliar la cobertura en educación preescolar, primaria, pre-media y media. De igual forma, se programan mejoras de las

⁶² Ley de Responsabilidad Fiscal: Ley 34 de 5 de junio de 2008, capítulo IV, artículo 16 (Asamblea Legislativa, 2008).

⁶³ La Estrategia también incluye los servicios financieros como sector prioritario. No obstante, se señala que este no está sujeto a una acción más amplia por parte del Gobierno, ya que el sector privado está bien posicionado para desarrollar el sector y adaptarse a condiciones cambiantes en la industria (MEF, 2009).

infraestructuras existentes y se pretende dotar al sistema educativo de las herramientas tecnológicas y académicas para mejorar la calidad y el rezago del sistema educativo panameño. Se diseñan medidas de cara a proveer alimentación complementaria en los comedores escolares para reducir la desnutrición infantil⁶⁴, la disminución de la deserción escolar y la mejora de los rendimientos académicos. Además, se proponen intervenciones para mejorar la capacitación laboral en los sectores prioritarios para el desarrollo. Otro elemento relacionado con la capacitación del recurso humano tiene que ver con la creación de oportunidades de micro-finanzas a través de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME).

Tabla 4.7. Plan Estratégico de Gobierno de Panamá 2010-2014. Estructura de la Estrategia Económica y Social

Ejes	Medida	Descripción de la Medida
ESTRATEGIA ECONÓMICA		
		Sector Logística, Infraestructuras de carreteras para la instalación de los Servicios de Logística de valor agregado
		Turismo. Infraestructura (conectividad aérea y carreteras) y gestión pública
		Agricultura. Infraestructura (cadena de frío, sistemas de riego y carreteras de interconexión)
ESTRATEGIA SOCIAL		
Formación de Capital Humano		
1	1.1.	Educación de calidad y de punta con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.
	1.2.	Capacitación laboral que mejore las competencias de los trabajadores y trabajadoras en los sectores prioritarios para el desarrollo (aumentar la productividad del país).
Inclusión Social		
2	2.1.	Erradicación de la desnutrición (primera infancia y mujeres embarazadas)
	2.2.	Aumento de la cobertura de agua potable a 90% en todo el país acompañada de un programa de saneamiento urbano y rural.
	2.3.	Aumento de la cobertura y calidad de los servicios básicos de salud con énfasis en atención primaria e incremento de la red hospitalaria
	2.4.	Acceso a vivienda digna para todos los panameños. Incentivar la construcción de vivienda social y entrega gratuita de títulos de propiedad
	3.5	Transporte Público Seguro y Eficiente en la Ciudad de Panamá
	2.6.	Incrementar la seguridad Ciudadana
	2.7.	Protección social a grupos vulnerables fortaleciendo las capacidades familiares a través de la asistencia económica condicionada y una red de apoyo a las familias más pobres y a los adultos mayores
	2.7.1.	Fortalecer el Programa de Red de Oportunidades (RO)
	2.7.2.	Programa de transferencia a los Adultos Mayores de 70 años y más (programa 100-70)
	2.7.4	Focalización, monitoreo y evaluación en el proceso de otorgamiento de subsidios.
2.7.5.	Desarrollo integral de las comarcas indígenas	
2.8.	Deporte y Cultura	
2.9	El Medio Ambiente y el crecimiento sostenible de Panamá	
Mejorando las instituciones del sector social, la eficiencia y la transparencia		
3	3.1.	Mejorar la eficiencia y distribución del gasto público
	3.2.	Reducir debilidades Institucionales para mejorar la gerencia, planificación y gestión
	3.3.	Fortalecimiento del sistema de administración financiera
	3.4.	Continuación de la reforma del sistema de adquisiciones

Nota: Se han obviado las medidas y actuaciones de la Estrategia Económica al objeto de resaltar la Estrategia Social.
Fuente: Elaboración propia a partir de MEF (2009).

El *Eje 2: Inclusión Social* esquematiza medidas para fortalecer el marco institucional dirigido a erradicar la desnutrición infantil y brindar atención nutricional accesible, oportuna y de calidad a

⁶⁴ Focalizado en las regiones rurales de pobreza y pobreza extrema.

los niños menores de 5 años en las comarcas indígenas y en distritos con alta incidencia de población en pobreza y pobreza extrema, así como mejorar los servicios de salud ampliando la cobertura de suplementos preventivos, incrementar las infraestructuras existentes y mejorar la cadena de suministros farmacéuticos. Se prevén intervenciones dirigidas a la mejora en la prestación eficiente y eficaz del servicio de agua potable y saneamiento básico de la población panameña. Para ello, se pretende aumentar la cobertura de agua potable y reducir la inequidad en la prestación del servicio, en áreas rurales e indígenas, donde este es ineficiente o la cobertura es baja y el alcantarillado sanitario inexistente. La estrategia plantea la meta de una cobertura del servicio de agua potable continuo al 90% de la población, y contar con una cobertura del 76% en alcantarillado sanitario, en línea con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* (hoy, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*).

El *Eje 3: Mejorando las instituciones del sector social, la eficiencia y la transparencia del gasto (eje transversal)* representa un esfuerzo por mejorar la eficiencia y la distribución del gasto público, estableciendo, asimismo, la conveniencia de mayores controles y fiscalización, aspectos que pueden conducir a mejorar el sistema de rendición de cuentas a la sociedad panameña. La Tabla 4.7 sintetiza las principales intervenciones trazadas de la *estrategia social* y los sectores prioritarios de la *estrategia económica*.

Este *Plan* reconoce que la pobreza en Panamá es eminentemente rural y que su expresión más severa se encuentra en las áreas rurales y en las comarcas indígenas. De manera que, en el *Eje 2. Inclusión Social*, la *medida 2.7* enfatiza la necesidad de proteger a los grupos vulnerables fortaleciendo las capacidades familiares, a través de una asistencia económica condicionada y una red de apoyo a las familias pobres y a los adultos mayores, mediante la ampliación del *Programa Red de Oportunidades* y el *Programa de Transferencias a los Adultos Mayores de 70 años (Programa 100/70)*⁶⁵, contemplándose, además, recursos financieros para la focalización, el seguimiento y la evaluación en el proceso de concesión de los subsidios para el desarrollo integral de las comarcas indígenas.

4.4. El Programa Red de Oportunidades

El Gobierno de Panamá, consciente de que las políticas sociales puestas en marcha hasta el año 2005 no habían incidido sobre los grupos más desfavorecidos y vulnerables, emprendió una reforma de la política social del país. Entre el conjunto de acciones llevadas a cabo destacan: la creación del Ministerio de Desarrollo Social, como organismo responsable del diseño de estas políticas, la delimitación de la nueva estructura orgánica-funcional y el establecimiento de una *Planificación Estratégica Participativa (PEP)* (MIDES, 2009b). Todo ello ha supuesto un cambio de enfoque con la generación de nuevos instrumentos de focalización y la posibilidad de diseñar políticas de protección social para atender objetivos, tales como la acumulación de capital humano (Rodríguez, 2010).

Como parte de la política de protección social del país, el *Programa Red de Oportunidades* de Panamá se inicia en el año 2006, con el propósito de aliviar de manera directa, temporal e integral las necesidades inmediatas de los hogares en situación de pobreza extrema. Para ello, el Programa establece un sistema de incentivos que se conceden a estos hogares con el fin de que inviertan en

⁶⁵ A partir del año 2014, este Programa se modifica, elevándose la transferencia de 100 a 120 dólares cada dos meses y rebajándose la edad de los beneficiarios de 70 a 65 años (Programa 120/65).

el capital humano de sus hijos y hagan un mayor uso de los servicios de educación y salud materno-infantil. A cambio, los beneficiarios de la *Red* asumen el compromiso de mantener la escolaridad de los niños y de participar en diversos programas de capacitación para el desarrollo de habilidades que permitan la obtención de ingresos. Una de las intervenciones que conforman la *Red de Oportunidades* es la *Transferencia Monetaria Condicionada (TMC)*, si bien, su efectividad está relacionada con la disponibilidad y calidad de los servicios básicos y con la accesibilidad que tienen los pobres extremos para utilizarlos (MIDES, 2009a).

Inicialmente el *Programa* se financiaba con fondos provenientes de partidas discrecionales de la Presidencia de la República de Panamá, pero, a partir de 2009, contribuyen de manera conjunta el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco de un convenio de cooperación con ambos organismos financieros internacionales⁶⁶. La aportación que realiza el Gobierno Nacional proviene del *Fondo Especial para la Pobreza Extrema*, cuya fuente de ingresos procede de los recursos que genera el Canal de Panamá, y se destina al pago de las TMC. La participación financiera de los dos bancos no incluye el pago de transferencias monetarias, sino que financia un conjunto de intervenciones complementarias que persiguen: el fortalecimiento de la capacidad operativa del MIDES (asistencia técnica) en el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas sociales; la gestión, el seguimiento y la evaluación del *Programa Red de Oportunidades*; el apoyo a los hogares beneficiarios y a las comunidades, con el fin de promover la inclusión social a través de estrategias de información, educación e incorporación en el registro civil; y, la mejora de la oferta de servicios de salud.

Desde el año 2010, el *Programa Red de Oportunidades* se integra dentro del Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, como un eje de la *estrategia social*, lo cual representa un paso importante en el diseño de las políticas sociales del país.

Los ejes de la Red de Protección Social (*Red de Oportunidades*), priorizan un conjunto de medidas prestando especial atención a los grupos más vulnerables como son las comarcas indígenas y los pobres extremos de las áreas rurales. Finalmente, se incluye un eje que pretende fortalecer la capacidad institucional del ente rector de la Política Social en Panamá (MIDES) para mejorar las políticas, coordinar y monitorear los sectores sociales, así como el resto de los Ministerios que participan en la estrategia (Ministerio de Salud, MINSA y Ministerio de Educación, MEDUCA).

Una política pública depende, para su efectividad, de la inteligencia en su formulación, voluntad política, acuerdos, coaliciones con grupos sociales que las sustenten, complejos arreglos institucionales, políticos y organizacionales (Martínez Nogueira, 2012). Además, desde la perspectiva del desarrollo humano, la participación de los actores también es relevante porque muestran que la agencia (la búsqueda de la determinación de las condiciones de vida y de la sociedad de la que se forma parte) no es una práctica exclusivamente individual. En tal sentido, los actores sociales pueden contribuir a la colectivización de las aspiraciones y experiencias individuales (PNUD, 2015a).

En el trabajo de campo realizado se ha intentado determinar en qué grado han participado los agentes socioeconómicos en el diseño del Programa. Las respuestas obtenidas identifican tres actores que, en mayor medida, participaron en el diseño de la intervención: el Gabinete Social,

⁶⁶ Préstamo N° 1867/OC-PN-Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Préstamo N° 7479-PA Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (BID, 2007; 2008).

expertos internacionales y los gobiernos locales (representantes de los corregimientos). El resto tuvo un papel muy limitado y posiblemente su participación estuviera encaminada a facilitar información básica para la definición de objetivos, la selección de actuaciones y el establecimiento de orientaciones generales (Gráfico 4.2).

Además, los gestores señalaron que el diseño de la estrategia siguió un enfoque de “*arriba hacia abajo*” (*top-down*). Aunque consideran que no es el método más adecuado para este tipo de políticas, afirman que fue necesario implementarlo debido a la necesidad de cumplir con los términos y condiciones de las instituciones financieras internacionales (BID y BM), motivo por el cual se omitieron algunos procesos, en especial la consulta a otros grupos, actores, beneficiarios y sociedad civil en general, que podrían haber generado información relevante para la intervención. De hecho, la literatura (Barrientos *et al.*, 2008) reconoce que este tipo de políticas está fuertemente influenciada por estas dinámicas, marco en el que la aplicación se gestiona desde las élites políticas hacia las unidades administrativas más bajas.

Gráfico 4.2. Participación de los agentes socioeconómicos en el diseño de la Red de Oportunidades (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

Otra de las valoraciones interesantes que se obtuvo de las entrevistas realizadas es que, al tratarse de un *Programa* previamente diseñado y ejecutado en otros países de la región, el Gabinete Social, conjuntamente con el MIDES, acordaron adecuarlo a las características específicas de Panamá y sobre la marcha se fueron incorporando otros grupos de interés. A pesar de lo anterior, los encuestados coinciden en que el *Programa* tiene un carácter prioritario para el desarrollo del país y es complementario de la estrategia económica del Plan Nacional de Gobierno (Tabla 4.8).

Tabla 4.8. Valoración de la importancia estratégica de la Red de Oportunidades en el contexto nacional

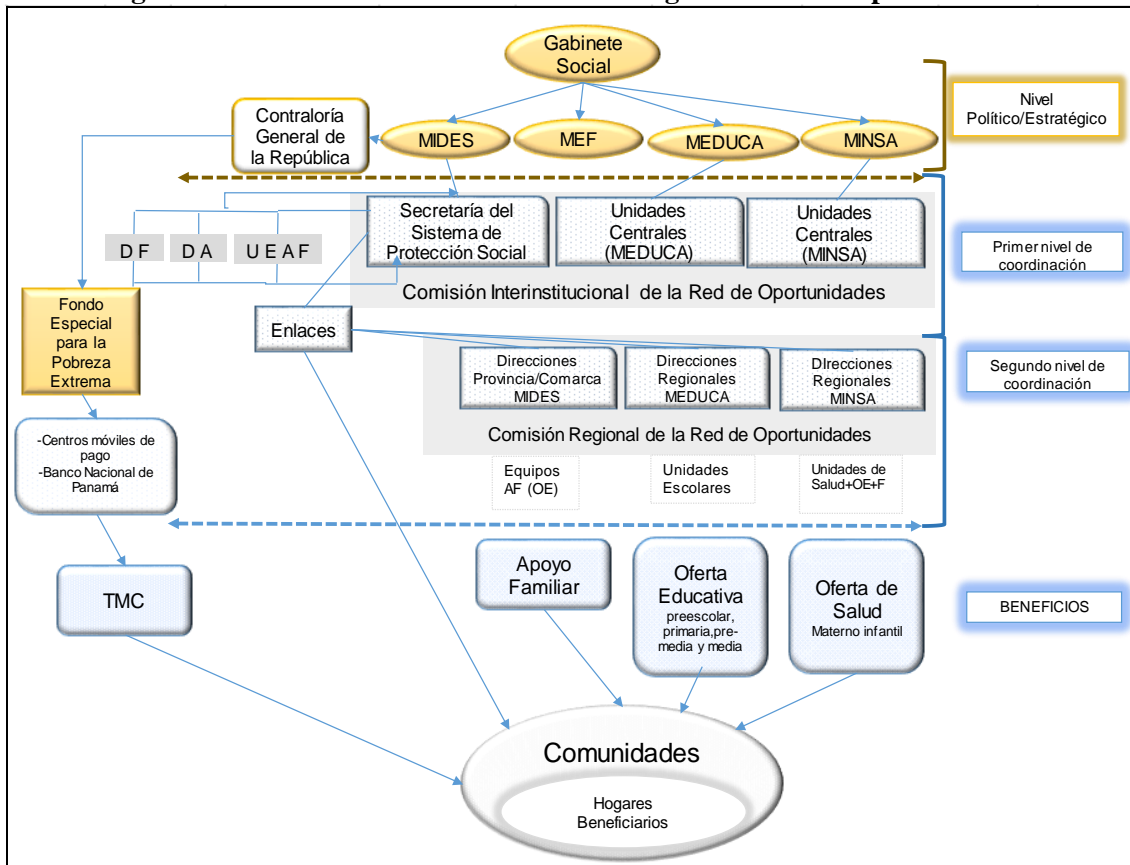
Importancia de la Red de Oportunidades	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Secundaria/sin importancia	4	7,41	7,55
Complementaria con la estrategia económica	30	55,56	56,60
Prioritaria o Estratégica	19	35,19	35,85
Ns/Nc	1	1,85	100,00
Total	54	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

4.5. La articulación institucional del Programa

El conjunto de instituciones involucradas en el *Programa Red de Oportunidades* y las relaciones que se establecen entre todas ellas se muestra en la Figura 4.1. Como se observa, la responsabilidad última descansa en el Gabinete Social que toma las decisiones político-estratégicas, integrado por cuatro ministerios: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que lo preside; el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); el Ministerio de Educación (MEDUCA); y, el Ministerio de Salud (MINSa). La Contraloría General de la República participa a nivel superior como organismo fiscalizador del *Fondo Especial para la Pobreza Extrema* responsable último de hacer llegar a los beneficiarios las transferencias monetarias condicionadas.

Figura 4.1. Articulación institucional del Programa Red de Oportunidades



Fuente: Elaborado a partir de MIDES (2009a).

La estructura contempla dos niveles de coordinación:

- En el primero se encuentra la Comisión Interinstitucional de la Red de Oportunidades integrada por: la Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS) y dos unidades centrales de los Ministerios que intervienen directamente en el cumplimiento de las corresponsabilidades (MEDUCA y MINSa). A su vez, esta Comisión se apoya en tres Direcciones del MIDES: la Dirección de Finanzas (DF); la Dirección Administrativa (DA); y, la Unidad de Enlace Administrativo-Financiero (UEAF).
- En el segundo intervienen los enlaces de las Direcciones Provinciales/Regionales de los tres Ministerios involucrados en la intervención (Comisión Regional de la Red de Oportunidades, CPRO) (Him *et al.*, 2016).

Como es lógico, los beneficios del *Programa* se encuentran en el último nivel y deben llegar a todas las comunidades y hogares beneficiarios. Incluyen cuatro aspectos:

- el pago de las transferencias monetarias condicionadas;
- el apoyo familiar;
- la oferta educativa;
- la oferta de salud.

El *Manual Operativo del Programa* (MIDES, 2009a) establece los mecanismos a seguir para la verificación y cumplimiento de las corresponsabilidades de las transferencias monetarias condicionadas, otorgando un papel prioritario en esta tarea a las Direcciones Regionales del MEDUCA y del MINSA. En el primero de los casos, estas Direcciones tienen como cometido ejecutar el *Programa* a nivel regional, actuando como enlace entre la Comisión Institucional del Ministerio de Educación, los centros educativos y la población beneficiaria. Son precisamente los centros educativos los que tienen que recabar la información requerida, así como rellenar los formularios indicando si los niños beneficiarios fueron admitidos en la unidad escolar y si están asistiendo regularmente a clase. En el segundo, las Direcciones Regionales del MINSA constituyen el vínculo entre la Comisión Institucional del Ministerio de Salud, las unidades básicas de atención en salud y la población beneficiaria. Estas unidades informan a las respectivas Direcciones Provinciales/Comarcales del MIDES del cumplimiento de la corresponsabilidad en salud.

Se trata de un esquema de intervención complejo que compromete una multiplicidad de instituciones y funcionarios con una excesiva burocracia y sin una delimitación clara de tareas y competencias. Dado que algunas de las evaluaciones realizadas (Waters, 2009a; 2009b; Gómez Hermosillo, 2009) alertan sobre las deficiencias en la articulación institucional del *Programa*, particularmente en el cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación y en las limitaciones de la oferta y la calidad de estos servicios, una cuestión básica a investigar es si existen mecanismos adecuados de coordinación y si se ha realizado un diagnóstico real de la oferta de servicios educativos y de salud que permita la eficaz ejecución de una política social de estas características.

A tal fin, se procedió a indagar sobre esta cuestión en el trabajo de campo, resultando que la gran mayoría de los equipos gestores del Programa consultados (91,3%) reconocieron que existe una clara delimitación de funciones entre los distintos departamentos de la Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS), con una estructura administrativa-operativa que facilita la implementación de las políticas y de los procedimientos a seguir, no produciéndose conflictos de competencias (Tabla 4.9).

Sin embargo, en cuanto a los mecanismos de coordinación, las respuestas obtenidas no han sido tan contundentes como en el caso anterior. Los gestores admiten que existen mecanismos de carácter formal entre los distintos agentes implicados en la gestión y ejecución del *Programa* (entre departamentos del SSPS, entre las distintas comisiones interinstitucionales, entre los diferentes Ministerios involucrados a nivel regional y entre los promotores sociales y los beneficiarios), siendo satisfactoria la valoración que efectúan sobre su funcionamiento para el 56,9% de los encuestados. Además, reconocen que se establecen colaboraciones con otros Ministerios e instituciones (por ejemplo, el Instituto Nacional para la Formación y Capacitación

para el Desarrollo-INADEH⁶⁷ y la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa-AMPYME⁶⁸), para la realización de capacitaciones, cursos y talleres destinados a beneficiarios al objeto de promover el espíritu empresarial.

Tabla 4.9. Valoración de los gestores sobre la división de tareas y competencias entre los agentes institucionales del Programa

Funciones y competencias	Respuestas (%)	
	SI	NO
1. Funciones claramente delimitadas	91,3	8,7
2. Funcionamiento de los Mecanismos de Coordinación:	56,9	43,1
2.1. Entre los departamentos del SSPS	58,7	41,3
2.2. Distintas Comisiones (CIRO y CPRO)	65,2	34,8
2.3. Comisión Regional de la Red de Oportunidades del MEDUCA y MINSA	65,2	34,8
2.4. Las direcciones provinciales y la Comisión interinstitucional (CIRO)	55,6	44,4
2.5. Entre los promotores sociales y los beneficiarios	54,3	45,7
2.6. Entre los promotores sociales y los centros escolares	42,5	57,5
3. Insuficiencia de recursos humanos y materiales para alcanzar los objetivos	25,5	74,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

Ahora bien, se detectan problemas de coordinación entre los promotores sociales y los Centros Escolares, por un lado (así lo señala el 57,5% de los consultados), y entre aquéllos y los beneficiarios directos, por otro (el 45,7% de los encuestados). Estos resultados confirman que una de las debilidades de la coordinación institucional se sitúa en el último eslabón de la cadena de coordinación, los promotores sociales, con los beneficiarios y con las instituciones colaboradoras de la intervención (los Centros Escolares).

No obstante, si atendemos a las respuestas ofrecidas por tipo de encuestado (Técnicos-operativos, por un lado, y Directores de Centros Escolares, por otro), se observan diferencias significativas en las valoraciones. Los técnicos del MIDES sitúan por encima de la media el funcionamiento de todas las modalidades de coordinación (entre departamentos, comisiones y Ministerios involucrados), de cara al cumplimiento de la corresponsabilidad en educación. En cambio, los Directores de Centros Escolares proporcionan valoraciones muy por debajo de la media, excepto para la coordinación que se realiza a nivel provincial con MEDUCA y la Comisión Regional del Programa (CPRO) (Gráfico 4.3).

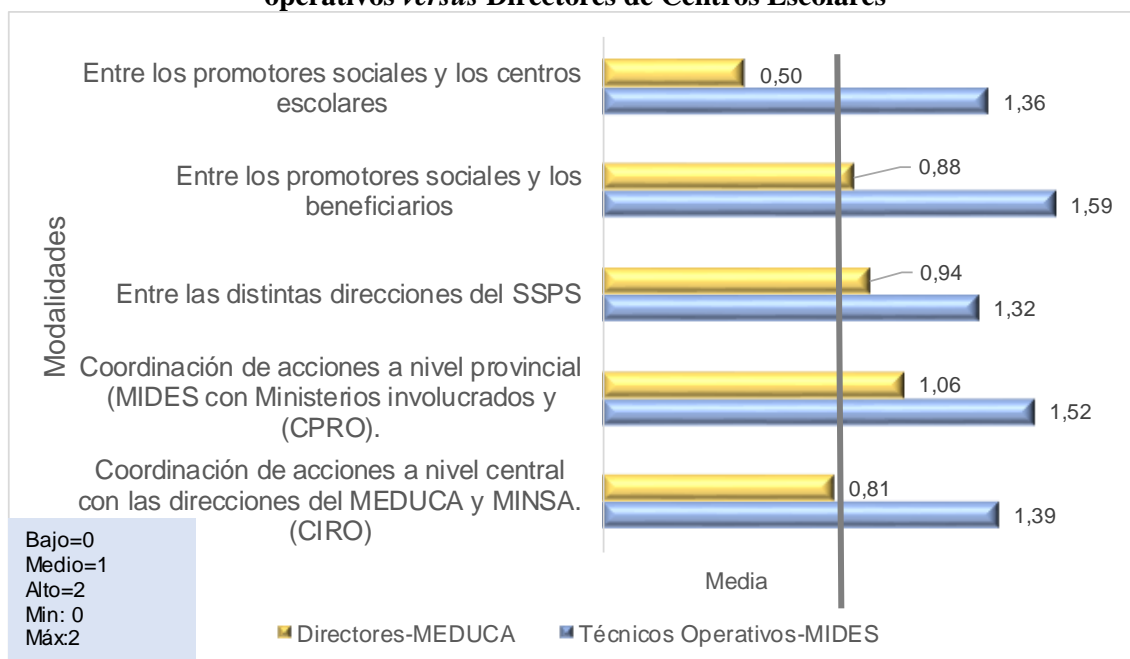
Por lo que se refiere a la disponibilidad de recursos humanos y materiales para alcanzar los objetivos del *Programa*, hay acuerdo en reconocer que no son suficientes (74,5%) desde el punto de vista cuantitativo, pero existen diferencias entre los distintos estamentos institucionales del *Programa* cuando se trata de valorar la cualificación técnica de los equipos. Aunque un 48,1% de los encuestados considera que la preparación técnica de los equipos es buena en general,

⁶⁷ El INADEH, creado mediante Ley N° 18 de 1983, es una institución autónoma del Estado panameño, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía financiera, y es el organismo rector del Estado en materia de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial.

⁶⁸ AMPYME nace con la Ley N° 8 de 29 de mayo de 2000, que fue reformada por la Ley N° 72 de 9 de noviembre de 2009. Tiene la finalidad de fomentar el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, mediante la ejecución de la política nacional de estímulo y fortalecimiento del sector, para contribuir con la generación de empleos productivos, el crecimiento económico del país y una mejor distribución del ingreso nacional.

manifiestan que los gestores del MIDES-Central están mejor capacitados que los equipos gestores de las Direcciones Provinciales. Un aspecto relevante que se deriva de las respuestas es, de nuevo, la necesidad de aumentar en cantidad y cualificación los equipos gestores en el último eslabón de la articulación (promotores sociales). Algunas sugerencias de los gestores mantienen este enfoque, al plantear la necesidad de ofrecerle más formación y asistencia técnica, dado que desconocen la articulación institucional del Programa y manifiestan carencias de personal en las áreas de impacto del *Programa* (Tabla 4.10).

Gráfico 4.3. Valoración de las diferentes modalidades de coordinación: Técnicos-operativos versus Directores de Centros Escolares



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

Tabla 4.10. Valoración sobre la composición de los equipos gestores

Composición de los equipos gestores	Nula	Muy mala	Mala	Regular	Buena	Muy buena	Ns/Nc
Valoración cuantitativa (Suficiencia o insuficiencia de individuos: N° de individuos) (%)	0	1,9	1,9	38,9	48,1	3,7	5,5
Valoración cualitativa (Capacitación técnica) (%)	1,9	1,9	1,9	29,6	48,1	0	16,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

El secreto del éxito de algunas naciones para alcanzar la prosperidad y la democracia, y el fracaso y las tribulaciones de otras, se encuentra en su capacidad/habilidad/sabiduría para crear y respetar marcos institucionales (Vilas, 2012). De ahí que las deficiencias en la articulación institucional del *Programa* hayan conducido a que las nuevas autoridades del Ministerio tengan la intención de acometer un nuevo modelo de intervención social, que será diseñado como plan piloto en tres ámbitos geográficos de atención del *Programa*: comarcal, rural y urbano-rural. Se está trabajando, con la asesoría técnica del Banco Mundial, en el diseño de un nuevo *Manual Operativo* que incluya claramente la delimitación de tareas, funciones y competencias de todas las instancias de coordinación y Ministerios responsables de la intervención, así como en un registro único de beneficiarios con una plataforma que incorporará la base de datos de tres Programas que administra el MIDES: *Red de Oportunidades*, *Ángel Guardián* y *120/65*. Este modelo marca el

inicio de la Fase II de los nuevos préstamos del BID y BM del Programa de Protección Social que ha entrado en vigor en 2016.

4.6. Los parámetros del componente del Programa Transferencias Monetarias Condicionadas

Como ya se ha señalado, el objetivo del *componente* del Programa Transferencias Monetarias Condicionadas es brindar apoyo directo a los hogares del país que se encuentran en situación de *pobreza extrema*, condicionado al cumplimiento de corresponsabilidades en materia de salud, educación y capacitación. Los parámetros constituyen la base que define la estructura organizacional y los procedimientos a seguir hasta que la transferencia llega al beneficiario y se cumple con las condiciones establecidas. Los principales son: (i) los criterios de elegibilidad de los beneficiarios (focalización); (ii) el sistema de graduación y recertificación; (iii) los ingresos y reingresos; (iv) la cuantía y forma de pago de la transferencia; (v) las características de las corresponsabilidades; y (vi) la evaluación de la oferta de servicios (Tabla 4.11).

Tabla 4.11. Principales parámetros de las Transferencias Monetarias Condicionadas

1. Focalización			
Clase	Indicador	Sistema de información	
Geográfica	Índice Compuesto de Marginalidad (ICM)	Sistema de Información Gerencial del Programa (SIG)	
Por hogar. Comprobación de medios	<i>Proxy Means Test (PMT)</i>	Encuesta de Vulnerabilidad Social (EVS)	
2. Estructura de beneficios			
Beneficiarios a los que está dirigido	Transferencias	Línea de pobreza extrema (US\$ mensuales) 2003 ¹	
		por hogar	por persona
Hogares pobres con niños menores de 17 años (incluye poblaciones indígenas)	Beneficio único y simple: 50 US\$ mensuales. Fijo al hogar beneficiario (frecuencia bimestral)	312	45
	Transferencia en especie a hogares indígenas (Bono de SENAPAN)		
3. Condicionalidad			
Ámbito	Colectivo	Condición	
Salud	Niños hasta 12 meses de edad	Controles de crecimiento y desarrollo	
	Mujeres embarazadas	Controles prenatales	
	Niños entre 0 y 4 años, discapacitados y adultos mayores de 60 años	Controles de salud y crecimiento	
Educación	Niños entre 4 y 17 años	Matrícula y asistencia escolar (pre-maternal, maternal, primaria y pre-media)	
	Tutores responsables del hogar	Asistencia a reuniones convocadas por el docente	
Acompañamiento familiar	Adulto miembro del hogar	Participación en talleres y actividades de capacitación	
4. Sanciones			
Ámbito	Penalización		
Salud	El incumplimiento por parte de un miembro implica una penalización máxima de 10 dólares por bimestre. La cuantía se incrementará hasta el tercer pago consecutivo		
Acompañamiento familiar			
Educación	Se permite hasta un 10% de inasistencia con respecto a los días efectivos de clases		
5. Recertificación y salida			
3 años (36 meses); máximo cuatro años. Automáticamente se gradúan y salen del Programa. La recertificación puede realizarse por un período igual o menor.			

¹ Calculada a partir de la Encuesta de Niveles de Vida de 2003. MEF.

Fuente: Elaborado a partir de (MIDES, 2009a).

A continuación, se analizan más detenidamente dos de los parámetros que plantean mayores dificultades en su aplicación práctica: los criterios de elegibilidad de los beneficiarios (la focalización) y la condicionalidad.

4.6.1. Criterios de elegibilidad de los beneficiarios: La focalización

Uno de los parámetros básicos del componente del Programa Transferencias Monetarias Condicionadas es la focalización. La Red de Oportunidades utiliza dos criterios: la focalización geográfica y por hogar. Por lo que se refiere a la primera, durante el primer año de ejecución se utilizó el Índice Compuesto de Marginalidad. Se trata de un índice sintético que varía entre 0 y 100 e incorpora dos dimensiones: (i) la pobreza extrema medida por consumo y (ii) las necesidades básicas insatisfechas de salud, vivienda, agua y saneamiento, y educación. Su uso permitió medir la marginalidad de un corregimiento, de manera que cuanto más bajo fuera el valor del indicador más marginado se encontraba aquél.

La focalización por hogar⁶⁹ del componente TMC del Programa declara elegible a los hogares siempre que cumplan con dos criterios: (i) ser “pobre extremo⁷⁰” de acuerdo con la definición del Programa (focalización geográfica); y, (ii) cumplir determinados requerimientos de composición demográfica, distinguiendo entre áreas urbanas, rurales y comarcas indígenas, a partir del Índice Proxy Means Test (PMT), que utiliza los datos de la Encuesta de Vulnerabilidad Social (EVS) y permite captar las características socioeconómicas, demográficas, físicas y humanas de los hogares elegibles y estimar la probabilidad de que un hogar sea pobre extremo. Este procedimiento técnico busca minimizar los errores de exclusión y de inclusión al objeto de hacer llegar las transferencias de ingreso a los más necesitados.

El proceso termina con el dictamen de elegibilidad a partir de la probabilidad de “ser pobre extremo”. Como puede observarse en la Tabla 4.12, el punto de corte utilizado para seleccionar los hogares beneficiarios del Programa se ha visto modificado en tres ocasiones desde su inicio, en el año 2006, hasta la fecha, rebajándose la probabilidad en las tres áreas geográficas consideradas (indígena, rural y urbana).

Tabla 4.12. Umbrales del Proxy Means Test del componente TMC del Programa

Áreas	2006	2009	Frontera actual
Indígena	Mayor o igual al 20%	Mayor o igual al 20%	Mayor o igual al 15%
Rural	Mayor o igual al 30%	Mayor o igual al 25%	Mayor o igual al 25%
Urbana	Mayor o igual al 40%	Mayor o igual al 35%	Mayor o igual al 35%

Fuente: Elaborado a partir de MIDES (2009a).

⁶⁹ Los términos hogar y familia siguen los estándares de Naciones Unidas para su definición. Se entiende por hogar el conjunto de personas integradas en una o más familias que comparten ingresos, vivienda y comida. Una familia es un grupo de personas compuesto por padres o guardianes con sus respectivos hijos, pudiendo formar parte de un hogar.

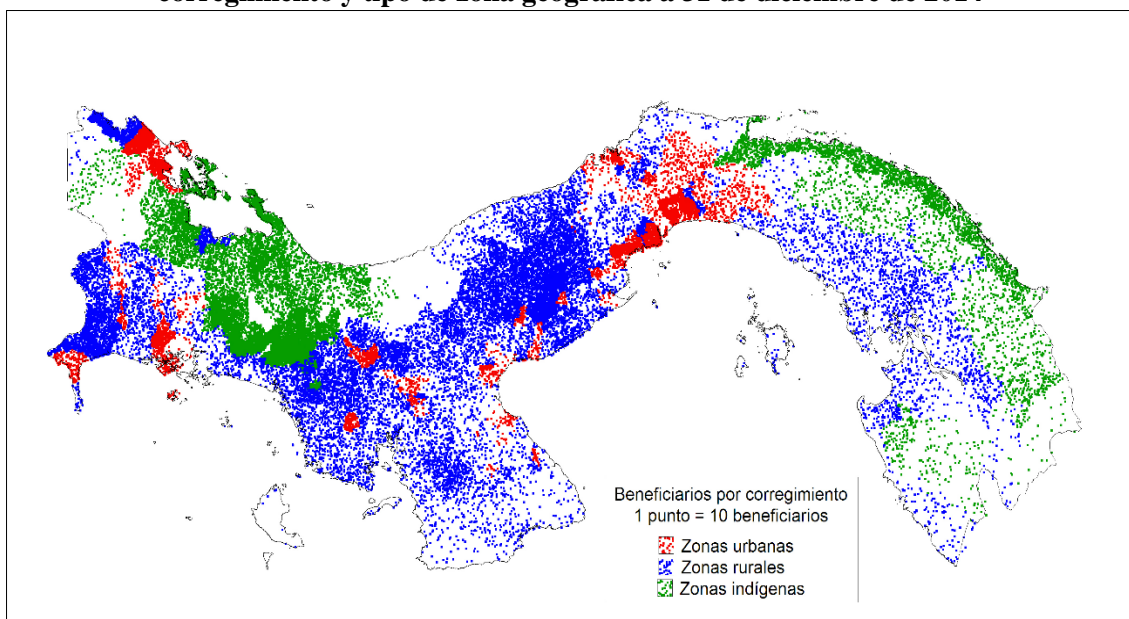
⁷⁰ Siguiendo la metodología del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), pobre extremo es aquel individuo que se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema (indigencia). Para los efectos del Programa se estimó a partir de la Encuesta de Niveles de Vida de 2003, fijándose en 312 dólares mensuales por hogar y 45 dólares mensuales por persona (MIDES, 2009a).

A los efectos de esta investigación, los cálculos se han realizado con los puntos de corte actualmente vigentes, con una probabilidad mayor o igual al 35% para las áreas urbanas; mayor o igual al 25% para las rurales; y, mayor o igual al 15% para las comarcas indígenas.

Arin *et al.* (2009) señalan que el logro más importante es su desempeño en términos de focalización, ya que sus actuaciones se concentran, fundamentalmente, en los sectores sociales sometidos a niveles de privación críticas, sin que se observen filtraciones significativas hacia la población “no pobre”. No obstante, Rodríguez (2010) sugiere que, dado que el país muestra características diferentes en los distintos corregimientos, la aplicación homogénea del *Índice Proxy Means Test* puede resultar inapropiada para algunos hogares, lo que podría derivar en *errores de focalización*. Por su parte, Gómez Hermosillo (2009) reconoce que, si bien las diferencias en las probabilidades para determinar la *elegibilidad* de hogares, distinguiendo tres tipos de corregimientos (urbano, rural y comarca indígena), puede reducir los errores de exclusión, también puede conducir a errores de inclusión, en detrimento de aquellos hogares que sí deberían estar incluidos en un contexto de recursos públicos escasos.

El Mapa 4.2 muestra la cobertura y distribución geográfica de los beneficiarios, a 31 de diciembre de 2014, poniendo de relieve que el *Programa* ha tenido presencia en 619 corregimientos de un total de 631 en los que se divide todo el país, si bien se registra una mayor concentración en las áreas rurales (color azul) y sobre todo en las Provincias Centrales⁷¹.

Mapa 4.2. Distribución de beneficiarios del Programa Red de Oportunidades por corregimiento y tipo de zona geográfica a 31 de diciembre de 2014

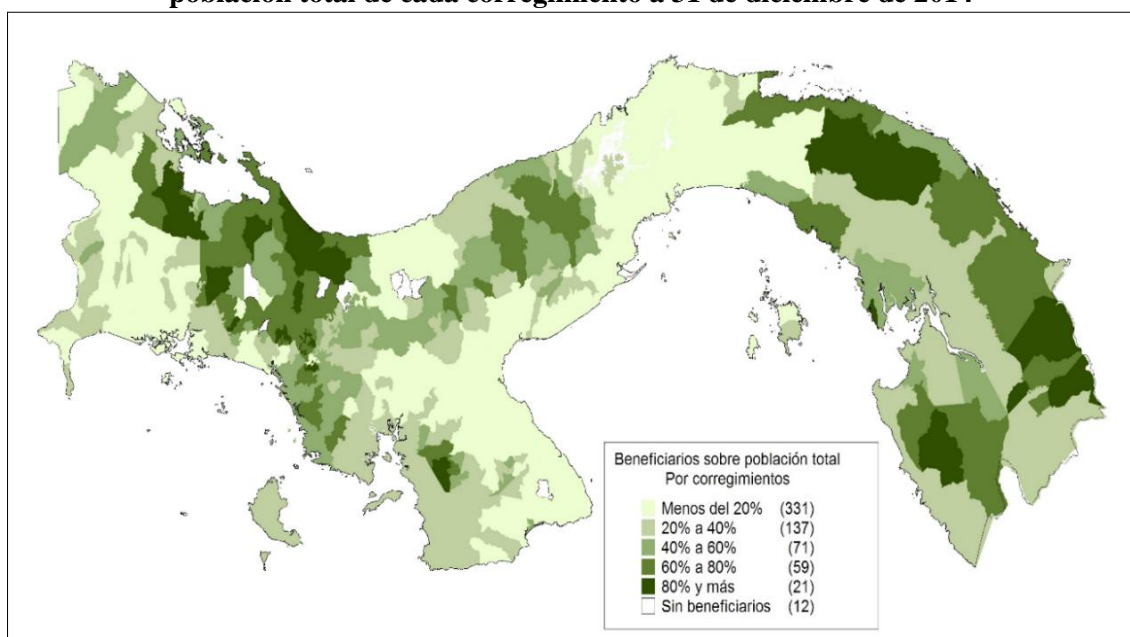


Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el SIG-MIDES (2015).

A su vez, el Mapa 4.3 ilustra el porcentaje de población de cada corregimiento que ha sido beneficiado por el *Programa*. Se constata que en más de la mitad de los corregimientos (331) los beneficiarios representan menos del 20% de la población que habita en ellos. En el extremo opuesto se sitúan 80 corregimientos en los que los beneficiarios superan el 60%.

⁷¹ Recuérdese que es en estas provincias donde se ha realizado el trabajo de campo.

Mapa 4.3. Porcentaje de beneficiarios del Programa Red de Oportunidades sobre la población total de cada corregimiento a 31 de diciembre de 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el SIG-MIDES (2015).

A partir del análisis de la información suministrada por el *Sistema de Información Gerencial del Programa* en relación con el *dictamen de elegibilidad*, se pueden extraer las siguientes conclusiones (Tabla 4.13):

- Casi el 48% de los 424.716 beneficiarios que había registrados a 31 de diciembre de 2014, se concentraban en áreas rurales y el 36% en las comarcas indígenas, siendo en las áreas urbanas donde menos se ha dejado sentir el *Programa*.
- La mayoría de incluidos en el *Programa* (317.822) presenta una probabilidad mayor del 35% de “*ser pobre extremo*”, lo que supone cerca del 75% del total de beneficiarios (74,83%).
- Se ha detectado una filtración del 13,68% de beneficiarios *incluidos* en las tres áreas geográficas (un total de 58.082) que no deberían ser asistidos (*errores de inclusión*), mientras que el 86,32% califican en las distintas probabilidades de “*ser pobre extremo*”.
- Al contrastar el conjunto de no beneficiarios (personas que han solicitado la transferencia y que no han sido elegidos), se observa que 452.062 individuos aspiraron a ingresar en el *Programa*, pero no fueron asistidos. De acuerdo con el *dictamen de elegibilidad*, el 90,39% de los solicitantes que no satisfacían el criterio para entrar en el mismo quedaron excluidos y la mayoría de ellos (365.395) tenía una probabilidad menor del 15% de “*ser pobre extremo*”.
- El 62,85% de los solicitantes que no han sido asistidos procedía de áreas rurales, una tercera parte de zonas urbanas y solamente el 4,6% de las áreas indígenas.
- Los resultados revelan que existe una filtración del 9,61% de solicitantes *excluidos*, en las tres áreas geográficas consideradas, con una probabilidad mayor o igual al 35% de “*ser pobre extremo*”, lo que significa que 43.461 personas que deberían haber sido asistidas por el *Programa* quedan fuera de él (*errores de exclusión*).

- Un análisis por corregimientos permite comprobar que aquéllos con beneficiarios de alta probabilidad de pobreza extrema se corresponden con las zonas donde la pobreza es más severa (áreas indígenas).

Tabla 4.13. Beneficiarios y no beneficiarios del Programa a partir del Proxy Means Test a 31 de diciembre de 2014

Beneficiarios	Probabilidad	Indígena	Rural	Urbano	Total	% de incluidos que SÍ satisfacen el criterio	% de Filtración de Includidos (NO satisfacen el criterio y participan)
	< 0,15	692	14.582	6.293	21.567		5,08
0,15 - 0,25	2.014	26.640	3.069	31.723	0,47	7,00	
0,25 - 0,35	3.068	43.730	6.806	53.604	11,02	1,60	
> 0,35	147.176	119.454	51.192	317.822	74,83		
Total	152.950	204.406	67.360	424.716			
Porcentaje	36,01	48,13	15,86	100,00	86,32	13,68	
No beneficiarios	Probabilidad	Indígena	Rural	Urbano	Total	% de excluidos que No satisfacen el criterio	% de Filtración de Excluidos (Satisfacen el criterio, pero NO participan)
	< 0,15	885	233.879	130.631	365.395	80,83	
0,15 - 0,25	563	29.539	9.844	39.946	8,71	0,12	
0,25 - 0,35	738	7.179	3.823	11.740	0,85	1,75	
> 0,35	18.623	13.532	2.826	34.981		7,74	
Total	20.809	284.129	147.124	452.062			
Porcentaje	4,60	62,85	32,55	100,00	90,39	9,61	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el SIG-MIDES (2015).

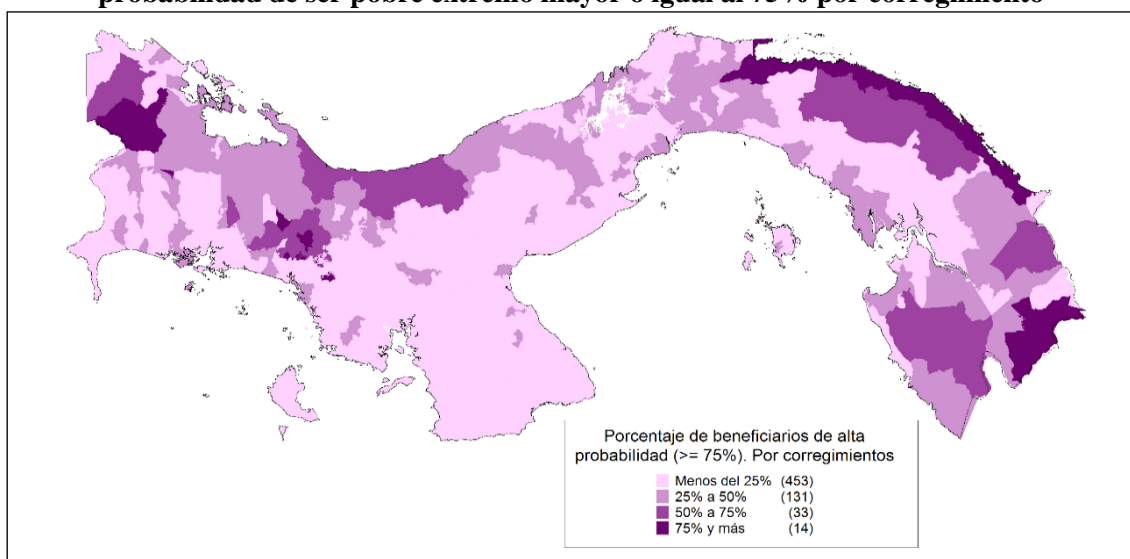
Para completar las conclusiones anteriores se ha elaborado el Mapa 4.4 que ilustra el porcentaje de beneficiarios en cada corregimiento, cuya probabilidad de ser pobre extremo, en el *dictamen de elegibilidad*, es superior o igual al 75%. Los datos reflejan que en 47 corregimientos más de la mitad de los beneficiarios tenían una probabilidad mayor del 75% de hallarse en pobreza extrema. En el lado opuesto se sitúan 7 de cada 10 corregimientos (453) donde el porcentaje de beneficiarios con elevada probabilidad de encontrarse en pobreza extrema (superior al 75%) es inferior al 25%. En definitiva, los corregimientos con beneficiarios de alta probabilidad de encontrarse en pobreza extrema se corresponden con las zonas en donde la pobreza es más severa (zonas indígenas)⁷².

Dada la existencia de errores de inclusión y exclusión se necesita disponer de un sistema de información *ad-hoc* que refleje la realidad del país y permita cuantificar las carencias de la población más pobre, que no se preste a manipulación política, con un criterio de elegibilidad simple y transparente, así como la definición objetiva y científica de los umbrales de elegibilidad⁷³. Es, sin embargo, una tarea que no está exenta de dificultades, tal como se ha puesto de manifiesto en capítulos precedentes, que desborda los límites de esta *Tesis Doctoral*.

⁷² Línea de pobreza extrema de referencia del año 2003, elaborada con los datos de la Encuesta de Niveles de Vida de ese mismo año.

⁷³ Actualmente se está trabajando con la asesoría del Banco Mundial en la depuración y rectificación del sistema.

Mapa 4.4. Porcentaje de beneficiarios del Programa Red de Oportunidades con una probabilidad de ser pobre extremo mayor o igual al 75% por corregimiento



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el SIG-MIDES (2015).

4.6.2. Las corresponsabilidades

Las condicionalidades o corresponsabilidades son uno de los parámetros más complejos de instrumentar, dado que resulta imprescindible disponer de una estructura administrativo-institucional sólida que vigile su cumplimiento. Como ya se ha señalado, en el *componente de Transferencias Monetarias Condicionadas de la Red de Oportunidades* las *condicionalidades* afectan a los ámbitos de salud, educación y acompañamiento familiar.

La condicionalidad de salud se aplica a todos los hogares beneficiarios que tengan niños de 0 a 4 años, mujeres embarazadas, adultos mayores de 60 años y/o personas con discapacidad. Deben cumplir con controles periódicos, en función del grupo al que pertenezcan, en los centros del *Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud con un Componente de Nutrición (PAISS+N)* en aquellos corregimientos donde éstos funcionan y, cuando no es así, se deben pasar controles prenatales, postnatales, de crecimiento, inmunizaciones y desarrollo en centros de salud.

Uno de los objetivos de los *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas* lo constituye la formación de capital humano. La importancia de la educación es ampliamente reconocida como uno de los caminos para que las personas superen su condición de pobreza, mejoren su bienestar y reduzcan la dependencia (Behrman *et al.*, 2000; Kakwani *et al.*, 2006; Dearden *et al.*, 2009). En el caso de la *Red de Oportunidades*, se promueve la educación como una solución a largo plazo, a través de los beneficiarios menores de 17 años como responsables del cumplimiento de la condicionalidad en educación.

Deben matricularse en el sistema educativo formal o no formal aprobado por el Ministerio de Educación (MEDUCA) y asistir regularmente a clase. La provisión del servicio se realiza a través de los centros escolares que se registran en un listado del Ministerio con capacidad para aceptar más niños. Por su parte, los padres o tutores deben asistir a reuniones bimestrales convocadas por los docentes responsables (MIDES, 2009a). Cabe mencionar que el seguimiento de la *condicionalidad en educación* es responsabilidad de los promotores sociales, quienes están en

contacto con los beneficiarios, a partir de la información de matrícula y asistencia que suministran cada dos meses los centros escolares⁷⁴.

Estos dos indicadores (matrícula y asistencia escolar) son necesarios, pero no suficientes, para garantizar, por sí mismos, que las personas tengan la posibilidad de superar su condición de pobreza. En esta dirección, Cecchini (2014) subraya que los resultados de las evaluaciones realizadas muestran que los *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas* mejoran el acceso a la escuela, la matrícula y la asistencia escolar [...] y sugiere, asimismo, que los resultados del aprendizaje dependen de la cantidad y calidad de la oferta de servicios públicos. No parece lógico, por tanto, que no se tenga en cuenta el rendimiento cognitivo de los beneficiarios como indicador, dado que podría tener efectos positivos a largo plazo para la mejora de la productividad y los salarios, con repercusiones sobre las situaciones de pobreza.

Por su parte, Gómez Hermosillo (2009) reconoce que no se está verificando el cumplimiento de las condicionalidades, lo que a su juicio genera dos problemas serios: por un lado, no se dispone de información sobre la cobertura de los servicios; y, por otro, no se aplica la corresponsabilidad ni sus sanciones⁷⁵. Waters (2009b) subraya que el cumplimiento de las condicionalidades presenta cuatro posibles barreras al acceso y a la cobertura de los servicios de salud y educación: (i) acceso logístico; (ii) costes directos asociados al uso de ambos servicios; (iii) operativa en la prestación de los servicios, especialmente en lo que se refiere a horarios; y, (iv) presencia regular de los profesionales en las comunidades. El autor recomienda que deben buscarse los mecanismos adecuados para optimizar la oferta y la calidad de los servicios de salud y educación, promover una política de desarrollo de infraestructura vial en áreas de difícil acceso (comarcas indígenas) y favorecer el desarrollo de empresas comunitarias.

A pesar del tiempo transcurrido, estas consideraciones parecen no perder relevancia, dado que aún persisten dificultades por el lado de la oferta en los ámbitos sanitario y educativo, así como limitaciones de acceso a los servicios básicos (luz, agua, carreteras, ...) que son más precarias, precisamente, en las áreas rurales e indígenas del país.

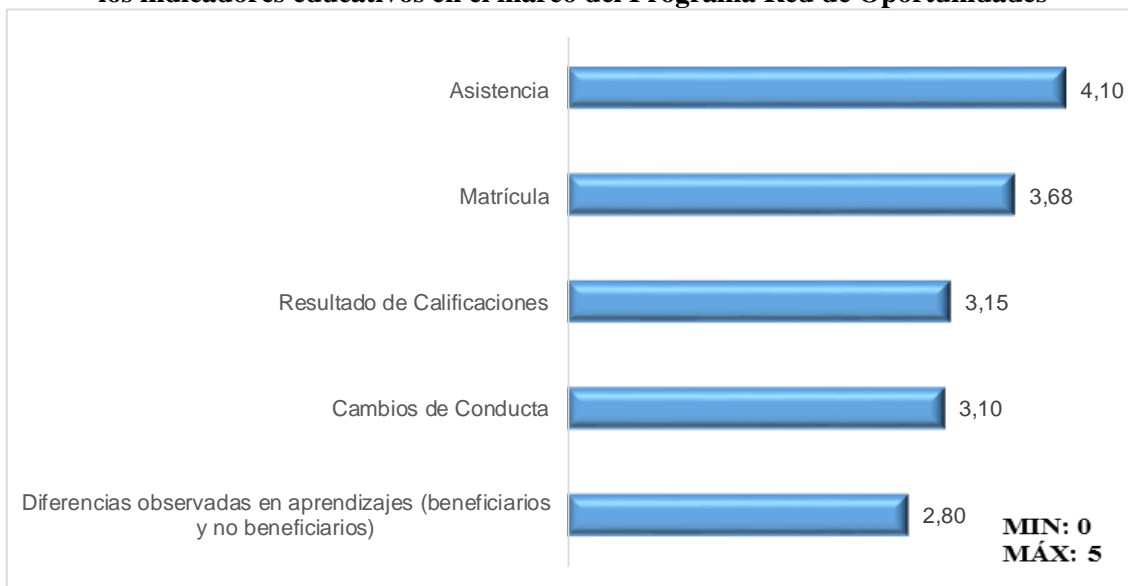
En el trabajo de campo realizado se recabó la opinión de los Directores de Centros Escolares que acogen niños beneficiarios de la *Red de Oportunidades* en relación con el comportamiento de algunos indicadores educativos en el marco del *Programa*.

Los Directores manifestaron que entre un 3% y un 55% de su población estudiantil forma parte del *Programa*. Los resultados obtenidos son bastante elocuentes al considerar que la matrícula y la asistencia escolar se han comportado muy bien (4,10 y 3,68 de media, respectivamente, en una escala de 0 a 5) siendo las valoraciones para el resto de los aspectos consultados (resultado de calificaciones y cambio de conducta) también positivas (3,15 y 3,10, respectivamente). El aspecto peor valorado se obtuvo en las diferencias en el aprendizaje entre beneficiarios y no beneficiarios del *Programa* (2,80) (Gráfico 4.4).

⁷⁴ Al igual que en salud, el *Programa* fija una serie de excepciones a las corresponsabilidades en educación para aquellos niños que en el momento de la inscripción demuestren: padecer alguna discapacidad o enfermedad crónica; vivir alejados del centro educativo disponible (más de dos horas de viaje o un coste adicional de 10 dólares al mes); problemas de seguridad; que el centro educativo disponible no tenga capacidad adicional para aceptar niños beneficiarios o no exista oferta educativa disponible en el área de influencia (MIDES, 2009a).

⁷⁵ *Red de Oportunidades* estipula una penalización máxima de 10 dólares cada dos meses por el incumplimiento de las corresponsabilidades.

Gráfico 4.4. Valoración de los Directores de Centros Escolares sobre el comportamiento de los indicadores educativos en el marco del Programa Red de Oportunidades



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

Estas valoraciones indican que el *Programa* ha permitido mejorar indicadores como la matrícula y la asistencia escolar. Sin embargo, no está claro si esos efectos positivos se deben a un mayor incremento del ingreso, producto de la transferencia monetaria a las familias beneficiarias (Cecchini, 2014) (“*efecto ingreso*”) o a los compromisos que deben adquirir para obtenerla (“*efecto condicionalidades*”).

Finalmente, la condicionalidad de acompañamiento familiar requiere que, al menos un adulto, miembro del hogar beneficiario del *Programa*, participe en las actividades y talleres de capacitación organizadas por los equipos técnicos que son organizaciones privadas y/o no gubernamentales contratadas por la *Red de Oportunidades* para desarrollar esta tarea. Para ello, la *Red* entrega el listado de hogares beneficiarios por área geográfica a los técnicos contratados. En aquellos casos en que existan lugares no cubiertos por los equipos técnicos, la *Red*, a través de sus Direcciones Provinciales, se hace cargo de organizar el plan de talleres para cada año fiscal, que como mínimo será de uno por semestre (MIDES, 2009a).

4.6.3. Otros parámetros

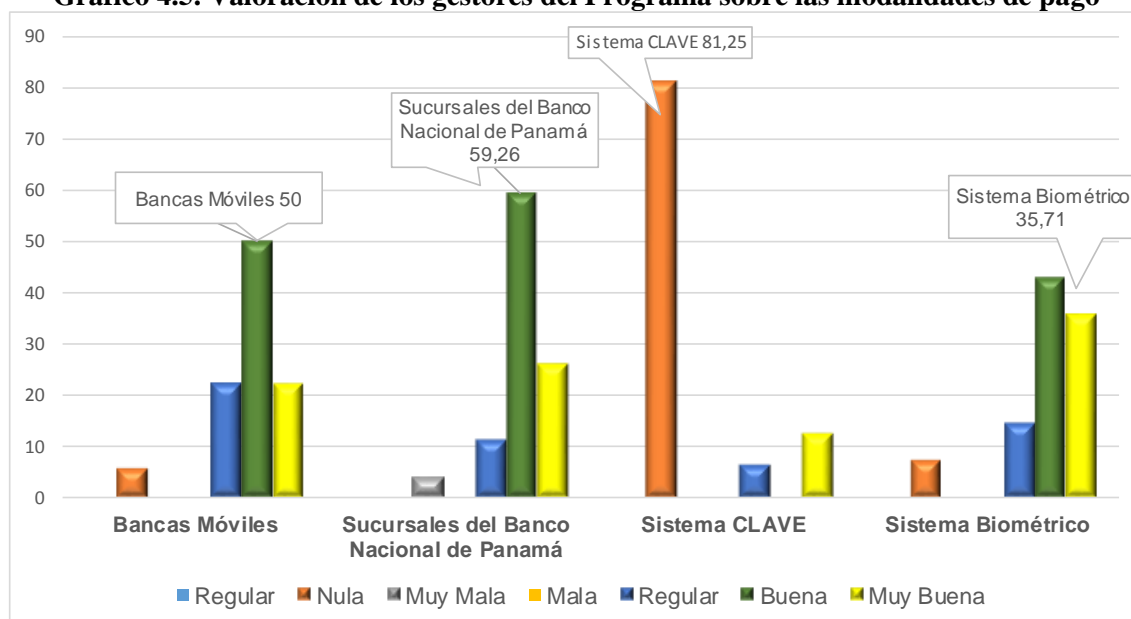
Otro de los parámetros lo constituye la *estructura de beneficios*; el *Programa* contempla únicamente una transferencia monetaria (*homogénea y fija*) en efectivo, sin que ello suponga que los beneficiarios tengan que renunciar a otras transferencias en especie (los beneficiarios de la *Red* de las comarcas indígenas reciben un bono para la compra de alimentos que gestiona la *Secretaría Nacional para el Plan Alimentario*, SENAPAN). La cuantía inicialmente fijada fue de 35 dólares mensuales (pagos bimestrales), sin embargo, desde el año 2008, la cantidad mensual pagada se incrementa hasta los 50 dólares mensuales. Como excepción, las comarcas indígenas reciben el pago por familia y no por hogar. Al igual que otros programas de América Latina y el Caribe, la persona responsable de recibir la transferencia es la *madre*, o en su defecto (no existe, está imposibilitada o carece de cédula de identidad) la persona *responsable del hogar*.

Otro aspecto que forma parte de la *estructura de beneficios* lo constituyen las modalidades de pago, que básicamente se canalizan a través de las sucursales del Banco Nacional de Panamá.

Para las áreas de difícil acceso, el pago se efectúa a través de un mecanismo denominado “*Bancas Móviles*” que, a su vez, consta de dos procesos: el pago por planilla y el pago por el sistema biométrico⁷⁶. Finalmente, en ambos casos, se efectúa el pago.

El sistema biométrico se utiliza en función de la accesibilidad del área en el que residen los beneficiarios. Si el acceso a las áreas se debe efectuar por vía acuática, aérea o terrestre sin carreteras, el dinero se entrega en un sobre con la cantidad de dinero correspondiente a la transferencia. Si, por el contrario, se trata de áreas de difícil acceso, pero accesibles a través de vehículos todoterreno, el pago se realiza mediante los dispensadores de dinero. Por otra parte, el sistema CLAVE⁷⁷ no se utiliza en el proceso de pagos del *Programa* (Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5. Valoración de los gestores del Programa sobre las modalidades de pago



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

En las entrevistas mantenidas durante la realización del trabajo de campo con los gestores del *Programa* directamente involucrados en los procedimientos de pago, indicaron que se habían encontrado serias y complejas deficiencias en el proceso de pagos debido, fundamentalmente, a los siguientes motivos:

- la plataforma de pagos resulta inadecuada e ineficiente;
- el sistema biométrico presenta deficiencias graves;
- las bancas móviles no han recibido el mantenimiento requerido y los controles necesarios durante el período 2010-2014, fallando en múltiples ocasiones.

Todo ello ha derivado en que actualmente se esté trabajando en el diseño e implementación de una nueva plataforma de pagos que garantice la transparencia y la eficiencia del sistema.

Otro de los parámetros del *Programa* tiene que ver con los criterios de *salida y recertificación* de los beneficiarios, estableciéndose su permanencia en él por un período de tres años (36 meses) pudiendo extenderse hasta un máximo de cuatro. Culminado este período, los beneficiarios se

⁷⁶ Consiste en captar la huella digital del beneficiario en un ordenador.

⁷⁷ Red de Pago a través de cajeros automáticos.

gradúan y salen definitivamente de la *Red*. Sin embargo, podrían someterse a un proceso de *recertificación* por un periodo igual o menor si lo considera oportuno el gestor del *Programa*.

El *Manual Operativo del Programa* (MIDES, 2009a) señala que las características del proceso de recertificación, en el momento del diseño del *Programa*, no estaban claramente definidas dado que, en otro momento posterior, cuando el *Programa* estuviera en marcha serían delimitadas⁷⁸. A pesar de ello, lo que sí estaba claro desde el principio es que los beneficiarios tenían la posibilidad de salir anticipadamente del *Programa* por las siguientes razones: por voluntad propia o por proporcionar información falsa.

Como puede observarse, la definición de este parámetro presenta ambigüedades que podrían ser objeto de discrecionalidades administrativas. No está claro si la salida de un beneficiario obedece a la superación de su condición de pobreza, a ajustes presupuestarios, o a razones de clientelismo político.

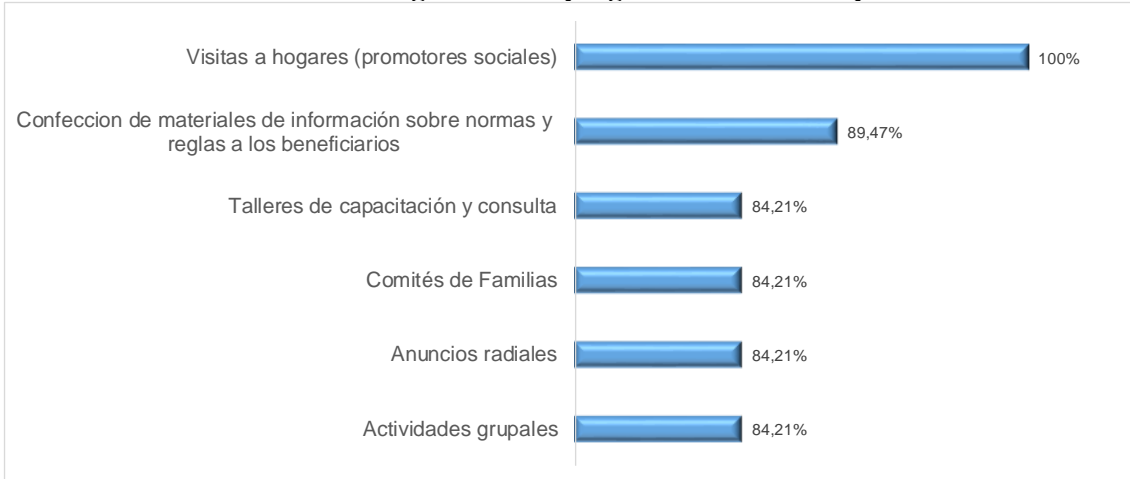
Uno de los desafíos del *componente de TMC del Programa Red de Oportunidades* de Panamá consiste, precisamente, en la definición de estrategias de graduación que permitan que los hogares beneficiarios no necesiten volver a utilizar la asistencia. Un camino sin regreso estaría en la redefinición de la política, con un enfoque que promueva cadenas productivas y áreas locales de empleo, de cara a fortalecer redes empresariales en las diferentes zonas de presencia del *Programa*.

Finalmente, el *Programa Red de Oportunidades* contempla una estrategia de *acompañamiento familiar* (apoyo familiar) con el propósito de generar espacios de expresión y apoyo familiar que se cristalizan en la asistencia a talleres de formación organizados por equipos técnicos para dar a conocer sus derechos, fortalecer el capital humano y social de las comunidades y lograr un desarrollo óptimo de sus potencialidades. No obstante, esta estrategia ha tenido un desarrollo escaso y desigual en las diferentes provincias y comarcas indígenas (Gómez Hermosillo, 2009) (Gráfico 4.6).

Del trabajo de campo realizado se deduce que, en términos generales, durante el período 2010-2014 se cumplió con un conjunto de actividades de cara a difundir el *Programa* y la comprensión de las normas de operación de la *Red de Oportunidades*. La difusión y publicidad del *Programa* es realizada por parte del Sistema de Protección Social en sus unidades de coordinación. Se llevaron a cabo actividades grupales, visitas a los hogares, confección de materiales de información sobre las normas y requisitos de los beneficios, talleres formativos y anuncios en radio, entre otros.

⁷⁸ Actualmente, con la asesoría del Banco Mundial se están definiendo los criterios de recertificación.

Gráfico 4.6. Valoración de los gestores del programa sobre el acompañamiento familiar



¹ Sólo es aplicable para los técnicos-operativos del MIDES

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

4.7. Reflexión final

Tras la aplicación de un conjunto de fuentes de información (primarias, datos administrativos y documentales), se puede afirmar que el Programa *Red de Oportunidades* ha significado un paso notable, de cara a ofrecer un soporte a sectores vulnerables. No obstante, este esfuerzo no es suficiente. Es necesario incidir en aspectos de su gobernanza, como son: la focalización; la coordinación entre las instituciones involucradas en la intervención; una programación más participativa e incluyente; mejorar la formación de los gestores; y avanzar en mecanismos, procesos, registros y protocolos que deriven en una batería de indicadores y un sistema de seguimiento y evaluación adecuados.

En efecto, las fortalezas y potencialidades de Panamá en su crecimiento económico constituyen una oportunidad, sin precedentes, que debe ser canalizada con eficiencia y efectividad, de cara a eliminar la deuda histórica que tiene el Estado panameño con las zonas más desprotegidas y vulnerables del país. Sin lugar a duda, esto sólo será posible si las autoridades presentes y futuras logran despojarse de intereses políticos y económicos, lo que permitiría trazar el camino para eliminar las brechas sociales que prevalecen en el modelo económico de Panamá.

CAPÍTULO 5. PROGRAMACIÓN Y SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y PROPUESTAS

Tras el análisis de la gobernanza del *Programa*, este capítulo aborda el estudio de su sistema de seguimiento y evaluación, el conjunto de indicadores que se estableció en la programación, la evolución y valoración de la ejecución financiera y una serie de propuestas de mejora. La metodología utilizada para esta finalidad, como ya se señaló en el *Capítulo 3*, es la establecida para el seguimiento y evaluación de las actuaciones financiadas por los *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)* para el período de programación 2014-2020 en el contexto de la Unión Europea⁷⁹.

La elección de la Unión Europea como modelo a seguir (*benchmarking*) para tal cometido, se justifica por la experiencia que acumula desde hace décadas en esta materia, teniendo que conciliar intereses contrapuestos no sólo entre los distintos Estados miembro sino también entre el conjunto de unidades territoriales que la configuran y que presentan grandes diferencias entre ellas.

5.1. Limitaciones de los datos utilizados

La recogida de datos para el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas debe ser un proceso continuo y fiable de quienes manejan los procedimientos administrativos. Disponer de un sistema de seguimiento y evaluación adecuado y bien diseñado es un componente esencial de la gestión por resultados y proporciona información valiosa para el diseño, implementación y evaluación de los resultados de una política o de un programa público concreto, además de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, elementos imprescindibles del buen gobierno. Ayuda a los políticos y gestores a determinar lo que funciona y lo que no y, en su caso, averiguar las razones de por qué no lo hace.

Las palabras pronunciadas por el actual Presidente del Grupo Banco Mundial, Jim Yong Kim, durante la ceremonia de entrega de los premios a las buenas prácticas evaluadoras, resultan ilustrativas: “*¿Lo que estamos haciendo nos lleva a cumplir con nuestros objetivos? La evaluación, y especialmente la autoevaluación, es un elefante en una habitación. Somos la primera generación en la historia de la humanidad en ser capaces de pensar en erradicar la pobreza extrema. Ese es un objetivo tan convincente que debemos estar dispuestos a ser autocríticos para asegurarnos que vamos por el camino correcto*” (IEG-World Bank Group, 2015).

Los datos utilizados han sido proporcionados por la Secretaría del Sistema de Protección Social, información que ha sido complementada con otra de carácter cualitativo procedente de las entrevistas estructuradas realizadas en el trabajo de campo a los órganos gestores del Programa.

⁷⁹ Puede consultarse a este respecto: los artículos 47 a 53 del Reglamento (UE) N°1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de diciembre de 2013 (DOUE, L 347 de 20.12.2013) y European Commission (2013a; 2014a; 2014b).

El análisis de la información arrojó una serie de limitaciones que se han traducido en algunos inconvenientes para el desarrollo de este *Capítulo*. Entre ellas destacan las siguientes:

- No se dispone de gasto programado por anualidades y *sub-componentes* lo que imposibilita medir la ratio pagos realizados/gasto programado para cada año de vigencia del Programa. Este hecho impide hacer un seguimiento año a año del grado de eficacia financiera e introducir los cambios necesarios a tiempo para garantizar su nivel de absorción.
- Se han detectado carencias en la programación, que imposibilitan poder realizar una valoración de la eficacia del *Programa* al no contar, para muchos de los *sub-componentes*, con objetivos cuantificados al inicio mediante indicadores pertinentes.
- Existen también limitaciones en los indicadores educativos de seguimiento generados a partir del cruce de datos entre el Ministerio de Educación y el *Programa Red de Oportunidades*, que afectan unas veces a su ausencia y, otras, a su fiabilidad, lo que dificulta una evaluación de resultados. A ello hay que añadir la falta de indicadores adecuados e información estadística actualizada a partir de fuentes oficiales.
- Se han identificado errores en la definición e inadecuación de muchos de los indicadores del *Programa*. Estos indicadores no se definieron al inicio de la programación, sino que fueron incorporados al sistema de seguimiento y evaluación para *rendir cuentas* a los organismos financieros internacionales (Banco Mundial y BID) porque así lo exigían.
- Los indicadores no están clasificados en función de la tipología que suele utilizarse para realizar el seguimiento y la evaluación de programas y políticas públicas (*realización, resultado e impacto*).
- Se han detectado algunas deficiencias en la programación y ejecución del *Programa* que alertan sobre cierta discrecionalidad en el gasto asignado a algunos *sub-componentes* que contemplan actuaciones de carácter intangible (adquisición y desarrollo de capacidades en gestión, seguimiento y evaluación; generación de conocimiento, entre otras) difíciles de medir y de cuantificar. Esta situación se aparta de los parámetros que deben regir el *buen gobierno* en el uso de los fondos públicos.

5.2. Programación, financiación y ejecución

Antes de pasar a analizar la programación, financiación y ejecución del Programa, conviene recordar que el Ministerio de Desarrollo Social gestiona tres de los cuatro componentes que lo integran, a excepción del (3) *Fortalecimiento de los servicios de salud materno-infantil*, que es administrado exclusivamente por el Ministerio de Salud (MINSa) (Tabla 5.1).

Además, debe tenerse en cuenta que para la ejecución de los componentes (1) *Gestión, monitoreo y evaluación*, (2) *Inclusión social* y (4) *Fortalecimiento de la capacidad del Gobierno para diseñar, implementar y monitorear políticas y programas sociales*, el Ministerio de Desarrollo Social abrió en el Banco Nacional de Panamá una *Cuenta Especial* para el préstamo del Banco

Interamericano de Desarrollo (BID)⁸⁰ y una *Cuenta Designada* para el del Banco Mundial (BM)⁸¹, ambas mancomunadas para poder ejecutar pagos del *Programa* con cargo a diferentes fuentes de financiación. Para las actividades del componente (3) *Fortalecimiento de servicios de salud materno-infantil*, los fondos del BID y del BM fueron transferidos directamente al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a solicitud del Ministerio de Salud (MINSa).

5.2.1. Programación financiera

La aportación de ambos bancos para el conjunto del período 2009-2014 ascendía a un total de 46,94 millones de dólares distribuidos de la siguiente forma: 20,17 millones de financiación por parte del BID y 24,0 millones aportados por el BM, a los que habría que añadir la contrapartida de 2,77 millones de dólares y el *Fondo* para el pago de las transferencias monetarias (*Fondo Especial para la Pobreza Extrema*), por un total de 161 millones⁸², con cargo a los recursos propios del Gobierno de Panamá, generados por el Canal, como ya se ha señalado. Estas aportaciones se distribuían entre los diferentes componentes y subcomponentes del *Programa* tal como se refleja en la Tabla 5.1.

Tabla 5.1. Desglose indicativo del gasto programado del Programa Red de Oportunidades (importe en dólares USA de 2005, período total).

Componentes y sub-componentes	Descripción	BID	BM	GOP	TOTAL	Órgano Gestor
1	Gestión, monitoreo y evaluación	3.363.532	4.600.000	2.100.000	10.063.532	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
1.1	Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la Red de Oportunidades	950.000	1.447.140	160.000	2.557.140	
1.2	Evaluación de impacto y de procesos de las TMC	530.000	844.238	-	1.374.238	
1.3	Gestión de la Red de Oportunidades (RdO)	1.731.307	2.300.000	1.940.000	5.971.307	
1.4	Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	8.622	-	8.622	
1.5	Auditoría	152.225	-	-	152.225	
2	Inclusión Social	1.092.341	2.700.000	40.000	3.832.341	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
2.1	Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	1.067.874	2.220.000	-	3.287.874	
2.2	Estrategia de información, educación y comunicación	-	480.000	-	480.000	
2.3	Registro civil	24.467	-	40.000	64.467	
3	Fortalecimiento de servicios de salud materno-infantil	15.381.557	15.700.000	520.000	31.601.557	Ministerio de Salud (MINSa)
3,1	Fortalecimiento del PAISS	-	407.484	-	407.484	
3,2	Expansión del PAISS+N por OE	8.943.100	15.070.480	-	24.013.580	
3,3	Expansión del PAISS+N por GI	5.657.229	-	320.000	5.977.229	
3,4	Fortalecimiento del MINSa para la supervisión del PAISS+N	579.542	-	200.000	779.542	
3,5	Monitoreo y evaluación	201.686	222.036	-	423.722	
3,6	Gastos de Administración UGAF	-	-	-	-	
4	Fortalecimiento de la capacidad del	332.570	1.000.000	110.000	1.442.570	Ministerio

⁸⁰ El contrato de Préstamo del Programa de Protección Social N°1867/OC-PN y algunas modificaciones es suscrito entre el Gobierno de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 14 de enero de 2008.

⁸¹ El contrato de préstamo del Programa de Protección Social Préstamo No. 7479-PA es aprobado el 26 de julio de 2007 entre el Gobierno de Panamá y el Banco Mundial (Banco de Reconstrucción y Fomento, BIRF).

⁸² Montante inicialmente presupuestado en el Plan de Gobierno de Panamá 2010-2014.

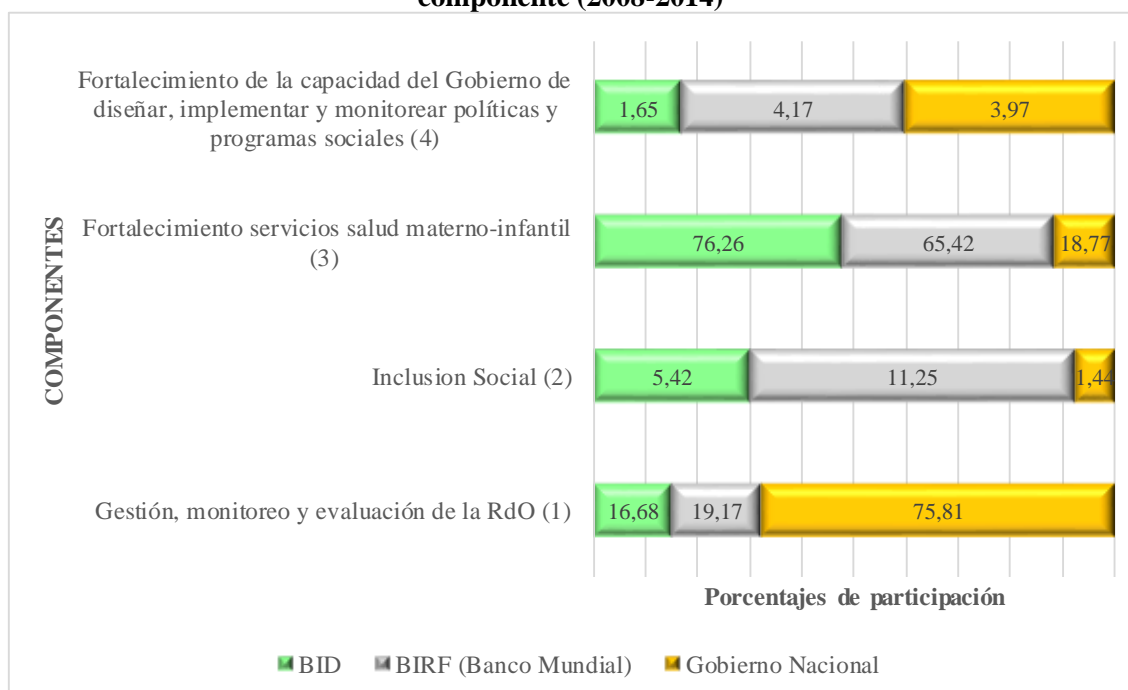
Componentes y sub-componentes	Descripción	BID	BM	GOP	TOTAL	Órgano Gestor
	GOB de diseñar, implementar y monitorear políticas y programas sociales					de Desarrollo Social (MIDES)
4,1	Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social	-	700.000	-	700.000	
4,2	Generación de conocimiento para el sector social	-	300.000	-	300.000	
4,3	Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	332.570	-	110.000	442.570	
	TOTAL	20.170.000	24.000.000	2.770.000	46.940.000	

Fuente: Elaboración propia a partir de MIDES (2009a).

Por su parte, el Gráfico 5.1 muestra la distribución relativa de la aportación del Gobierno de Panamá (2,77 millones de dólares) en cada uno de los componentes del *Programa* cofinanciado, poniéndose de relieve que el 75,81% de dichos recursos estaba previsto destinarlos a la *gestión, monitoreo y evaluación de la Red de Oportunidades*.

A su vez, el 76,26% y el 65,42% de los montantes aportados por el BID y el Banco Mundial, respectivamente, se concentraban en la financiación del *fortalecimiento de los servicios de salud materno-infantil*. Las medidas con un mayor peso relativo, en este ámbito, se dirigían a apoyar al Gobierno de Panamá para fortalecer la oferta de paquetes preventivos de salud y nutrición, así como la expansión de la oferta para cerrar el déficit de cobertura de estos servicios en niños y niñas menores de cuatro años, mujeres embarazadas y lactantes, priorizando las comarcas indígenas. Es decir, se aspiraba a cubrir el incremento en la demanda de estos servicios, por parte de los usuarios de la *Red de Oportunidades*, y fortalecer la oferta de servicios de salud. El resto de la dotación financiera proporcionada por ambos organismos está presente en el resto de componentes del Programa prácticamente de forma testimonial (Gráfico 5.1).

Gráfico 5.1. Aportación porcentual por fuente en el gasto programado de cada componente (2008-2014)¹



¹ Los préstamos comienzan a ejecutarse a partir del año 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Dirección de Presupuesto de MIDES.

5.2.2. Evolución de la ejecución financiera

La ejecución financiera del *Programa* ha ascendido a un total de 64,28 millones de dólares a lo largo de todo el período, sin considerar el componente de *Transferencias Monetarias Condicionadas*. El análisis de la evolución temporal del gasto revela un mejor comportamiento de los pagos efectuados por los fondos del BID y del Banco Mundial (BIRF), que los realizados por el Gobierno de Panamá⁸³ en relación con los programados. También se observa un ritmo de ejecución creciente, a lo largo del horizonte temporal 2009-2014, que se intensifica ostensiblemente en el último año (*Anexo II*).

Al comparar el gasto programado con el ejecutado para el conjunto del *Programa*, a 31 de diciembre de 2014 (finalización de las intervenciones cofinanciadas), existe una desviación del 36,94%, al incrementarse la aportación que realiza el Gobierno de Panamá en más de 18 millones de dólares respecto de lo que estaba inicialmente presupuestado (Tabla 5.2).

Desde una perspectiva por componentes, los datos revelan que el gasto total realizado en el *componente 1* se incrementa un 53,7% (5,4 millones de dólares adicionales sobre el gasto programado) debido, en mayor medida, al aumento del gasto ejecutado en el sub-componente 1.3 *Gestión de la Red de Oportunidades* (91,68%) y, en menor, al sub-componente 1.1 *Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la Red de Oportunidades* (10,86%), así como a la aportación del Gobierno Nacional al sub-componente 1.5 *Auditoría* (Tabla 5.2).

La financiación del sub-componente 1.1 *Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la Red de Oportunidades* está encaminado a fortalecer la gestión técnica operativa (asistencia técnica para mantener el *Sistema de Información Gerencial (SIG)*, adquisición de equipo tecnológico, reforzamiento de los mecanismos de focalización y formación del equipo técnico en el manejo del sistema de información). Por su parte, la financiación del sub-componente 1.3 *Gestión de la Red de Oportunidades* cubre los gastos operativos a nivel nacional (central, provincial y comarcal) relacionados con servicios profesionales para reforzar aspectos técnico-operativos, adquisición de equipos informáticos, así como actividades de capacitación en cuestiones administrativas, financieras, de planificación y técnicas.

⁸³ A lo largo de este periodo se efectuaron varias reprogramaciones en los contratos de los préstamos aprobados por el MEF. El MIDES reformula lo relacionado con los componentes 1, 2 y 4 del Préstamo 1867/OC-PN con el BID: (i) extensión del plazo de ejecución para octubre de 2014 y cumplir con las actividades previstas y (ii) reasignación de recursos entre componentes. Del préstamo 7479-PA con el Banco Mundial: (i) extensión del plazo de ejecución para septiembre de 2014 y alinearlos con la fecha de entrega, por lo menos de la primera etapa, de los productos de la *Evaluación de Impacto del Programa*; y (ii) reasignación de recursos entre componentes. El MINSA, durante el año 2012, realiza algunas modificaciones en los préstamos (BID y del BM) con respecto al componente 3: Préstamo 1867/OC-PN: (i) incrementar el porcentaje del fondo rotatorio de 5,0% a 15,0%; y (ii) explicitar en el texto del convenio de préstamo el reconocimiento del pago per cápita en función a la población protegida para el sub-componente 3.3. *Expansión del PAISS+N por GI*. Préstamo 7479-PA: (i) extensión del plazo de ejecución para alinearlos con la fecha de cierre del préstamo del BID; (ii) reasignación de recursos entre componentes e incremento del financiamiento del componente 3 (MIDES, 2014).

Tabla 5.2. Gasto total programado y ejecución financiera acumulada a 31 de diciembre de 2014 (importe en dólares USA corrientes)

Componentes y sub-componentes	Concepto	Gasto total programado 2009-2014 (A)				Ejecución financiera acumulada al 31 de diciembre de 2014 (B)				Variación porcentual del gasto total acumulado con relación al programado
		BID	BIRF	GOP	TOTAL	BID	BIRF	GOP	TOTAL	
1	Gestión, monitoreo y evaluación	3.363.532	4.600.000	2.100.000	10.063.532	3.202.215	4.393.287	7.871.268	15.466.769	53,69
1.1	Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la Red de Oportunidades (RdO)	950.000	1.447.140	160.000	2.557.140	969.115	1.133.845	731.782	2.834.742	10,86
1.2	Evaluación de impacto y de procesos de las TMC	530.000	844.238	-	1.374.238	286.450	752.451	12.000	1.050.900	(23,53)
1.3	Gestión de la RdO	1.731.307	2.300.000	1.940.000	5.971.307	1.849.702	2.498.369	7.097.707	11.445.778	91,68
1.4	Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	8.622	-	8.622	-	8.622	-	8.622	-
1.5	Auditoría	152.225	-	-	152.225	96.949	-	29.778	126.727	(16,75)
2	Inclusión Social	1.092.341	2.700.000	40.000	3.832.341	1.213.658	2.219.733	879.952	4.313.343	12,55
2.1	Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	1.067.874	2.220.000	-	3.287.874	1.189.191	1.911.395	767.257	3.867.843	17,64
2.2	Estrategia de información, educación y comunicación	-	480.000	-	480.000	-	308.338	97.298	405.636	(15,49)
2.3	Registro civil	24.467	-	40.000	64.467	24.467	-	15.397	39.864	(38,16)
3	Fortalecimiento Servicios de salud materno-infantil	15.381.557	15.700.000	520.000	31.601.557	15.381.557	15.700.000	12.208.379	43.289.936	36,99
3.1	Fortalecimiento del PAISS	-	407.484	-	407.484	-	407.484	2.030.478	2.437.962	498,30
3.2	Expansión del PAISS+N por OE	8.943.100	15070.480	-	24.013.580	8.943.100	15.070.480	1.067.069	25.080.649	4,44
3.3	Expansión del PAISS+N por GI	5.657.229	-	320.000	5.977.229	5.657.229	-	2.601.009	8.258.238	38,16
3.4	Fortalecimiento de la capacidad institucional del MISA para la supervisión del PAISS+N	579.542	-	200.000	779.542	579.542	-	886.986	1.466.528	88,13
3.5	Monitoreo y evaluación	201.686	222.036	-	423.722	201.686	222.036	253.784	677.506	59,89
3.6	Gastos de Administración UGAF ¹	-	-	-	-	-	-	5.369.053	5.369.053	N/D
4	Fortalecimiento de la capacidad del GOB de diseñar, implementar y monitorear políticas y programas sociales	332.570	1.000.000	110.000	1.442.570	372.570	768.681	67.211	1.208.462	(16,23)
4.1	Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social	-	700.000	-	700.000	-	539.925	38.655	578.580	(17,35)
4.2	Generación de conocimiento para el sector social	-	300.000	-	300.000	-	228.756	-	228.756	(23,75)
4.3	Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	332.570	-	110.000	442.570	372.570	-	28.556	401.126	(9,36)
	TOTAL	20.170.000	24.000.000	2.770.000	46.940.000	20.170.000	23.081.701	21.026.810	64.278.510	36,94
	<i>Porcentajes</i>	42,97	51,13	5,90	100,00	31,38	35,91	32,71	100,00	36,94

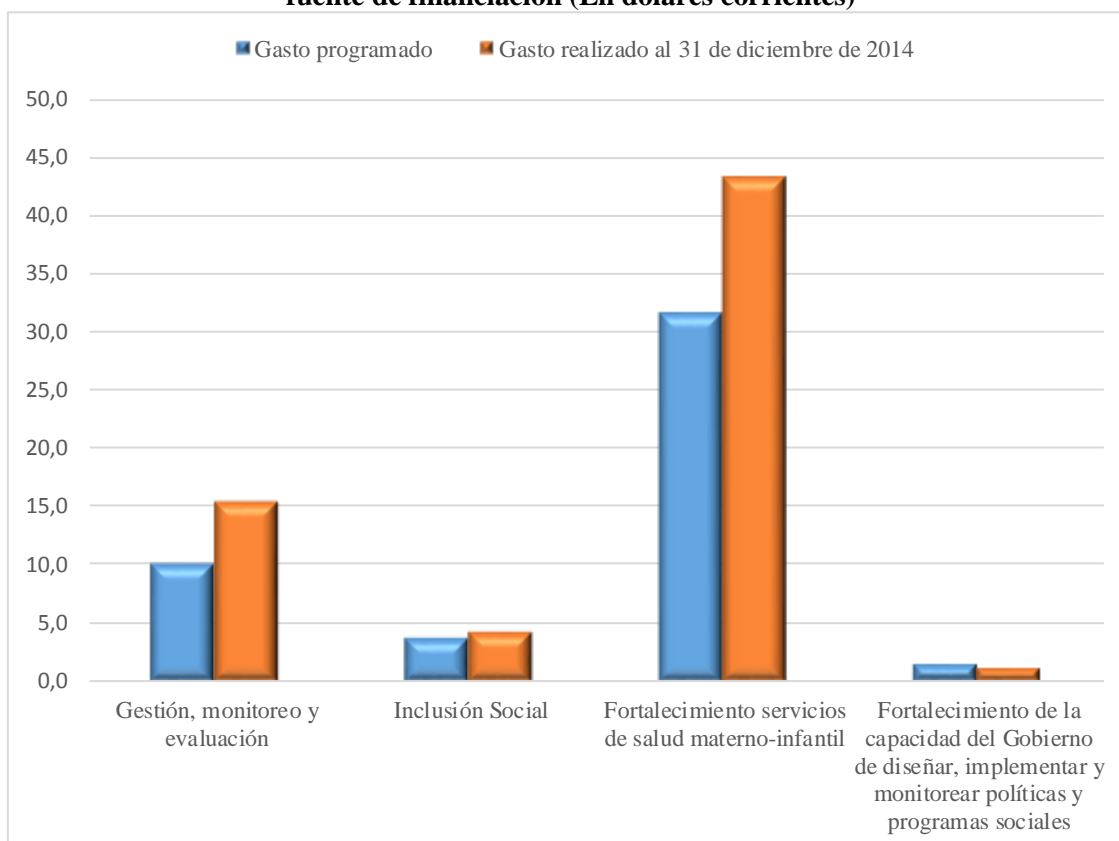
¹ Unidad de Gestión Administrativa-Financiera (UGAF). Este subcomponente no estaba diseñado en la programación inicial.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección de Presupuesto del MIDES.

La programación inicial no consideraba una aportación del Gobierno de Panamá a los sub-componentes 1.2 *Evaluación de impacto y de procesos de las TMC* y 1.5 *Auditoría*. Pero al final de la senda financiera, el Gobierno Nacional realiza una contribución de 41,7 millones, situación que conduce a que el grado de ejecución respecto del gasto programado sea inferior en un 23,53% y un 16,75%, respectivamente (Tabla 5.2). Dicho de otro modo, sin la aportación adicional del Gobierno de Panamá, la eficacia financiera habría empeorado ligeramente para el caso del sub-componente 1.2. *Evaluación de impacto y de procesos de las TMC*, pasando de un 76,47% a un 75,60%, y sustancialmente, del 83,25% al 63,69%, para el del sub-componente 1.5 *Auditoría*.

El gasto realizado en el componente (2) *Inclusión Social* también se incrementa con respecto a la programación original por parte del Gobierno Nacional, a partir del año 2011, aunque la desviación absoluta es relativamente baja al final del período (0,48 millones de dólares) (Tabla 5.2 y Gráfico 5.2).

Gráfico 5.2. Gasto programado versus gasto realizado a 31 de diciembre de 2014 por fuente de financiación (En dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Dirección de Planificación del MIDES.

Por otra parte, es preciso resaltar el incremento porcentual (36,99%) registrado en el gasto total ejecutado del componente (3) *Fortalecimiento de servicios de salud materno-infantil* (Tabla 5.2) y, en términos absolutos, de 11,7 millones de dólares, en el gasto realizado exclusivamente por el Gobierno de Panamá (a través del Ministerio de Salud). Atendiendo a los distintos sub-componentes, debe señalarse que no estaba previsto que el Gobierno gastara en los sub-componentes 3.1 *Fortalecimiento del PAISS*, 3.2 *Expansión del PAISS+N por OE (Organizaciones Extra-gubernamentales)* y 3.5 *Monitoreo y evaluación*. Se destaca, también, el incremento que experimenta el gasto ejecutado en el sub-componente 3.3 *Expansión del PAISS+N por GI*, en relación con el gasto programado, que se multiplica por más de siete. Aún

más, la programación original no contemplaba un montante para el subcomponente 3.6 *Gastos de Administración UGAF*. Esta rúbrica se crea durante la ejecución de las actividades cofinanciadas y es financiada exclusivamente con recursos del presupuesto nacional (Tabla 5.2 y Gráfico 5.2). Finalmente, el componente (4) *Fortalecimiento de la capacidad del Gobierno de diseñar, implementar y monitorear políticas y programas sociales coherentes* es el único que registra reducciones porcentuales en el montante ejecutado con respecto al gasto programado (-16,23%), aunque en términos absolutos sólo representa una disminución de algo más de 234.000 dólares (Tabla 5.2 y Gráfico 5.2). Esta situación obedece a la reducción que experimentan los gastos ejecutados de los tres organismos financiadores en cada uno de los tres *sub-componentes* que lo integran.

Llama especialmente la atención lo que sucede con los sub-componentes 4.1 *Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social* y 4.3 *Fortalecimiento de la capacidad del MIDES*. En el primero, la financiación efectiva del Banco Mundial, a través del BIRF, se ve considerablemente reducida en relación con lo inicialmente previsto, sin embargo, se recoge una aportación no programada del Gobierno de Panamá. En el segundo, la financiación final del BID supera lo programado en 12 puntos porcentuales (Tabla 5.5), mientras el Gobierno Nacional sólo aporta finalmente el 26% de lo que se había previsto al comienzo del *Programa*.

Este componente debía cubrir la financiación de actividades de formación para fortalecer la capacidad del personal de la estructura de apoyo técnico-operativo, la preparación de diagnósticos sectoriales, análisis temáticos sobre brechas de cobertura de servicios, propuestas de reordenamiento, diseños de herramientas comunes para el seguimiento de las inversiones sectoriales y el desarrollo de un sistema integrado de información, que alimentara la información de los sistemas sectoriales.

Por lo que se refiere al componente de Transferencias Monetarias Condicionadas, para el período 2010-2014, fueron presupuestados 234,16⁸⁴ millones de dólares para mejorar el funcionamiento y la operatividad de las transferencias, de los que finalmente se ejecutaron 192,21 millones de dólares, lo que supone una media anual de 38,4 millones, y un porcentaje de ejecución global del 82,08%, equivalente al 0,13% del PIB anual de Panamá (Tabla 5.3).

Tabla 5.3. Transferencias Monetarias Condicionadas: Gasto programado y ejecutado 2010-2014 (Millones de dólares corrientes)

PROGRAMA	Año	Gasto programado	Gasto ejecutado	Porcentaje de ejecución financiera
Sistema de Protección Social "Red de Oportunidades"	2010	45,95	33,68	73,29
	2011	45,95	37,65	81,93
	2012	47,40	39,02	82,32
	2013	47,40	42,36	89,37
	2014	47,45	39,50	83,24
Total	2010-2014	234,16	192,21	82,08
<i>Media del período</i>	2010-2014	46,83	38,44	-

Fuente: Elaborado a partir de la Dirección de Presupuesto del MIDES.

⁸⁴ Aunque, como ya se ha señalado, inicialmente el Gobierno de Panamá presupuestó 161 millones de dólares para el componente de *Transferencias Monetarias Condicionadas*, finalmente elevó la cuantía a 234,16 millones de dólares.

5.2.3. Valoración de la eficacia financiera

Este apartado analiza la eficacia en la ejecución financiera de las actividades cofinanciadas por el *Programa Red de Oportunidades* durante el período 2008-2014. Valorar la eficacia de las intervenciones públicas es una tarea importante pues permite estudiar si la asignación de los recursos que se programaron inicialmente ha sido adecuada. Uno de los aspectos a evaluar, en este sentido, es la *absorción financiera* que mide el porcentaje de pagos realizados, con respecto a los pagos programados para el período de referencia (eficacia clásica). Los datos financieros disponibles de las intervenciones cofinanciadas por el *Programa Red de Oportunidades*, desglosados por componentes y subcomponentes durante el período 2008-2014, se presentaban en la Tabla 5.2 y han sido analizados en el epígrafe anterior. Para valorar el grado de ejecución financiera del *Programa* se han utilizado los criterios más utilizados en evaluaciones *ex-post* que figuran en la Tabla 5.4.

Tabla 5.4. Criterios para la valoración del grado de eficacia financiera

Valoración propuesta	Rango
Ejecución muy alta	Mayor del 125%
Ejecución alta	Entre el 105% y el 125%
Ejecución ajustada	Entre el 95% y el 105%
Ejecución moderada	Entre el 85% y el 95%
Ejecución baja	Entre el 75% y el 85%
Ejecución muy baja	Inferior al 75%

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 5.5 muestra el grado de eficacia financiera por fuente de financiación (BID, Banco Mundial y Gobierno Nacional) del *Programa Red de Oportunidades*. El análisis de los datos permite extraer los siguientes resultados:

- Globalmente, la eficacia financiera por componentes puede considerarse **muy alta** ya que el volumen de gasto realizado ha superado ampliamente todas las previsiones en 36,9 puntos porcentuales, lo que indica una intensa actividad financiera durante el período de vigencia del *Programa* (Tabla 5.5), situación que puede ser atribuible, exclusivamente, al elevado volumen de recursos aportados por el Gobierno Nacional durante este tiempo.
- El grado de eficacia en la ejecución financiera⁸⁵ ha sido **ajustada** en los casos de los fondos aportados por el BID y por el Banco Mundial. No obstante, la ejecución del préstamo del BID por componente revela un mejor comportamiento que los recursos financiados por el Banco Mundial.
- Con respecto a los fondos del Gobierno Nacional, el gasto ejecutado supera significativamente la programación de origen (**759,1%**), lo que indica una ejecución financiera **muy alta**, siete veces superior a lo inicialmente previsto, excepto en el componente (4) *Fortalecimiento de la capacidad del Gobierno de diseñar, implementar y monitorear políticas y programas sociales*, que muestra un grado de ejecución **baja**⁸⁶. De las entrevistas con los gestores, se desprende que la fuente de estos recursos financieros

⁸⁵ Ratio pagos realizados/gasto programado en el conjunto del *Programa*.

⁸⁶ Producto de traslado de partidas presupuestarias.

proviene del Presupuesto Ley producto de ahorros internos logrados⁸⁷ y traslados de partidas de los recursos destinados al *Programa*.

Tabla 5.5. Grado de eficacia por fuente de financiación

Componentes y sub-componentes	Eficacia por fuente de financiación (B/A) *100			Indicador de ejecución (%)	Grado de eficacia			
	BID (%)	BIRF (%)	GOP (%)		BID	BIRF	GOP	TOTAL
1	95,2	95,5	374,8	153,7	Ajustada	Ajustada	Muy alta	Muy alta
1,1	102,0	78,4	457,4	110,9	Ajustada	Ajustada	Muy alta	Muy alta
1,2	54,0	89,1	No medible	76,5	Muy baja	Moderada	No medible ¹	Baja
1,3	106,8	108,6	365,9	191,7	Alta	Alta	Muy alta	Muy alta
1,4	0,0	100,0	No medible	100,0	(-) ²	Ajustada	No medible	Ajustada
1,5	63,7	0,0	No medible	83,2	Muy baja	(-)	No medible	Baja
2	111,1	82,2	2.199,9	112,6	Alta	Moderada	Muy alta	Muy alta
2,1	111,4	86,1	No medible	117,6	Alta	Moderada	No medible	Muy alta
2,2	0,0	64,2	No medible	84,5	(-)	Muy baja	No medible	Baja
2,3	100,0	0,0	38,5	61,8	Ajustada	(-)	Muy baja	Muy baja
3	100,0	100,0	2.347,8	137,0	Ajustada	Ajustada	Muy alta	Muy alta
3,1	0,0	100,0	No medible	598,3	(-)	Ajustada	No medible	Muy alta
3,2	100,0	100,0	No medible	104,4	Ajustada	Ajustada	No medible	Ajustada
3,3	100,0	0,0	812,8	138,2	Ajustada	(-)	Muy alta	Muy alta
3,4	100,0	0,0	443,5	188,1	Ajustada	(-)	Muy alta	Muy alta
3,5	100,0	100,0	No medible	159,9	Ajustada	Ajustada	No medible	Muy alta
3,6	0,0	0,0	No medible	No medible	(-)	(-)	No medible	No medible
4	112,0	76,9	61,1	83,8	Ajustada	Baja	Baja	Baja
4,1	0,0	77,1	No medible	82,7	(-)	Baja	No medible	Baja
4,2	0,0	76,3	0,0	76,3	(-)	Baja	(-)	Baja
4,3	112,0	0,0	26,0	90,6	Ajustada	(-)	Muy baja	Moderada
Total %	100,0	96,2	759,1	136,9	Ajustada	Ajustada	Muy alta	Muy alta

¹ **No medible**: imposible determinar el *grado de eficacia*, porque hay gasto ejecutado (B), pero no gasto programado (A).

² (-) **Nula**, no contempla gasto programado, así como tampoco existe gasto ejecutado.

Fuente: Elaboración propia.

Una lectura de los datos por *sub-componentes* y fuente de financiación precisa realizar las siguientes consideraciones:

- La ejecución financiera del BID y del Banco Mundial de los *subcomponentes 1.1* al *1.5* varía desde **ajustada** a **muy baja**, pero en ambas instituciones financieras la ejecución global del componente es **ajustada**. Por su parte, el Gobierno Nacional destina cuatro veces más de los montantes previstos a gastar en el *sub-componente 1.1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la Red de Oportunidades* (457,4%), situación que conduce a una ejecución financiera **muy alta** como organismo de financiación. Además, en los *subcomponentes 1.2, 1.4* y *1.5* es imposible efectuar una valoración del grado de eficacia dado que el Gobierno Nacional realiza gastos que no estaban previstos en la programación inicial.

⁸⁷ En un proceso de pago, cuando un beneficiario no cobra su transferencia, automáticamente pierde el derecho a ese pago bimestral, fondos que se convierten en ahorro interno del presupuesto de las *Transferencias Monetarias*.

- Por lo que se refiere a los *sub-componentes 3.1* al *3.5*, por parte de los organismos internacionales de crédito, su ejecución financiera, en ambos casos, está **ajustada** a las previsiones de gasto iniciales. Es conveniente reseñar la imposibilidad para determinar el grado de eficacia del Gobierno Nacional (**no medible**), situación que obedece a que no estaban considerados, en la programación inicial, aportaciones por parte del Gobierno de Panamá. Este hecho no ha impedido que al final de la senda financiera se realizaran pagos en ambos *sub-componentes* procedentes del presupuesto nacional, lo que se ha traducido en un incremento en el gasto ejecutado del orden del 2.347,8%. La ejecución financiera de este *componente (3)* y sus respectivos *sub-componentes* es responsabilidad directa del Ministerio de Salud (MINSa). Dicha institución ejecutó todos los recursos cofinanciados y se vio en la necesidad de solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) traslados de partidas con cargo al presupuesto general del MINSa, de 10 millones de dólares, con el fin de poder afrontar el pago de gastos que estaban comprometidos y gastados antes de disponer de los recursos financieros entre categorías.
- Debe destacarse la incorporación *ex novo* del *sub-componente 3.6. Gastos de administración UGAF*, una vez que el *Programa* había comenzado su andadura, lo que supuso un incremento en el gasto realizado con fondos asignados al MINSa. En el diseño inicial del *Programa* cofinanciado⁸⁸ no estaba prevista esta partida, situación que conlleva la imposibilidad de medir su eficacia financiera (**no medible**).

A la luz de las anteriores consideraciones podemos afirmar que existen deficiencias de gestión en la ejecución financiera del *Programa* durante el período 2009-2014, que se aparta de lo que podríamos denominar el *buen gobierno de los fondos públicos*. Las mayores cuantías asignadas a los diferentes *componentes* y *sub-componentes* del *Programa* sugieren una discrecionalidad para cambiar el presupuesto y aumentar el gasto en partidas que, si bien podrían ser necesarias, son poco tangibles. Ante tal situación, se ponen en riesgo recursos que podrían haber sido utilizados con mayor eficacia para dotar de servicios básicos (salud, educación, infraestructuras, entre otras) a las áreas más vulnerables sobre las que pretende incidir el *Programa*, como son las comarcas indígenas donde son bien conocidas las carencias y privaciones existentes (alto *coste de oportunidad*).

Desde nuestro punto de vista, parece conveniente que el Gabinete Social y la Contraloría General de la República desempeñen un papel más fiscalizador de los recursos destinados al *Programa*. Para ello, sería necesaria la constitución de un *Comité de Seguimiento* a imagen y semejanza del que se establece para realizar el seguimiento de las acciones financiadas por los *Fondos Estructurales* y de *Inversión Europeos (Fondos EIE)*, en el Reglamento (UE) N°1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013⁸⁹.

5.3. El sistema de seguimiento y evaluación del Programa

Como ya se recogía en el *Capítulo 3* de esta investigación, el seguimiento implica hacer un balance continuo y sistemático de los recursos presupuestarios, las actividades financiadas y los primeros resultados obtenidos a nivel de proyecto. Genera datos cuantitativos, proporciona

⁸⁸ Puede consultarse el Manual Operativo del Programa (Versión 5) (MIDES, 2009a).

⁸⁹ Puede consultarse el Título V, Capítulo 1, Artículo 47 de este Reglamento.

información sobre la ejecución de la intervención, permitiendo corregir las desviaciones detectadas en relación con los objetivos operativos, contribuye a un gasto público responsable y facilita la obtención de datos valiosos para la evaluación.

Un sistema de seguimiento debe ser claro y sólido para que pueda facilitar información sobre los avances en la ejecución de los programas, con respecto a los indicadores de medios y recursos financieros, de ejecución (*output* o realización), y de resultados. Se basa en un sistema de información coherente que incluye informes, análisis, balances e indicadores, cuyos datos se obtienen, en buena parte, de los propios gestores de las actuaciones y se utilizan esencialmente para dirigir y reorientar las intervenciones públicas.

Para ello, es necesario contar con estructuras especializadas con capacidad y autonomía de gestión (Barret y Kidd, 2015) que se encarguen de recabar la información necesaria. Un sistema de seguimiento y evaluación adecuado para un programa de estas características, que contempla la concesión de transferencias monetarias condicionadas, debería contar como mínimo con los siguientes elementos:

- un registro de inscripción de beneficiarios;
- un sistema de supervisión y control de las condicionalidades;
- un mecanismo de control de pagos y de sanciones, con un doble criterio: compromisos y pagos/ingresos realizados;
- un *sistema de alerta* que identifique a los beneficiarios que deben salir del programa porque han dejado de cumplir los criterios de elegibilidad o han agotado el tiempo máximo para la recepción de la transferencia;
- una batería de indicadores SMART.

El seguimiento también genera retroalimentación de la información, favoreciendo el aprendizaje directo y colectivo. Esta información constituye la base de los informes anuales, que se deben elaborar al efecto, y de la comunicación estratégica a escala nacional. Por ello, instaurar y/o fortalecer sistemas de seguimiento y evaluación de los programas y las políticas públicas constituye un requisito necesario para conseguir instituciones eficaces y un *buen gobierno* (Mackay, 2006).

5.3.1. Descripción y funcionamiento

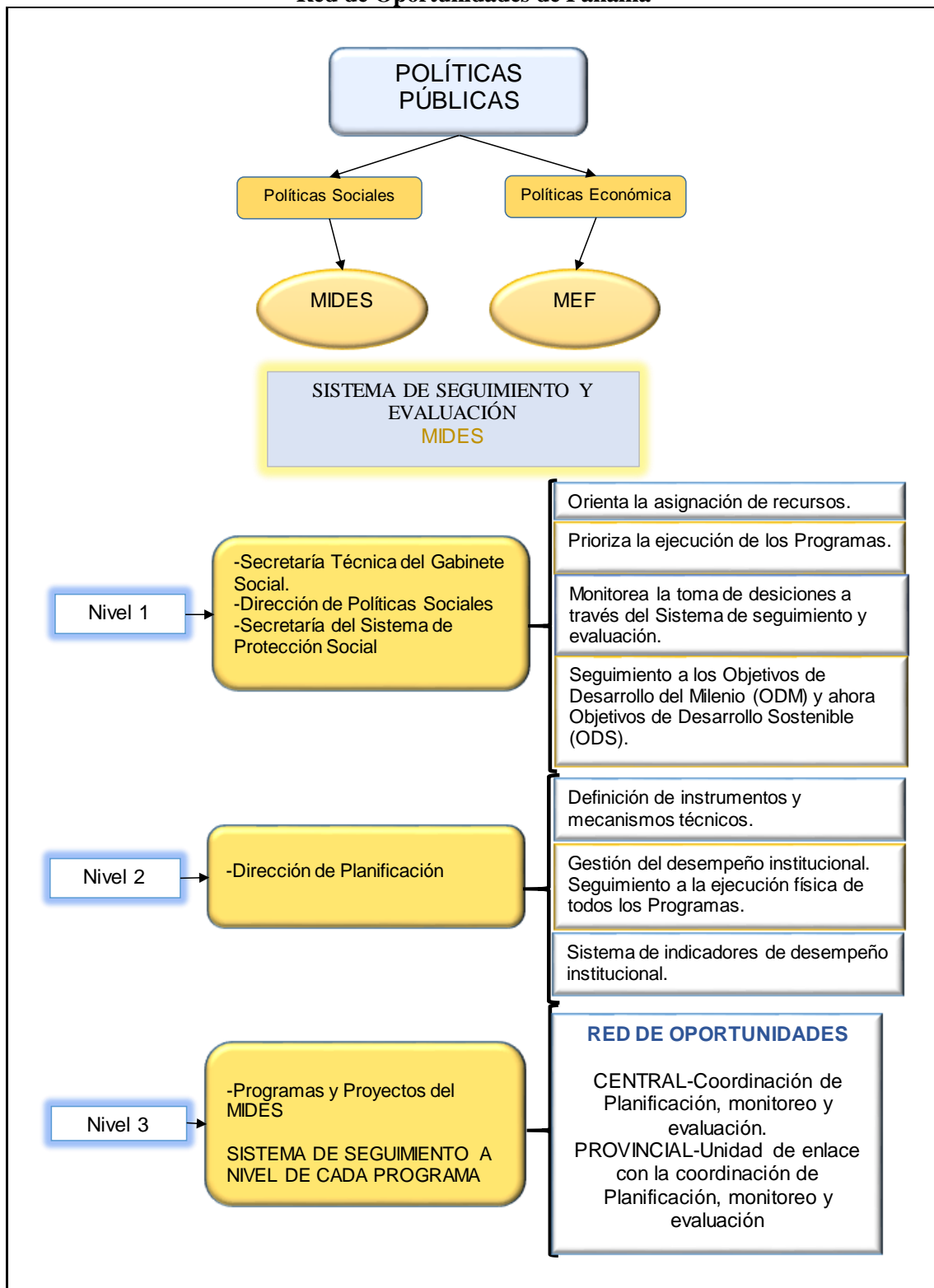
El uso de la información generada por el sistema de seguimiento permite verificar quiénes son los beneficiarios del programa, la rapidez con la que se está ejecutando, cómo se están gastando los recursos y, en general, si las actividades se están implementando de acuerdo a lo previsto (Gertler *et.al*, 2011). A su vez, un sistema de seguimiento debe aportar información sobre los costes de implantación del programa, necesaria para evaluar la eficiencia de las actuaciones y, en su caso, para la aplicación del análisis coste-beneficio, así como para las *evaluaciones de proceso* que se centran en examinar cómo se está implementando y cómo está funcionando el programa, así como si se está cumpliendo con su diseño original.

En el caso de Panamá, el Ministerio de Desarrollo Social, como órgano rector de las políticas sociales⁹⁰ del país, es el responsable de los procesos relacionados con la formulación, articulación, seguimiento y evaluación de estas políticas.

La Figura 5.1 muestra cómo se estructura el sistema de seguimiento y evaluación de las políticas sociales y del *Programa Red de Oportunidades* de Panamá. Como puede observarse, involucra a dos ministerios (MIDES y MEF) y se estructura en tres niveles diferentes.

⁹⁰ Ley N°29 de 01 de agosto de 2005.

Figura 5.1. Sistema de seguimiento y evaluación de las políticas sociales y del Programa Red de Oportunidades de Panamá



Fuente: Elaboración propia a partir (MIDES, 2009a).

- En el *nivel 1*, el Gabinete Social⁹¹ discute y coordina la agenda social, operativa y evaluativa de la política social del Estado panameño. Forma parte del órgano coordinador

⁹¹ A través de la Secretaría Técnica del Gabinete Social y el Ministro del MIDES, el coordinador.

la Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS), de quien depende el desarrollo de las estrategias de lucha contra la pobreza y, concretamente, la ejecución del *Programa Red de Oportunidades*⁹². Dentro de la estructura organizacional del MIDES, se encuentra también la Dirección de Políticas Sociales⁹³ con el objetivo de reorientar y racionalizar, desde el Gabinete Social, la asignación de recursos, priorizar sectores, programas y territorios, y realizar un seguimiento de estas decisiones (sistema de seguimiento y evaluación). Estos organismos son también los responsables de llevar a cabo el seguimiento en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- A nivel asesor (*nivel 2*), se encuentra la Dirección de Planificación, que es quien define los instrumentos y mecanismos técnicos que faciliten el desarrollo de actividades para la formulación, ejecución y control de los planes, programas y proyectos puestos en marcha y bajo la responsabilidad de dicho Ministerio. En ella se integra el área de *gestión del desempeño institucional* que tiene la función de dar seguimiento a la ejecución física de los programas y proyectos de inversión del Ministerio, mediante la implementación de un modelo de gestión por resultados y un sistema de indicadores del desempeño institucional.
- El sistema de seguimiento y evaluación de cada uno de los programas que desarrolla el Ministerio⁹⁴ se ubica en el *nivel 3*. Concretamente, en el *Programa Red de Oportunidades*, se halla la Coordinación de Planificación, Monitoreo y Evaluación, unidad que tiene responsabilidades asociadas al perfeccionamiento de los procesos operativos de la *Red de Oportunidades*, a la coordinación de la programación entre los órganos involucrados en la implementación del *Programa* y al seguimiento de los avances y su posterior evaluación.

⁹² La Secretaría del Sistema de Protección Social y la Secretaría Técnica del MIDES fueron creadas como brazos técnicos en el proceso de modernización institucional. En ese momento se iniciaron las gestiones para que ambas Secretarías fueran incorporadas formalmente en el organigrama general del Ministerio (MIDES, 2009a).

⁹³ Anteriormente se encontraba en el organigrama del Ministerio de Economía y Finanzas (antiguo Ministerio de Planificación y Política Económica).

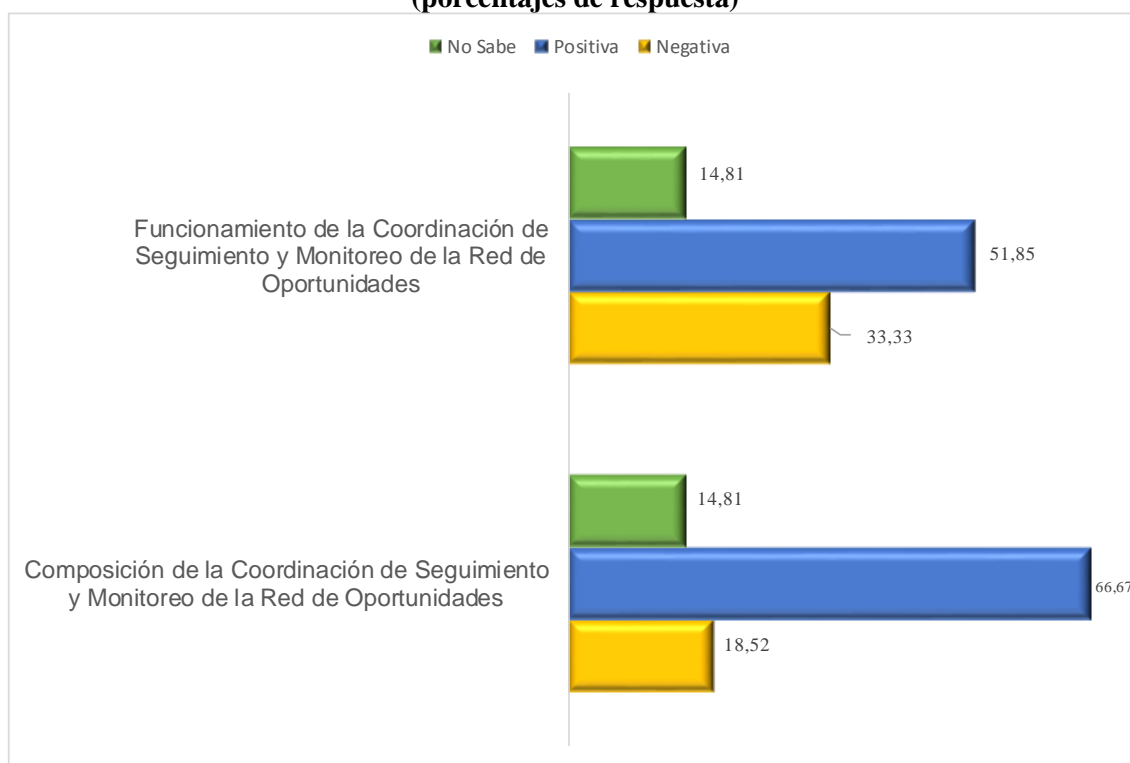
⁹⁴ Algunos de los programas más emblemáticos son los siguientes: (i) *125 a los 65 años*: Programa especial dirigido a adultos mayores de 65 años que no cuentan con una pensión de jubilación y a quienes se les entrega una transferencia no condicionada. (ii) *Proyecto de Alfabetización Muévete por Panamá* dirigido a personas que se encuentran principalmente en las zonas indígenas, rurales y urbanas marginales que no tuvieron la oportunidad de asistir a la escuela por falta de recursos económicos y de infraestructuras. (iii) *Ángel Guardián*, destinado a personas con discapacidad severa que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social y pobreza extrema, reconociendo a estas personas como sujetos de derecho. El MIDES, a través de la Dirección Nacional de Inversión Social para el Desarrollo y Fomento del Capital Social, también desarrolla el proyecto *Redes Territoriales* cuyo objetivo es promover la articulación entre instituciones, gobiernos locales, sociedad civil y comunidades, implementando acciones de reconstrucción y rehabilitación del tejido social, con la finalidad de identificar y resolver sus problemas, alineado con una estrategia de descentralización del Estado. Se trata de una propuesta de desarrollo sostenible que se construye a partir de la integración de los recursos del gobierno, sociedad civil y empresa privada. Un conjunto articulado y organizado de redes sociales para la mejora del nivel de vida de las comunidades pobres en determinado espacio geográfico. *Apoyo a la Cohesión Social (COHESAL)* es un programa conjunto de cooperación entre la Unión Europea y el Estado de Panamá ejecutado por el MIDES, que desarrolla, en el área geográfica de incidencia, acciones de cara a mejorar la articulación y coordinación de la institucionalidad pública, el fortalecimiento de los gobiernos municipales en el desarrollo local con participación ciudadana, y la mejora del ingreso de los grupos locales en situación de vulnerabilidad. Otros programas son: *Acciones por una esperanza, Muévete por Panamá, Centro de Orientación, Padrino empresario y Subsidios Estatales*.

Esta coordinación corre a cargo de cuatro servicios gestores: (i) planificación y evaluación; (ii) programación, monitoreo y enlace sectorial; (iii) procesamiento de pagos, y (iv) administración del *Padrón de Beneficiarios*.

- En el último nivel se encuentra cada una de las direcciones provinciales del MIDES, con su respectiva unidad de enlace con la Coordinación de Planificación, Monitoreo y Evaluación de la Secretaría del Sistema de Protección Social. Esta unidad tiene bajo su responsabilidad la supervisión regional del *Padrón de Beneficiarios* mientras que el servicio regional de informática, desempeña la función de coordinar el volcado de datos relacionados con el cumplimiento de las corresponsabilidades, quejas, reclamaciones, apelaciones y actualizaciones de información presentadas por los beneficiarios del *Programa*.

Durante el trabajo de campo realizado a lo largo de esta investigación, se decidió preguntar a los gestores sobre la composición y el funcionamiento del sistema de coordinación del seguimiento y evaluación del *Programa*. El análisis de las respuestas reveló que para un 66,67% de los entrevistados la composición era adecuada, sin embargo, sólo algo más de la mitad (51,85%) valoró positivamente su funcionamiento y una tercera parte (33,33%) lo consideró claramente adverso (Gráfico 5.3).

Gráfico 5.3. Valoración de los gestores sobre la composición y el funcionamiento de la coordinación del sistema de seguimiento y evaluación de la Red de Oportunidades (porcentajes de respuesta)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

5.3.2. Diseño, definición y cuantificación de indicadores

Un sistema de seguimiento debe estructurarse atendiendo a la lógica de intervención, que organiza los objetivos en diferentes niveles jerárquicos en forma de árbol, mostrando así los vínculos lógicos entre los objetivos y sub-objetivos. De esta forma, como ya se ha analizado en el *Capítulo*

3, la jerarquía de objetivos presenta sistemáticamente las diferentes lógicas de intervención que vinculan las actuaciones con los objetivos globales del programa en cuestión (Comisión Europea, 2006a).

Debe recordarse, en este sentido, que la Comisión Europea (European Commission, 2014a) propone una jerarquía de indicadores que permiten medir los logros de una intervención: de base (contexto), de medios y recursos financieros, de ejecución (*output* o realización), de resultados y de impacto (estos últimos únicamente a efectos de la evaluación). Para la selección de estos indicadores es necesario tener en cuenta la claridad de su delimitación, la sencillez en su aplicación y la representatividad en cuanto a los objetivos que pretende medir dentro del sistema de seguimiento y evaluación.

En el caso del *Programa Red de Oportunidades*, un primer análisis de la matriz de indicadores (Tabla 5.7 a Tabla 5.10) permite afirmar que han sido diseñados para informar sobre la evolución del *Programa* y las actuaciones cofinanciadas por los organismos internacionales de crédito, probablemente por exigencia de estos últimos. Esta matriz⁹⁵, compuesta por 41 indicadores, define operativamente cada uno de ellos y recoge los valores actuales y las metas, desde el año 2008 hasta 2014, indicando el medio de verificación por el que deben ser comunicados. Básicamente, dos son los ministerios responsables del seguimiento de los 41 indicadores que lo integran: MEDUCA y MINSA. La Tabla 5.6 muestra el número de indicadores por componente que se estableció al comienzo de la programación.

Tabla 5.6. Número de indicadores por componente del Programa Red de Oportunidades

Componente	Número de indicadores
1. Gestión, monitoreo y evaluación	17
2. Inclusión social	6
3. Fortalecimiento de los servicios de salud materno-infantil	10
4. Fortalecimiento de la capacidad del Gobierno de Panamá para diseñar, implementar y monitorear políticas e intervenciones sociales coherentes	8
Total	41

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el MIDES-Coordinación de Monitoreo y Evaluación.

Como puede observarse, el *componente (1) Gestión, monitoreo y evaluación* es el que considera un mayor número de indicadores, con un total de 17 (Tabla 5.7). Le sigue en importancia los *componentes (3) Fortalecimiento de los servicios de salud materno-infantil* y *(4) Fortalecimiento de la capacidad del Gobierno de Panamá para diseñar, implementar y monitorear políticas e intervenciones sociales coherentes*, con 10 (Tabla 5.9) y 8 indicadores, respectivamente (Tabla 5.10). El *componente (2) Inclusión social*, con 6 indicadores, es el que tiene asignado un menor número (Tabla 5.8).

Algunos indicadores han sido definidos como *detonadores del BID y/o indicadores PDO BM* (Tabla 5.7) queriendo indicar con ello que se trata de indicadores clave para ambos organismos de financiación, que dan cuenta de los avances del *Programa* en el logro de sus objetivos.

El primer grupo de indicadores (del N° 1 al N° 17) (Tabla 5.7) aspira a examinar la operatividad de la gestión y del funcionamiento del *Programa*. Dada su misión, parece lógico que, en varios de ellos, al inicio del *Programa*, en el año 2008, tengan asignado un 0 como valor actual, pero sí

⁹⁵ Fue necesario dividir la matriz de indicadores para su tratamiento.

describen o cuantifican el valor actual al final del año 2014. Tal es el caso, por ejemplo, del indicador N° 1, *Unidad Técnica del Programa de la Red de Oportunidades con todo el personal completo*, medido como el porcentaje de personas contratadas sobre un total de 25 puestos de trabajo de la *Unidad Técnica Central* de la *Red de Oportunidades*. De acuerdo con los datos de seguimiento proporcionados por el MIDES y presentados en la Tabla 5.7, en el año 2008, su valor era de 0%, y al cierre del *Programa*, en septiembre de 2014, se había conseguido el 92% del objetivo previsto.

Este *componente* informa sobre el funcionamiento del *Sistema de Información Gerencial*. En el año 2008 se diseñó el *Sistema*, en 2009 debía estar operativo parcialmente (de 2 a 4 módulos generando datos e informes) y para el año 2014, debería haber estado funcionando plenamente (con los 4 módulos operativos). No obstante, al final del período de programación se observa que el *Sistema* no ha tenido la capacidad de operar a pleno rendimiento. Frente a esta dificultad técnica el MIDES se ha planteado la creación de un nuevo *Sistema de Información Gerencial* para la *Fase II del Programa Red de Oportunidades*, que comenzó a ejecutarse en 2016.

El indicador N° 9 ofrece información de las verificaciones muestrales realizadas sobre el terreno (*spot checks*) y el N° 10 sobre los avances en el diseño e implementación de la evaluación de impacto que se contemplaba en el *Programa*. Para dar cumplimiento a ambos indicadores, se contrató a consultoras externas. Sabemos, por las entrevistas mantenidas con técnicos del MIDES en la realización del trabajo de campo, que, en el mes de septiembre de 2014, la empresa Synergia Consultoría y Gestión S.A. entregó al Ministerio la Base de Datos Documentados de la primera ronda de la evaluación de impacto del *Programa*. A la fecha de cierre de esta investigación, los resultados de esta evaluación no se habían hecho públicos, hecho que limita su utilidad e incumple una de sus funciones: rendir cuentas al conjunto de la sociedad.

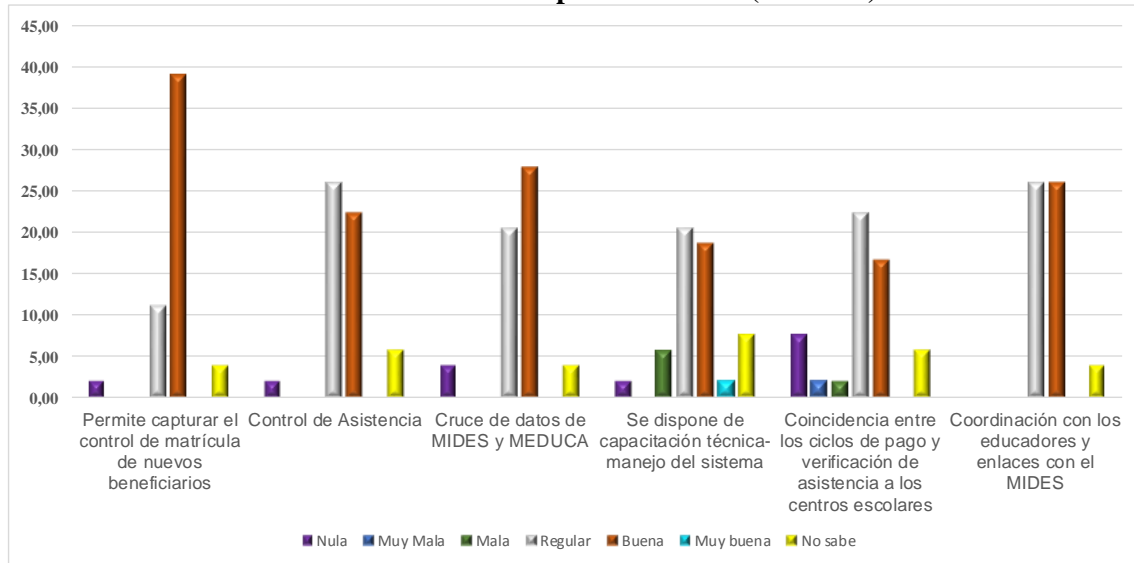
Con respecto al indicador que cuantifica el cumplimiento de la corresponsabilidad en educación (indicador N° 17), *porcentaje de niños de 4 a 17 años de edad que forman parte de la Red de Oportunidades que cumplan con la corresponsabilidad de educación (matrícula y asistencia) con relación al total de niños de la Red de Oportunidades en primaria y secundaria, el Programa*⁹⁶ sólo diseña dos indicadores de resultados: matrícula y asistencia escolar. Al inicio del Programa no se tuvo una línea base (Valor actual no disponible, N/d), situación que se mantiene hasta el año 2011. Es a partir del año 2012 cuando se registran datos para el indicador, según los cuales sólo el 45% de los niños de primaria y secundaria beneficiarios de la *Red de Oportunidades* cumplen con la corresponsabilidad en educación. Al final del *Programa*, en el año 2014, el indicador no había mejorado sustancialmente (59%), situándose muy por debajo de la meta prevista (90%), a pesar de los esfuerzos invertidos en mejorar su gestión y los procedimientos para el pago de las TMC (*componente 1*).

El seguimiento de la corresponsabilidad en educación se debió realizar a partir de los informes de la plataforma informática del *Programa*. Sin embargo, frente a la debilidad técnica del mismo, el proceso de verificación y seguimiento de la matrícula y asistencia, a partir de 2014, se realiza mediante el cruce de información masivo con el Sistema de Captura de Calificaciones del Ministerio de Educación de Panamá (SIACE). Lo que ha supuesto que el seguimiento de la corresponsabilidad en educación se haya realizado finalmente a través del Sistema de Verificación de Corresponsabilidades (SISVCO).

⁹⁶ Características de todos los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

Durante el trabajo de campo llevado a cabo en Panamá, durante los meses de agosto y septiembre de 2015, a los gestores del Programa se les preguntó sobre el funcionamiento de esta herramienta en varias categorías. El 75% de los entrevistados respondió que es **buena** para capturar el control de matrícula de nuevos beneficiarios, y entre **regular** y **buena** (96,3%) para llevar a cabo el seguimiento del control de la asistencia. El resto de aspectos como son su capacidad para cruzar datos del MIDES y MEDUCA, la disponibilidad de capacitación técnica para el manejo del sistema y la coincidencia entre los ciclos de pagos y coordinación con los educadores y enlaces con el MIDES, también fue valorado satisfactoriamente (**regular y buena**) (Gráfico 5.4).

Gráfico 5.4. Valoración de los gestores sobre el funcionamiento del Sistema de Verificación de Corresponsabilidades (SISVCO)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

Tabla 5.7. Evolución de la meta y del valor actual del *Componente 1: Gestión, seguimiento y evaluación del Programa Red de Oportunidades*

Indicador	Año	Meta	Valor actual	Definición operativa	Medio de verificación	Comentarios
1. Unidad Técnica del Programa de RdO con todo el personal completo (como se describe en el Manual de Operaciones)	2008	Sí	0%	Medición Anual. Último dato disponible a la fecha de elaboración del Informe de Avance. Porcentaje de personal contratado sobre el total de los 25 puestos de trabajo de la Unidad Técnica Central de la RdO.	Informes de Avance. Evaluaciones operativas	A fecha de cierre del Programa, en septiembre de 2014, se cuenta con el 92% de las posiciones de la Unidad Técnica Central de la RdO.
	2009	Si	68%			
	2010	Sí	96%			
	2011	Sí	92%			
	2012	Sí	80%			
	2013	Sí	80%			
	2014	Sí	92%			
2. Número de oficinas provinciales con personal completo (como se describe en el Manual de Operaciones)	2008	2	0	Medición Anual. Último dato disponible a la fecha de elaboración del Informe de Avance. Definición operativa: Número de oficinas provinciales con personal capacitado completo (4 contratados).	Informes de Avance. Evaluaciones operativas	A fecha de cierre del Programa, en septiembre de 2014, se había conseguido el 60% del personal en las 12 oficinas de las 9 provincias y las 3 comarcas del país, lo que equivale a tener un total de 5 oficinas con el personal completo
	2009	6	1			
	2010	10	4			
	2011	12	6			
	2012	12	5			
	2013	12	5			
	2014	12	5			
3. Proporción de los prestadores de servicios de educación capacitados en RdO (personal MEDUCA del nivel central, provincial y de las escuelas)	2008	30%	N/d	Medición Anual. Prestadores de servicios de educación capacitados (Directores de escuela) con relación al total de prestadores de educación en corregimientos con presencia de la RdO.	Informe de los Directores de MEDUCA sobre capacitaciones a Maestros de Escuela. Medición intermedia a finales del mes de septiembre.	Se trabaja en un borrador de capacitación para los educadores y supervisores cuyo objetivo es la captura de datos (matrículas y asistencia) en el SIACE trimestralmente.
	2009	60%	N/d			
	2010	90%	58%			
	2011	100%	100%			
	2012	100%	89%			
	2013	100%	100%			
	2014	100%	100%			
4. Proporción de los prestadores de servicios de salud capacitados en RdO (personal MINSA del nivel central, provincial y de los prestadores de salud)	2008	30%	N/d	Medición Anual. Prestadores de servicios de salud capacitados (responsable de la Unidad Básica de Atención, UBAs) con relación al total de prestadores de servicios de salud en corregimientos con presencia de la RdO	Reporte de cada DRS al MINSA central sobre capacitaciones en RdO a los responsables de UBAs.	El objetivo se ha alcanzado al 100% al cierre del Programa. Se ha estado trabajando en un modelo de capacitación de la Red adaptado a las necesidades de cada área. Estas capacitaciones se programaron para los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2014.
	2009	60%	N/d			
	2010	80%	30%			
	2011	100%	100%			
	2012	100%	100%			
	2013	100%	100%			
	2014	100%	100%			

Capítulo 5. Programación y sistema de seguimiento y evaluación: análisis, discusión y propuestas

Indicador	Año	Meta	Valor actual	Definición operativa	Medio de verificación	Comentarios
5. Comité Interministerial de la RdO-CIRO- funcionando (reuniones regulares y actas distribuidas a los Ministros)	2008	Funcional	No	Medición Anual. Para la evaluación parcial se toma el número de reuniones realizadas a la fecha de elaboración del informe. Funcional (4/6 reuniones anuales con actas distribuidas)	Actas del CIRO distribuidas	En el mes de septiembre de 2014 no se realizaron reuniones debido a que se inició la reorganización del <i>Programa</i> . Las reuniones del CIRO, por acuerdo entre sus miembros, se realizan cada 2 meses, es decir se celebran 6 al año.
	2009	Funcional	No			
	2010	Funcional	No			
	2011	Funcional	Sí			
	2012	Funcional	Sí			
	2013	Funcional	Sí			
	2014	Funcional	Sí			
6. Sistema de Información Gerencial funcional (Detonador BID)	2008	Diseño	Diseñado	Medición categórica: Operación parcial (2 de 4 módulos generando informes), Operación plena (4 módulos generando informes). Los módulos son: Padrón, Corresponsabilidades, Pagos, Quejas y Reclamos.	Informes generados por el SIG	Actualmente funciona el módulo Administración, Censo, Novedades y Pagos (la carga de hogares pagados se hace a través de base de datos). Debido a los resultados obtenidos de la Consultoría de la Evaluación de la Plataforma Tecnológica del Programa, se contrató a una empresa para la formulación de los requerimientos necesarios para la creación de un nuevo Sistema de Información Gerencial.
	2009	Operación parcial	Operación parcial			
	2010	Operación plena	Operación parcial			
	2011	Operación plena	Operación parcial			
	2012	Operación plena	Operación parcial			
	2013	Operación plena	Operación parcial			
	2014	Operación plena	Operación parcial			
7. Mecanismo de quejas y reclamos en funcionamiento (porcentaje de quejas y reclamos resueltas de manera oportuna)	2008	n/a		Categórico. Quejas y Reclamos resueltas al menos dentro de dos ciclos de pagos.	Con módulo de SIG funcionando: Informe del módulo. Sin módulo de SIG funcionando: Informe sobre los formularios de quejas y reclamos	A fecha de cierre del Programa, en septiembre de 2014, no se había recibido ninguna queja. Actualmente las quejas y reclamos se reciben a través del Centro Nacional de Atención Ciudadana 311. Se recibieron 1.598 novedades que fueron procesadas a través del SIG.
	2009	10%	N/d			
	2010	20%	N/d			
	2011	30%	53%			
	2012	50%	100%			
	2013	70%	100%			
	2014	70%	100%			
8. Proporción de pagos bimensuales que se basan en el cumplimiento de las corresponsabilidades del SIG, de acuerdo al Manual Operativo. (Indicador PDO BM)	2008			Definición Operativa: Total de hogares con pagos y corresponsabilidades verificados con respecto al total de hogares beneficiarios con pagos.	Reporte del módulo de pago de SIG	Se realiza el proceso de verificación y seguimiento de Matrícula 2014 mediante un cruce de información masivo con el SIACE por parte de MEDUCA. Se continúa con el seguimiento del tercer trimestre de los menores en educación.
	2009	25%	0%			
	2010	40%	0%			
	2011	55%	0%			
	2012	75%	0%			
	2013	75%	0%			
	2014	75%	0%			

Indicador	Año	Meta	Valor actual	Definición operativa	Medio de verificación	Comentarios
9. Verificaciones muestrales en campo (<i>spot checks</i>) de procesos operativos del programa. (Detonador BID)	2008	0%	0%	Categorífico. Informe anual de <i>spot checks</i>	Informes de <i>spot checks</i>	Culminó la consultoría
	2009	Sí	No			
	2010	Sí	No			
	2011	Sí	No			
	2012	Sí	No			
	2013	Sí	No			
	2014	Sí	No			
10. Diseño e implementación de la evaluación de impacto. (Detonador BID)	2008	Diseño	Diseño	Producto 4. Evaluación de impacto Producto 5. Informe	A finales de septiembre 2014 se recibió el Producto 4. Base de Datos Documentadas en revisión y aprobación por el BID y Banco Mundial. En revisión el Producto 5 por parte de la consultora del MIDES.	
	2009					
	2010					
	2011	1ª Ronda	No			
	2012					
	2013	2ª Ronda				
	2014	2ª Ronda				
11. Costes administrativos como porcentaje del coste de las transferencias	2008	22%	16%	Gastos operativos incurridos para efectuar el proceso de pago con relación al monto entregado en Transferencia Monetaria. Incluye gastos con fondos de gobierno local e internacional.	Informes de Avance	El coste operativo para la entrega de las TMC ha disminuido debido a la implementación de la modalidad de pagos a través de Dispensadores de Dinero. Con este método se disminuye la cantidad de días en pagar en los corregimientos con mayor cantidad de hogares. También debido a que el Banco Nacional de Panamá tiene nuevas sucursales ampliando la cobertura de hogares con esta modalidad de pago. Actualmente se está implementando esta modalidad en Coclé, Veraguas, Chiriquí y Bocas del Toro (se paga RdO y cien a los 70)
	2009	19%	16%			
	2010	17%	9%			
	2011	13%	7%			
	2012	13%	5%			
	2013	13%	5%			
	2014	13%	5%			
12. Corregimientos cubiertos por la RdO. (Detonador BID)	2008	580	570	Total de corregimientos con al menos un Censo de Vulnerabilidad RdO realizado.	Informe de Avance	El Censo de Vulnerabilidad Social se aplicó en los 621 corregimientos. Hay hogares beneficiarios en 586 de ellos.
	2009	621	621			
	2010	621	621			
	2011	621	621			
	2012	621	621			
	2013	621	621			
	2014	621	621			

Indicador	Año	Meta	Valor actual	Definición operativa	Medio de verificación	Comentarios
13. Hogares beneficiarios de la RdO con TMC. (Detonador BID)	2008	75.000	54.510	Número de hogares beneficiarios del programa RdO que reciben TMC.	Informe de Avance	En el bimestre julio – agosto de 2014, 72.820 hogares recibieron TMC en 586 corregimientos a nivel nacional.
	2009	75.000	69.759			
	2010	75.000	75.030			
	2011	75.000	74.481			
	2012	75.000	72.485			
	2013	75.000	72.534			
	2014	75.000	72.895			
14. Porcentaje de las transferencias de efectivo que son recibidas por los hogares más pobres (quintiles 1 y 2, o el 40% más pobre). (Indicador PDO BM) (Detonador BID)	2008	80%	98%	Definición operativa: TMC enviadas a pago a hogares de los 2 quintiles más pobres, con respecto al total de hogares que recibe TMC.	ENV, Evaluaciones de focalización de la primera ronda de Evaluación de Impacto	En el mes de septiembre de 2014, la firma Synergia Consultoría y Gestión S.A. entregó el Producto 4 Base de Datos documentados de la primera ronda de la evaluación de impacto del <i>Programa</i> . Sus resultados deberían informar del porcentaje de las transferencias de efectivo recibido por los hogares más pobres (quintiles 1 y 2, o el 40% más pobre).
	2009					
	2010					
	2011					
	2012		N/d			
	2013	80%	N/d			
	2014	80%	N/d			
15. Porcentaje de hogares beneficiarios recertificados. (Detonador BID)	2008			Número de hogares con información recolectada para recertificación con relación al total de hogares que ha recibido 18 pagos o más de TMC.	Informes de Avance de recertificación.	Se inicia el proceso de revisión de encuestas y convocatoria de consultoría que realizará la recertificación.
	2009					
	2010					
	2011					
	2012	100%	0%			
	2013					
	2014					
16. Porcentaje de hogares en las comarcas que reciben transferencias (como porcentaje del número total de hogares en las comarcas) (Indicador PDO BM)	2008	50%	70%	Medición Anual. Cantidad de hogares comarcales que reciben TMC con relación al total de hogares en comarcas.	SIG y Proyecciones poblacionales INEC	De acuerdo con los datos del Censo de Población 2010 hay 33.809 hogares en las Comarcas de los cuales, en el cuarto pago bimensual julio -agosto de 2014, 23.283 recibieron TMC. Puede aceptarse que el 69% de los hogares en las Comarcas reciben TMC.
	2009	55%	70%			
	2010	60%	70%			
	2011	65%	69%			
	2012	70%	68%			
	2013	70%	67%			
	2014	70%	69%			

Indicador	Año	Meta	Valor actual	Definición operativa	Medio de verificación	Comentarios
17. Porcentaje de niños de 4 a 17 años de edad que forman parte de hogares beneficiarios de la RdO que cumplan con la corresponsabilidad de educación (matrícula y asistencia) (Indicador PDO BM) (Detonador BID)	2008	60%	N/d	Medición Anual. Definición operativa: Número de niños de hogares beneficiarios de la RdO que cumplen la corresponsabilidad con relación al total de niños de la RdO en primaria y secundaria.	SIG Informes de Avance.	El nuevo seguimiento para matrícula de 2014 asciende a 79.498 menores, pertenecientes a 40.962 hogares beneficiarios. Este aumento proviene de los cruces de bases de datos entre MIDES, MEDUCA y TE. Se realiza el proceso de verificación y seguimiento de matrícula 2014 mediante un cruce de información masivo con el SIACE por parte de MEDUCA. Según el Informe de Avance de corresponsabilidad, en el ejercicio manual de verificación, se han obtenido datos sobre asistencia escolar en el segundo trimestre de 2013 para un total de 56.367 estudiantes verificados. La <u>disminución en el porcentaje se debe a que, aunque se aumentó la cantidad de niños que cumplen, también aumentó el universo de niños en edad escolar en el SIG.</u> En el Padrón (SIG) actualmente hay registrados un total de 133.852 niños en edades entre 4 y 17 años y se espera la actualización del mismo para conocer con certeza a cuántos estudiantes se les verificará corresponsabilidad en educación. En el mes de septiembre de 2014 se continuaba con el seguimiento a la corresponsabilidad mediante la herramienta SISVCO y la actualización de bases por ciclo de pago. En este momento y, a corto plazo, se esperaba un aumento sustancial en la cantidad de menores en seguimiento producto de dos cruces de bases de datos: uno con MEDUCA y otro de verificación con TE.
	2009	70%	N/d			
	2010	80%	N/d			
	2011	85%	N/d			
	2012	90%	45%			
	2013	90%	42%			
	2014	90%	59%			

N/d: Dato no disponible.

Detonador BID: Indicador considerado clave, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación.

Indicador PDO (Program Development Objectives) BM: Indicador que mide los Objetivos de Desarrollo del Programa (PDO) a los efectos del Banco Mundial.

Fuente: MIDES-Coordinación de Monitoreo y Evaluación.

La Tabla 5.8 describe los indicadores diseñados para el seguimiento del *componente (2) Inclusión Social* (indicadores del N° 18 al 23). Este conjunto de indicadores está asociado a acciones de inclusión social de los hogares beneficiarios de la *Red de Oportunidades* para que conserven su diversidad étnica y cultural y contribuyan al pleno aprovechamiento de los beneficios del *Programa* en todos los corregimientos (provinciales y comarcales).

Asimismo, facilita el seguimiento de la difusión de los servicios sociales, como el acompañamiento familiar, educación y comunicación sobre los beneficios de la *Red de Oportunidades*. Por ejemplo, el indicador N° 18, *proporción de corregimientos que reciben acompañamiento familiar (con promotores sociales)*, no tiene un valor asignado al comienzo del *Programa*, en el año 2008, pero sí una meta del 100% en 2014. Sin embargo, al final de la vigencia del *Programa* solo fue posible alcanzar el 46%. En este sentido, debe ponerse de manifiesto que, durante el trabajo de campo, los gestores del *Programa* manifestaron su preocupación por la escasez de promotores sociales para poder hacer un seguimiento a los beneficiarios de todos los corregimientos donde la *Red de Oportunidades* tiene presencia.

También se encuentra por debajo de la meta prevista el indicador *porcentaje de los corregimientos (provinciales y comarcales) beneficiarios de TMC, con al menos un comité de familia*, si bien, en este caso, el valor alcanzado ha sido mucho mayor (94%), próximo a la meta del 100%.

Tabla 5.8. Evolución de la meta y del valor actual de los indicadores del *Componente 2: Inclusión Social*

Indicador	Año	Meta	Valor actual	Definición operativa	Medio de verificación	Comentarios
18. Proporción de corregimientos cubiertos por la RdO con acompañamiento de hogares	2008	-		Informe semestral. Corregimientos que reciben acompañamiento familiar que se hallan cubiertos por promotores sociales.	Informes de Avance de Apoyo Familiar	En el mes de septiembre 2014 de los 586 corregimientos con beneficiarios de la RdO hay cobertura de 230 Promotores Sociales (BIRF 99 y 131 MIDES) en 267 corregimientos. A partir del mes de octubre la contratación de los promotores sociales del <i>Programa</i> dejará de financiarse mediante el BIRF y pasará a ser financiado con cargo al presupuesto local.
	2009	-	-			
	2010	-	-			
	2011	30%	29%			
	2012	70%	45%			
	2013	100%	66%			
	2014	100%	46%			
19. Porcentaje de los corregimientos (provinciales y comarcales) beneficiarios de TMC, con al menos un comité de familia.	2008	15%	0%	Total de corregimientos en los cuales se tiene al menos un comité de familia con relación al total de corregimientos con 25 hogares o más beneficiarios de TMC.	Informes de Avance de Apoyo Familiar	La coordinación de Inclusión acordó con los bancos crear comités de familia en 393 corregimientos, que a su vez son los que tienen 25 hogares o más. Se tienen conformados 2.411 comités en 369 corregimientos que incluyen 19.288 hogares.
	2009	30%	0%			
	2010	50%	55%			
	2011	100%	81%			
	2012	100%	89%			
	2013	100%	93%			
	2014	100%	94%			
20. Difusión de información sobre la operación del <i>Programa</i> adaptada a patrones culturales y sociales de los beneficiarios indígenas. (Indicador PDO BM)	2008	-	-	Reporte semestral. Corregimientos que reciben acompañamiento familiar reportados por los promotores sociales.	Informes de Avance de Apoyo Familiar	En el mes de septiembre 2014, de los 586 corregimientos con beneficiarios de la RdO hay cobertura de 230 Promotores Sociales (BIRF 99 y 131 MIDES) en 267 corregimientos. A partir del mes de octubre la contratación de los promotores sociales del <i>Programa</i> dejó de financiarse mediante el BIRF y pasó a ser financiado con cargo al presupuesto local.
	2009	-	-			
	2010	-	-			
	2011	Sí	Sí			
	2012	Sí	Sí			
	2013	Sí	Sí			
	2014	Sí	Sí			
21. Porcentaje de beneficiarios de la RdO que conoce sus derechos y responsabilidades. (Indicador PDO BM)	2008	-	-	Total, de corregimientos en los cuales se tiene al menos un comité de familia con relación al total de corregimientos con 25 hogares o más beneficiarios de TMC.	Informes de Avance de Apoyo Familiar	La coordinación de Inclusión acordó con los bancos crear comités de familia en 393 corregimientos, que a su vez son los que tienen 25 hogares o más. Se tienen conformados 2.411 comités en 369 corregimientos que incluyen 19.288 hogares.
	2009	-	-			
	2010	-	-			
	2011	-	-			
	2012	40%	65%			
	2013	70%	74%			
	2014	70%	79%			

Indicador	Año	Meta	Valor actual	Definición operativa	Medio de verificación	Comentarios
22. Porcentaje de hogares beneficiarios que ha recibido los módulos de formación	2008	-	-	Informe semestral. Corregimientos que reciben acompañamiento familiar que se hallan cubiertos por promotores sociales.	Informes de Avance de Apoyo Familiar	En el mes de septiembre 2014, de los 586 corregimientos con beneficiarios de la RdO hay cobertura de 230 Promotores Sociales (BIRF 99 y 131 MIDES) en 267 corregimientos. A partir del mes de octubre la contratación de los promotores sociales del <i>Programa</i> dejó de financiarse mediante el BIRF y pasó a ser financiado con cargo al presupuesto local.
	2009	-	-			
	2010	-	-			
	2011	-	-			
	2012	40%	53%			
	2013	70%	61%			
	2014	70%	73%			
23. Información sobre la cobertura y focalización del <i>Programa</i> a disposición del público	2008	Sí	No	Folletos, dípticos, trípticos, carteles, página web con información de la <i>Red</i> a disposición del público.	Informes de Avance de Apoyo Familiar	Se han elaborado carteles con información sobre la corresponsabilidad y se actualiza la página de transparencia todos los meses.
	2009	Sí	No			
	2010	Sí	Sí			
	2011	Sí	Sí			
	2012	Sí	Sí			
	2013	Sí	Sí			
	2014	Sí	Sí			

N/d: Dato no disponible.

Detonador BID: Indicador considerado clave, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación.

Indicador PDO (Program Development Objectives) BM: Indicador que mide los Objetivos de Desarrollo del Programa (PDO) a los efectos del Banco Mundial.

Fuente: MIDES-Coordinación de Monitoreo y Evaluación.

La Tabla 5.9 muestra los resultados del seguimiento del *componente (3) Fortalecimiento de los servicios de salud materno-infantil*. El conjunto de indicadores que forman parte de este *componente* (N°24 al N°33) se obtienen por funcionarios del Ministerio de Salud y tienen como objetivo realizar el seguimiento de las actuaciones financiadas por el *Programa* para el fortalecimiento de los servicios preventivos de salud, nutrición y expansión de la oferta con el fin de cerrar las brechas de cobertura de dichos servicios en niños y niñas de 0 a 4 años y mujeres embarazadas y lactantes, dando prioridad a las comarcas indígenas.

El sistema de información del MINSA indica, por ejemplo, en el indicador N° 27, *niños menores de un año beneficiarios de la Red de Oportunidades que cuentan con inmunización completa (PAISS+N)* y el N° 28, *porcentaje de niños menores de 2 años de edad en las comarcas, en su modalidad PAISS+N, que se benefician del paquete de PAISS+N*, que al inicio del *Programa*, en el año 2008, no se disponía de datos al respecto, así como tampoco los operadores del seguimiento indican una cuantificación de la meta y el valor alcanzado al final del *Programa* (2014).

El indicador N° 33, *reducción de la prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 2 años de las comarcas, en su modalidad de PAISS+N*, no cuenta con valor meta ni valor actual al inicio y en el año 2014, se fija su valor meta en 4 puntos porcentuales; no obstante, carece de valoración actual. Es relevante el comportamiento de este indicador, puesto que puede informar sobre la evolución del *Objetivo de Desarrollo del Milenio 1: Pobreza, empleo y hambre*, y sobre la eficiencia con la que el resto de los indicadores se han comportado, sobre todo si se tiene presente que el objetivo y los recursos destinados a esta finalidad aspiraba al fortalecimiento de los servicios de salud del Gobierno, fundamentalmente en las comarcas indígenas.

La Tabla 5.10 recoge el comportamiento de los indicadores que forman parte del seguimiento del *componente (4) Fortalecimiento de la capacidad del gobierno de Panamá para diseñar, implementar y monitorear políticas e intervenciones sociales coherentes* (indicadores del N° 34 al N° 41).

Salvo en el caso del indicador N° 35, *proporción de programas sociales y proyectos incluidos en el sistema de información social*, los siete indicadores restantes no pueden considerarse como tales. Tal como aparecen definidos en la información proporcionada por el MIDES no son indicadores, más bien, hacen referencia a la constitución de ciertas instituciones, mecanismos o procedimientos que, en todo caso, afectarían a la articulación institucional del *Programa* y, por ende, a su gobernanza, pero que nunca servirían para desempeñar las funciones de un indicador. Un buen ejemplo para reflejar este hecho podría ser el caso del indicador N° 36, *mecanismos para mejorar la gobernabilidad*. Según se observa en la Tabla 5.10, estos mecanismos fueron diseñados en el año 2011 y su difusión se hizo efectiva en 2013 y 2014, según parece a partir de informes presentados por la Secretaría Técnica del Gabinete Social y de la construcción de una página web: <http://gabinetesocial.mides.gob.pa/> a la que es posible acceder a partir de noviembre de 2012. Al intentar hacerlo re-direcciona a la siguiente: <http://www.mides.gob.pa/>, a partir de la cual se puede consultar información sobre los diferentes programas sociales puestos en marcha por el Gobierno de Panamá, incluido el *Programa Red de Oportunidades*.

Tabla 5.9. Evolución de la meta y del valor actual del *Componente 3: Fortalecimiento de servicios de salud materno-infantil*

Indicador	Año	Meta	Valor actual	Definición operativa	Medio de verificación	Comentarios
24. Nuevo paquete definido y con protocolos claros y plan de acción para incorporar nuevos servicios	2008	Paquete Definido	No	Medición Categórica: Si/No. Paquete de servicios PAISS+N: Paquete del PAISS con adaptación cultural y fortalecido con servicios de nutrición que incluye intervención comunitaria AIN-C. El paquete está acompañado de nuevos reglamentos de prestación de servicios, protocolos de atención con adaptación intercultural, y un Manual Operativo AIN-C.	Reglamento Operativo para la Provisión del PAISS+N que incorpora en la Cartera de Prestaciones Priorizadas cinco servicios de AIN-C cada uno con su protocolo de atención. Las proyecciones contemplan las actualizaciones de materiales de comunicación para una mejor adaptación cultural	
	2009	Paquete Definido	Sí			
	2010	-	-			
	2011	-	-			
	2012	-	-			
	2013	-	-			
	2014	-	-			
25. Cobertura de PAISS + N (Indicador adicional del BID)	2008	120.000	0	Dato generado a partir del Padrón de Población Beneficiaria de la Estrategia de Extensión de Cobertura (EEC) modalidad PAISS+N al inicio del año de prestación.	Base de Datos de la herramienta informática del Sistema de Información de la Estrategia de Extensión de Cobertura. Las proyecciones contemplan un crecimiento poblacional observado del 4,5% anual	Indicador del BID: Poner meta del 2013
	2009	180.000	196.875			
	2010	180.000	215.203			
	2011	180.000	222.268			
	2012	180.000	-			
	2013	-	-			
	2014	-	-			
26. Número de niños de 0-5 años que reciben intervenciones de AINC y el paquete de promoción de crecimiento y desarrollo. (Indicador adicional del BID y Detonador BID)	2008	20.000	0	Dato generado a partir del número de niños menores de 5 años con control de crecimiento y desarrollo realizado en la última ronda del año calendario correspondiente.		
	2009	30.000	15.492			
	2010	30.000	35.000			
	2011	30.000	43.140			
	2012	30.000	-			
	2013	-	-			
	2014	-	-			
27. Niños menores de un año beneficiarios de la RdO que cuentan con inmunización completa (Indicador adicional del BID)	2008	N/d	N/d	Dato generado a partir del número de niños menores de 1 año beneficiarios de la RdO cubiertos por la Estrategia de Extensión de Cobertura modalidad PAISS+N con esquema de inmunizaciones completo para su edad. Indicador 7 de monitoreo y evaluación del desempeño de la EEC.		
	2009	90%	59%			
	2010	90%	75%			
	2011	94%	-			
	2012	94%	-			
	2013	-	-			
	2014	-	-			

Indicador	Año	Meta	Valor actual	Definición operativa	Medio de verificación	Comentarios
28. Porcentaje de niños menores de 2 años de edad en las comarcas, identificados por la EEC en su modalidad PAISS + N, que se benefician del paquete de PAISS+N (Indicador de PDO BM)	2008	n/a	-	Medición anual. Dato generado a partir del porcentaje de niños menores de 24 meses con control de crecimiento realizado en la última ronda del año calendario correspondiente.	Informe de Avance	
	2009	20%	-			
	2010	40%	-			
	2011	65%	60%			
	2012	90%	-			
	2013	90%	-			
	2014	90%	-			
29. Porcentaje de mujeres embarazadas en las comarcas, identificadas por la EEC en su modalidad PAISS+N, que reciben al menos tres controles prenatales. (Indicador PDO BM)	2008	60%	N/d	Medición anual. Dato generado por el Indicador de Desempeño Número 1 en el último cuatrimestre del año.	Informe de Avance	
	2009	70%	63%			
	2010	75%	70%			
	2011	80%	74%			
	2012	85%	-			
	2013	85%	-			
	2014	85%	-			
30. Protocolos de supervisión y de auditoría para OEs y GIs implementados	2008	n/d	-	Se mide el avance en el desarrollo (primer año) e implementación (años subsiguientes). Para supervisión, corresponde al desarrollo de los protocolos de supervisión del PAISS+N por parte del MINSA central y las Regionales. Para la auditoría corresponde al inicio de la Auditoría Técnica Externa (ATE).	Informes de Supervisión Nacional y Regional por Ronda. Informes de Auditoría Técnica Externa (ATE). Las proyecciones contemplan actualizaciones del sistema según su aplicación por los equipos supervisores. La ATE inició operaciones en agosto 2010.	Las proyecciones contemplan actualizaciones del sistema según su aplicación por los equipos supervisores. La ATE inició operaciones en agosto 2010.
	2009	Desarrollado	Sí			
	2010	Implementado	Sí			
	2011	Implementado	Sí			
	2012	Implementado	-			
	2013	Implementado	-			
	2014	Implementado	-			
31. Sistema de información compatible y armonizado con el SIG de la RdO	2008	Diseño	No	Se mide el avance en la capacidad de uso del sistema de información de prestación de servicios del PAISS+N para la verificación de cumplimiento de corresponsabilidades de salud de los hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades.	Informe de avance de la RdO. Las proyecciones contemplan hacer enlace directo con la RdO para mantener actualizado los beneficiarios de la RdO y programar sus servicios.	
	2009	-	-			
	2010	-	-			
	2011	Armonizado y testeado	Sí			
	2012	Implementado	-			
	2013	Implementado	-			
	2014	Implementado	-			

Indicador	Año	Meta	Valor actual	Definición operativa	Medio de verificación	Comentarios
32. Evaluación de Impacto del componente realizado	2008	Diseño	-	Medición categórica asociada a los tiempos de levantamiento de información.	Informe del levantamiento de información de Evaluación de Impacto y presentación de resultados. Las tareas de la evaluación de impacto se inician en agosto 2010.	
	2009	-	-			
	2010	-	-			
	2011	Primera Ronda	-			
	2012	-	-			
	2013	Data y análisis	-			
	2014	Data y análisis	-			
33. Reducción de la prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 2 años de las comarcas, identificada por la EEC en su modalidad PAISS + N. (Indicador PDO BM)	2008	-	-	Medición de la disminución de la desnutrición crónica entre niños menores de dos años registrados en PAISS + N	Informe de Evaluación de Impacto	Se realizará la revisión en la reestructuración. Se acordó revisar la meta del indicador de resultado del Proyecto del Banco Mundial de reducción de la prevalencia de la desnutrición crónica entre niños menores de 2 años de edad, registrada en el PAISS+N en las comarcas de 5 puntos porcentuales a 4 puntos ya que se había acordado una reducción de un punto porcentual al año y el primer año fue de diseño y no de implementación. Esto armonizaría las metas a alcanzar en ambos proyectos.

N/d: Dato no disponible.

Detonador BID: Indicador considerado clave, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación.

Indicador PDO (Program Development Objectives) BM: Indicador que mide los Objetivos de Desarrollo del Programa (PDO) a los efectos del Banco Mundial.

Fuente: MIDES-Coordinación de Monitoreo y Evaluación.

Tabla 5.10. Evolución de la Meta y del valor actual del *Componente 4: Fortalecimiento de la capacidad del Gobierno de Panamá para diseñar, implementar y monitorear políticas e intervenciones sociales coherentes.*

Indicador	Año	Meta	Valor actual	Definición operativa	Medio de verificación	Comentarios
34. Estructura institucional y mecanismo de coordinación del Gabinete Social definidos	2008	Definición	Sí	Operativa del Gabinete Social definida. Categórico: Definición/Operación	Resolución. Informe de Avance	Seguimiento a las reuniones de coordinación de la comisión técnica de la población (COTEPO)
	2009	Operación	Sí			
	2010	Operación	Sí			
	2011	Operación	Sí			
	2012	Operación	Sí			
	2013	Operación	Sí			
	2014	Operación	Sí			
35. Proporción de los programas sociales y proyectos incluidos en el sistema de información social.	2008	Diseño	N/d	Informe del Sistema de Monitoreo y Seguimiento de Programas Sociales	Informe de la Secretaria Técnica del GS	Seguimiento a la propuesta borrador de la ley del Sistema del Registro Único de Beneficiarios (RUB), reuniones de coordinación con instituciones para la implementación del Sistema.
	2009	Diseño	N/d			
	2010	Diseño	N/d			
	2011	Validación	N/d			
	2012	70%	30%			
	2013	n/d	30%			
	2014	-	N/d			
36. Mecanismos para mejorar la gobernabilidad (diseminación de información a través de informes periódicos)	2008	-	-	Medición Anual. Categórico Si/No	Informe de la Secretaria Técnica del GS	Desde noviembre de 2012 existe esta página web a la cual se puede acceder desde el siguiente link: http://gabinetesocial.mides.gob.pa/ .
	2009	-	-			
	2010	-	-			
	2011	Diseño	No			
	2012	Piloto	No			
	2013	Difusión	Sí			
	2014	Difusión	Sí			
37. Análisis periódico del gasto público en sectores sociales, el análisis de las carencias, las propuestas de racionalización y reorganización del gasto social	2008	Mapa de servicios sociales	Sí	Medición Anual. Categórico Si/No	Informes	Informe Final de Seguimiento a la Inversión Social en las Comarcas Indígenas, de la Consultora Clara de Souza (agosto 2011)
	2009	Revisión del Gasto Público	Sí			
	2010	Racionalización de Gasto Social	Sí			
	2011	-	Sí			
	2012	Sí	Sí			
	2013	Revisiones basadas en evidencias	Sí			
	2014	Revisiones basadas en evidencias	Sí			

Indicador	Año	Meta	Valor actual	Definición operativa	Medio de verificación	Comentarios
38. Análisis de los resultados de la ENV 2008	2008	n/a	-	Estudio de análisis de la ENV 2008	Estudio realizado.	En el 2009 se completó el estudio "Pobreza y protección Social en Panamá" financiado con recursos del BID
	2009	n/a	-			
	2010	Sí	Sí			
	2011	Sí	Sí			
	2012	-	-			
	2013	-	-			
	2014	-	-			
39. MIDES reestructuración a nivel central y local, con unidades y grupos definidos, claros mandatos y programas de trabajo (Indicador PDO BM)	2008	-	-	0	Plan de Fortalecimiento del MIDES adoptado	Se está a la espera de propuesta final para definir los Términos de Referencia (TDR) que apoyarían con una consultoría al Registro Único de Beneficiarios (RUB). Por revisar a la luz de consultoría de Fortalecimiento Institucional del MIDES
	2009	-	-			
	2010	-	-			
	2011	Diseño	Sí			
	2012	Desarrollo de la Estructura	Sí			
	2013	Estructura Funcional	Sí			
	2014	Estructura Funcional	Sí			
40. MIDES unidad fiduciaria con todo el personal y funcional, informes de satisfacción de gestión financiera presentado en forma oportuna	2008	No	No	Acompañamiento en la ejecución de las actividades programadas en el Plan Operativo Anual. Pago oportuno de las transacciones realizadas.	UEAF operando	La UEAF continúa operando de forma funcional
	2009	Sí	No			
	2010	Sí	Sí			
	2011	Sí	Sí			
	2012	Sí	Sí			
	2013	Sí	Sí			
	2014	Sí	Sí			
41. MIDES estrategia de protección social finalizado y adaptado (Indicador PDO BM)	2008	-	-	Por determinar	Por determinar.	Se están realizando reuniones de programación y estrategias operativas
	2009	-	-			
	2010	-	-			
	2011	-	-			
	2012	Desarrollo	-			
	2013	Adopción	-			
	2014	Adopción	-			

N/d: Dato no disponible.

Detonador BID: Indicador considerado clave, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación.

Indicador PDO (Program Development Objectives) BM: Indicador que mide los Objetivos de Desarrollo del Programa (PDO) a los efectos del Banco Mundial.

Fuente: MIDES-Coordinación de Monitoreo y Evaluación.

Una vez analizado el conjunto de indicadores del sistema de seguimiento y evaluación del *Programa*, parece oportuno realizar algunas consideraciones al respecto:

- Los indicadores han sido clasificados por *componentes*, no así para cada uno de los *sub-componentes*, lo que impide construir la lógica de la intervención y atribuir los posibles efectos observados a cada uno de ellos.
- A pesar de ello, hemos podido detectar que los indicadores propuestos informan sobre un número reducido de *sub-componentes*, sobre todo de los tres primeros *componentes*. Aun así, no se identifican indicadores para el *sub-componente 2.3. Registro Civil*, ni para el *sub-componente 3.6 Gastos de administración de UGAF*.
- En contraposición, son bastante aceptables los indicadores de realización (ejecución o de *output*) definidos para medir el cumplimiento de la corresponsabilidad en salud.
- El diseño de los indicadores no tuvo en cuenta su clasificación (contexto, medios, realización, resultado e impacto), lo que sin duda se traduce en dificultades para realizar un buen seguimiento y posterior evaluación.
- No se visualiza con claridad la existencia de indicadores relativos a prioridades horizontales, como pueden ser: la igualdad de oportunidades, los relativos al mercado de trabajo (empleos creados), las características de la población beneficiaria, el espíritu emprendedor, el consumo de la población beneficiaria o el nivel de ingreso de los hogares beneficiarios por área geográfica, entre otros.
- Algunos de los indicadores del sistema de seguimiento y evaluación del *Programa*, tal como están definidos, no pueden considerarse indicadores en sentido estricto si nos atenemos al concepto que se recogía en el *Capítulo 3* y que hemos asumido en esta investigación. Esta situación se da en 16 de los 41 indicadores del sistema de seguimiento y evaluación del *Programa* (Tabla 5.11).

Tabla 5.11. Indicadores del sistema de seguimiento y evaluación del Programa Red de Oportunidades que no lo son en sentido estricto

Número del indicador	Descripción del indicador
5.	Comité Interministerial de la RdO-CIRO- funcionando (reuniones regulares y actas distribuidas a los Ministros)
6.	Sistema de Información Gerencial funcional (Detonador BID)
10.	Diseño e implementación de la evaluación de impacto (Detonador BID)
20.	Difusión de información sobre la operación del <i>Programa</i> adaptada a patrones culturales y sociales de los beneficiarios indígenas. (Indicador PDO BM)
23.	Información sobre la cobertura y focalización del Programa a disposición del público
24.	Nuevo paquete definido y con protocolos claros y plan de acción para incorporar nuevos servicios
30.	Protocolos de supervisión y de auditoría para OEs y GIs implementados
31.	Sistema de información compatible y armonizado con el SIG de la RdO
32.	Evaluación de Impacto del componente realizado
34.	Estructura institucional y mecanismo de coordinación del Gabinete Social definidos
36.	Mecanismos para mejorar la gobernabilidad (diseminación de información a través de reportes periódicos)
37.	Análisis periódico del gasto público en sectores sociales, el análisis de las carencias, las propuestas de racionalización y reorganización del gasto social
38.	Análisis de los resultados de la ENV 2008
39.	MIDES reestructuración a nivel central y local, con unidades y grupos definidos, claros mandatos y programas de trabajo (Indicador PDO BM)

Número del indicador	Descripción del indicador
40.	MIDES unidad fiduciaria con todo el personal y funcional, informes de satisfacción de gestión financiera presentado en forma oportuna
41.	MIDES estrategia de protección social finalizado y adaptado (Indicador PDO BM)

Detonador BID: Indicador considerado clave, designado por el Banco Interamericano de Desarrollo para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación.

Indicador PDO (Program Development Objectives) BM: Indicador que mide los Objetivos de Desarrollo del Programa (PDO) a los efectos del Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el MIDES.

- Existencia de indicadores carentes de las características recomendables SMART y RABID, como es el caso de los que se proponen para el *componente (4) Fortalecimiento de la capacidad del Gobierno de Panamá para diseñar, implementar y monitorear políticas e intervenciones sociales coherentes*.

5.3.3. Deficiencias y limitaciones del sistema de seguimiento y evaluación

Como ya se indicó en el *Capítulo 3*, el seguimiento y la evaluación son dos conceptos estrechamente vinculados. Sin embargo, persiguen diferentes objetivos y desempeñan funciones distintas, aunque complementarias. El seguimiento se dedica esencialmente al control de los productos (*outputs*) y resultados generados por una intervención al objeto de identificar desviaciones que requieran una modificación (reprogramación) del programa. Generalmente se trata de una tarea sencilla siempre y cuando los indicadores hayan sido definidos y cuantificados correctamente. La evaluación va más allá. Implica interrogar sobre la información que arroja el seguimiento y otras fuentes de información que den cuenta del impacto del programa a través de la medición del efecto neto⁹⁷.

Un sistema de seguimiento y evaluación requiere un cambio de mentalidad no sólo entre los funcionarios y trabajadores públicos, sino también entre los beneficiarios, que contribuya a crear una cultura de la evaluación. Para tal fin, se requiere de algunas herramientas como son el establecimiento de acuerdos estructurales para asegurar la objetividad y la calidad del sistema, la formación a los responsables de la alimentación (incorporación de datos) y uso del sistema y el compromiso a largo plazo para su institucionalización. El criterio básico para el éxito en su implementación se encuentra en el grado en que la información se utiliza para mejorar las actuaciones del gobierno y en tener una idea clara de lo que el sistema *debe ser* en el futuro (Rascón Maquero, 2010).

El sistema de seguimiento y evaluación debe ofrecer información lo más actualizada posible de los avances y logros de las actuaciones que permitan realizar evaluaciones de impacto y medir la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de las intervenciones. Para ello, es imprescindible el mantenimiento, el registro y la agregación de información a partir de una batería adecuada de indicadores del programa (de base, de medios, de realización, de resultados y de impacto) (European Commission, 2014b).

⁹⁷ Tal como se definía en el *Capítulo 3* se trata del efecto imputable a una intervención pública y sólo a ella, en contraposición a los cambios aparentes o efectos brutos.

La Tabla 5.12 resume los resultados obtenidos en el trabajo de campo, cuando los gestores fueron preguntados sobre las principales deficiencias que presenta el sistema de seguimiento y evaluación del *Programa Red de Oportunidades*. Destaca como la más importante la *limitada disponibilidad de indicadores de realización*, que es valorada entre **moderada** y **muy alta** por el 68,6% de los entrevistados. En segundo lugar, se sitúa la *falta de capacitación técnica*, una limitación relevante para el 63% de los encuestados. Por último, la *inadecuada coordinación institucional* es también una deficiencia preocupante a resolver para el 55,5% de los encuestados.

En realidad, las respuestas de los gestores sobre el conjunto de deficiencias, reflejadas en la Tabla 5.12, alertan de las dificultades que está teniendo que afrontar la gestión del seguimiento del *Programa*, como son: la inadecuada coordinación institucional, los problemas de coordinación en los centros escolares para la verificación de las corresponsabilidades, las deficiencias en el sistema de almacenaje de la información y el retraso en la generación de esta última. En la práctica, el MIDES no ha desarrollado un sistema de información capaz de facilitar el seguimiento en el cumplimiento de las condiciones requeridas para las transferencias (Arraiz y Rozo, 2011).

Tabla 5.12. Valoración de las deficiencias del sistema de seguimiento y evaluación del Programa Red de Oportunidades

Deficiencias identificadas	Limitaciones (%)					
	Ninguna	Pocas	Moderadas	Altas	Muy altas	Ns/Nc
Retraso en la generación de información	14,8	16,7	22,2	25,9	7,4	13,0
Limitada disponibilidad de indicadores de realización	7,4	5,6	50,0	9,3	9,3	18,5
Deficiencias en el sistema de almacenaje de información	16,7	14,8	27,8	24,1	0,0	16,7
Problemas de coordinación en los centros escolares para la verificación de las corresponsabilidades	11,1	24,1	33,3	13,0	7,4	11,1
Falta de capacitación técnica	11,1	7,4	53,7	7,4	1,8	18,5
Inadecuada coordinación institucional	11,1	14,8	44,4	9,3	1,8	18,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

A partir de las entrevistas realizadas a los gestores del *Programa* se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Se acepta que el sistema de seguimiento y evaluación del *Programa* fue originalmente pactado con las organizaciones internacionales de crédito, al objeto de controlar el destino de los fondos. No obstante, los entrevistados señalan que se está intentando corregir a través de un proceso autónomo e integral orientado a resultados que ya se ha implantado en la *Fase II del Programa*.
- Existe una *tarjeta de seguimiento*, que posee el beneficiario del *Programa* (la madre, generalmente), para dar fe del cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación, que coexiste con un sistema paralelo que consiste en el cruce de información cuantitativa, a nivel central, a partir de bases de datos institucionales, que ha permitido obtener información fiable automatizada.
- La insuficiencia del *Sistema de Información Gerencial* para sistematizar información relevante, que arroje cifras cuantificables sobre los indicadores del *Programa*, ha derivado

en la creación de un sistema paralelo de cruce de información⁹⁸, al que ya se ha hecho referencia. Actualmente, intervienen el módulo de administración, censo, y pagos (el proceso de pago a hogares se realiza a través de bases de datos alternativas). Por todo ello, se está contemplando la posibilidad de adquirir un nuevo sistema de información armonizado con capacidad para generar datos de forma fluida.

- El conjunto de indicadores del sistema de seguimiento y evaluación fue descrito al comienzo del *Programa*, definiéndose los valores iniciales (valor actual y meta anual), de acuerdo con las directrices marcadas por los Bancos involucrados en su cofinanciación. Sin embargo, una de sus debilidades es la carencia de una línea base para algunos de los indicadores clave del *Programa*⁹⁹ (como es el caso, por ejemplo, de los indicadores N° 17, 27 y 28), hecho que limita las posibilidades de medición de los impactos atribuibles al mismo en los aspectos relacionados con la formación de capital humano (matrícula y asistencia escolar) y la salud.
- La ausencia de encuestas longitudinales específicas, como las realizadas por algunos países¹⁰⁰ de la región, que permitan estudiar los cambios en las condiciones de vida de los afectados por las políticas sociales, es otra de las limitaciones del sistema de seguimiento y evaluación del *Programa*. Disponer de este tipo de datos hace posible identificar, cuantificar y caracterizar aquellos hogares beneficiarios del *Programa* que lograron salir de su condición, o bien mejorar sus estándares de educación y salud. En definitiva, medir cambios socioeconómicos que ayuden a la toma de decisiones de los “*policy maker*” y orienten más eficientemente los gastos de la política social. Sin información cuantitativa de calidad es imposible medir los impactos atribuibles a un programa.
- A pesar de que estaba previsto en la matriz de indicadores que el *Sistema de Información Gerencial* estuviera operativo plenamente en el segundo año de vigencia del *Programa*, puede afirmarse que este *Sistema* nunca funcionó a plenitud. De hecho, se ha creado un nuevo sistema de información para la *Fase II del Programa*.
- Es preciso garantizar la integridad de los datos a lo largo de todo el ciclo del *Programa*, asegurarse que el sistema es fiable, manejable, compatible con otros sistemas de procesamiento de datos y lo suficientemente flexible para responder a las demandas de información y a las necesidades de recopilación de datos que puedan surgir posteriormente. El análisis del sistema de seguimiento y evaluación del *Programa* no permite concluir que esto sea así.

⁹⁸ Sistema de cruce de información al que no fue posible tener acceso.

⁹⁹ En los casos que corresponda, como son los indicadores de seguimiento de las corresponsabilidades en educación (matrícula y asistencia escolar) y salud.

¹⁰⁰ En México, por ejemplo, se elaboran: Encuestas de Evaluación de los Hogares (ENCEL) (2007, 2000, 1999); Encuestas de Características Socioeconómicas de los Hogares (1998, 1997). Se trata de encuestas de panel conformadas por bases de datos que *Prospera (Oportunidades)* ha generado entre 1997 y 2008 para las evaluaciones de impacto en el medio rural. En el año 1997 fue levantada la línea base de la ENCEL y, entre 1998 y 2007, se llevaron a cabo seis rondas de encuestas a todos los hogares de la muestra de localidades. Estas encuestas han sido ampliamente utilizadas para medir los impactos atribuibles al Programa en México. En el medio urbano se denomina Encuesta de Evaluación de los Hogares Urbanos (ENCELURB) (2009, 2004, 2003, 2002). Se puede acceder en el siguiente enlace: https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/eval_cuant/bases_cuanti.php.

A la luz de las consideraciones anteriores podemos afirmar que una de las debilidades más notables del *Programa Red de Oportunidades* es precisamente su sistema de seguimiento y evaluación. Los gestores del *Programa* deben realizar los esfuerzos necesarios para afrontar y subsanar estas deficiencias, lo que redundará en una mejor gestión en la *Fase II del Programa*.

5.3.4. Propuestas de mejora

Las propuestas que se presentan a continuación para mejorar el sistema de seguimiento y evaluación del *Programa*¹⁰¹ están inspiradas en las directrices de la Unión Europea para el *Marco Común de Seguimiento y Evaluación de los programas cofinanciados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos*¹⁰². Estas propuestas son: la creación de un *Comité de Seguimiento*; la elaboración de fichas técnicas para cada *sub-componente del Programa* con información relevante sobre la base legal, los objetivos, la justificación, los beneficiarios, que incluya la definición y cuantificación de los indicadores debidamente clasificados; la incorporación de un nuevo *sub-componente* en materia de formación de capital humano; y, el diseño de una batería de indicadores siguiendo la lógica de la intervención. A continuación, se detalla cada una de ellas.

5.3.4.1. Creación de un Comité de Seguimiento

Sería deseable que todos los programas que gestiona el MIDES tuvieran un *Comité de Seguimiento*. Este *Comité* podría ser *único* para todos los programas que administre el MIDES, o bien, configurar uno *ad hoc* para cada uno de ellos. Además, sería necesaria la elaboración de un reglamento interno de funcionamiento que esté amparado por el marco institucional, jurídico y financiero del país.

La creación de un *Comité de Seguimiento* exige tomar una serie de decisiones que afectan a su composición, la delimitación de sus funciones y competencias y a su funcionamiento y procedimientos de actuación. Todos estos aspectos deberían reflejarse en ese reglamento de funcionamiento interno que debería aprobarse previamente a su creación.

A. Sobre la composición del Comité del Seguimiento.

El Gabinete Social, como organismo que toma las decisiones político-estratégicas relacionadas con la política social de Panamá, y de conformidad con el marco institucional, jurídico y financiero que lo respalde, tendría las competencias necesarias para crear 12 *asociaciones*¹⁰³ con

¹⁰¹ Desde nuestro punto de vista, sería deseable, establecer disposiciones comunes para todos los programas que integran la política social de Panamá.

¹⁰² Pueden consultarse los artículos 47 a 50 del Título V del Reglamento (UE) N°1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de diciembre de 2013 por el que establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n°1083/2006 del Consejo (DOUE, L 347 de 20.12.2013).

¹⁰³ Sería deseable la creación de un *Comité de Seguimiento* en cada una de las nueve provincias y de las tres comarcas indígenas del país.

las autoridades provinciales y comarcales competentes. Serían miembros natos del *Comité* los siguientes:

- *Presidente*: Coordinador de Planificación, Monitoreo y Evaluación (del Sistema de Protección Social-Red de Oportunidades).
- *Secretario Técnico*: Coordinador Provincial de la Red de Oportunidades (provincia y comarca indígena).
- *Vocal*: Oficial Regional de Informática (provincia y comarca indígena).
- Representantes de las siguientes autoridades locales y otras autoridades públicas competentes (uno de la gobernación y alcaldía de cada distrito).
- Un representante del Ministerio de Educación.
- Un representante del Ministerio de Salud.
- Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Un representante de los organismos internacionales de financiación que financian parte del presupuesto del *Programa*, si los hubiera.
- Interlocutores económicos y sociales (Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá; Asociaciones gremiales: Asociación de educadores, Asociación de Médicos. Asociaciones de la sociedad civil: Alianza Ciudadana Pro-Justicia, entre otros).
- Un representante de diferentes universidades (públicas y privadas).
- Un miembro de cada organización que represente a la sociedad civil, interlocutores medioambientales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones encargadas de promover la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación (por ejemplo, fundaciones para el desarrollo social y de la educación, para la erradicación de la pobreza, para promover la inclusión social de grupos en riesgo de vulnerabilidad, para el rescate a niños de la calle, para la conservación del medio ambiente, entre otras).
- Un representante de los hogares beneficiarios por corregimiento en cada provincia y comarca indígena.
- Un representante del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH).
- Un representante de la Autoridad para la Micro y Pequeña Empresa (AMPYME).
- Finalmente, podrán formar parte del *Comité* asesores externos que colaboren en las tareas de seguimiento y evaluación.

B. De las funciones y responsabilidades del Comité de Seguimiento.

Aunque sin duda podrían identificarse otras funciones que podría desempeñar este *Comité de Seguimiento*, a nuestro juicio, al menos, deberían considerarse las siguientes:

- El *Comité de Seguimiento* deberá estudiar aspectos relativos a los datos financieros, la evolución de los indicadores del *Programa* y, de manera particular, los cambios en los

valores de los indicadores de resultados y los avances en la consecución de los valores previstos cuantificados.

- El *Comité de Seguimiento* deberá examinar todas las cuestiones que afecten al rendimiento del *Programa*, los resultados del sistema de información y, especialmente, el cumplimiento de los objetivos establecidos. También deberá analizar y aprobar los informes anuales de ejecución (de seguimiento o de avance) y de evaluación antes de ser presentado ante el Gabinete Social.
- El *Comité de Seguimiento* deberá examinar toda propuesta del organismo responsable de la gestión (Gabinete Social) para modificar el *Programa*.
- El *Comité de Seguimiento* tendrá la facultad de formular observaciones a la autoridad gestora (en este caso el MIDES) acerca de la ejecución y evaluación del *Programa* y hará un seguimiento de las acciones emprendidas a la luz de las observaciones o las recomendaciones efectuadas.
- El órgano responsable de la gestión del *Programa*, junto con el *Comité de Seguimiento*, controlarán la calidad de la aplicación del *Programa* y llevarán a cabo el seguimiento mediante los indicadores financieros, de realización y de resultados.
- El *Comité de Seguimiento* comprobará la eficacia de la aplicación del *Programa*. A tal fin examinará periódicamente los avances registrados en el cumplimiento de los objetivos específicos del *Programa*, sobre la base de los documentos presentados por el órgano responsable de la gestión del mismo (informes anuales de ejecución), y los resultados de su aplicación.
- El *Comité de Seguimiento* deberá ser informado del grado de cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias de las TMC, así como de la evolución de egresados y recertificados del *Programa* y de las sanciones impuestas. Para ello, deberán existir exhaustivos sistemas de control.
- Los informes anuales de ejecución serán utilizados por el *Comité de Seguimiento* y deberían contener, como mínimo:
 - cualquier cambio habido en las condiciones generales que afecte a la aplicación del programa;
 - un cuadro con la ejecución financiera del *Programa* y una declaración de los gastos abonados a los beneficiarios, para cada uno de los *sub-componentes*, durante el año civil;
 - los cuadros de seguimiento, en los que se recogerá información cuantitativa basada en los indicadores de realización y de resultados;
 - un resumen de los principales problemas que ha planteado la gestión del *Programa* y las medidas adoptadas para subsanarlos.
- El Presidente del *Comité de Seguimiento* informará al Gabinete Social sobre los avances registrados en el cumplimiento del *Programa* de cada provincia y comarca indígena.

C. *Del procedimiento de actuación.*

Para el buen funcionamiento del *Comité* será necesario establecer el siguiente protocolo de actuación:

- El *Comité de Seguimiento* elaborará y aprobará un reglamento de funcionamiento interno.
- El *Comité de Seguimiento* debería reunirse, por lo menos, una vez al año para examinar la ejecución del *Programa* y sus avances en términos de la consecución de los objetivos.
- También podrá reunirse, por iniciativa de su Presidente, con mayor frecuencia si hubiera necesidad o si lo solicitara la mayoría simple de sus miembros. La notificación (convocatoria) se realizará con un mínimo de 20 días naturales de anticipación.
- Como instrumento de coordinación y foro de debate y análisis, en el seno del *Comité de Seguimiento* se podrán constituir grupos de trabajo sectoriales y/o temáticos, que se reunirán con la periodicidad que determine el propio *Comité*, al que informarán del desarrollo de sus trabajos.
- El *Comité de Seguimiento* deberá contar con una Secretaría responsable de la preparación de las convocatorias de las reuniones, órdenes del día, documentos, informes y actas de las reuniones. Se recomienda que esas funciones sean realizadas bajo la responsabilidad del *Secretario Técnico* del *Comité*.

5.3.4.2. *Elaboración de una ficha técnica para cada subcomponente del Programa y propuesta de un subcomponente adicional*

En el *Anexo III*, se presenta un modelo de ficha técnica que contiene la estructura básica que debería tener cada *sub-componente* en un futuro programa de estas características. A modo de prototipo se han elaborado cinco ejemplos (fichas) a partir de algunos de los *sub-componentes e indicadores* originales del *Programa Red de Oportunidades*. La información que se recoge en cada una de ellas se presenta en la Tabla 5.13.

Tabla 5.13. Campos que deberán contemplarse en cada una de las fichas técnicas

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Denominación del <i>sub-componente</i> ▪ Base legal ▪ Unidad responsable ▪ Objetivo del <i>sub-componente</i> ▪ Justificación de la actuación ▪ Descripción de los beneficiarios ▪ Ámbito de la actuación ▪ Objetivos cuantificados a partir de los indicadores definidos ▪ Indicador de impacto ▪ Medida del indicador ▪ Definición del indicador ▪ Subdivisión ▪ Nivel de recopilación ▪ Actor responsable de recopilar la información ▪ Método de recopilación ▪ Fuente ▪ Disponibilidad ▪ Frecuencia de registro

Fuente: Elaboración propia.

Además, se propone un *componente (5) Fortalecimiento de la formación del capital humano*, integrado por cuatro *sub-componentes*, todos ellos vinculados con la educación, la formación para la inserción laboral y para la creación de pequeños negocios y la prestación de servicios básicos. Las fichas técnicas que se han elaborado para cada uno de estos cuatro *sub-componentes* también se recogen en el *Anexo III*. A su vez, la batería de indicadores que se propone para realizar su seguimiento y evaluación se presenta en la Tabla 5.14.

Tabla 5.14. Propuesta de un nuevo componente y subcomponentes con sus respectivos indicadores: 5. Fortalecimiento de la formación del capital humano

Medidas nuevas	Realización	Resultados	Impacto	Unidad Responsable
5.1. Formación de capital humano	<ul style="list-style-type: none"> - N° de cursos de formación y actualización para personal docente/provincial - N° de docentes beneficiarios de programas de capacitación - N° de centros educativos acogen niños de la Red de Oportunidades - Número de proyectos de reparación de centros educativos - N° de centros educativos de primaria nuevos construidos en comarcas indígenas y áreas rurales - N° de centros educativos de secundaria nuevos construidos en comarcas indígenas y áreas rurales - N° de centros educativos de áreas indígenas equipadas - N° de centros educativos de áreas rurales equipados - Volumen de inversión - Volumen de inversión realizada/Gasto en Educación - % de escuelas con suministro de agua potable - % de escuelas con energía eléctrica - % de escuelas con acceso a internet - N° de pruebas de aprendizaje estandarizadas aplicadas - N° de escuelas con saneamiento - N° de escuelas con comedores escolares - N° de escuelas con acceso a una computadora 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa bruta y neta de matrícula en promedio - Tasa bruta y neta de matrícula en media - Reducción de la tasa de analfabetismo en comarcas indígenas (hombres y mujeres) - Incremento del número de centros educativos en comarcas indígenas - Incremento del número de docentes calificados en pre-media y media - reducción del N° de escuelas multigrados - incremento de escuelas con suministro de agua potable - Incremento de escuelas con acceso a internet - Incremento de escuelas con suministro de energía eléctrica - Resultados de pruebas de aprendizaje - Incremento del N° de escuelas con acceso a computadora - Tasas de deserción escolar - Tasas de repetición escolar - Incremento de escuelas con saneamiento - N° de maestros calificados en preescolar - Relación graduados/matriculados beneficiarios de la Red de Oportunidades - Tasa de aprobados en comarcas indígenas, áreas rurales y urbanas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Esperanza de vida escolar - Reducción de la tasa de analfabetismo en comarcas indígenas y áreas rurales - Tasa de egresados en cada nivel educativo - Tasas de matrícula en educación superior 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de educación: Nacional y Regional - Cruce de datos con el Ministerio de Desarrollo Social-Coordinación de Planificación, Monitoreo y Evaluación
5.2. Formación y capacitación para la inserción a trabajo productivo	<ul style="list-style-type: none"> - N° de cursos de formación profesional para fomentar el empleo formal en comarcas indígenas, áreas rurales y urbanas. - N° de cursos diseñados para población joven de 18-25 años de edad que no terminó su escuela secundaria en áreas urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> - % de personas capacitadas - % de jóvenes entre 18-25 años que realizaron cursos de formación profesional 	<ul style="list-style-type: none"> - % de personas insertadas en el mercado laboral - N° de microempresas creadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) coordinado con el MIDES

Medidas nuevas	Realización	Resultados	Impacto	Unidad Responsable
5.3. Desarrollo de PYMES. Fortalecimiento y creación de pequeños negocios	<ul style="list-style-type: none"> - Volumen de microcréditos productivos concedidos - Volumen de ayuda otorgada para la creación de microempresas - N° de asesorías técnicas a micro emprendedores - Volumen de inversión destinada a actividades agropecuarias 	<ul style="list-style-type: none"> - N° de empleos creados en el sector agropecuario - N° de nuevas empresas operando - N° de empleos creados en el sector no agropecuario - N° de pequeños negocios creados en comarcas indígenas, áreas urbanas y rurales - N° de beneficiarios de la Red de Oportunidades con pequeños negocios creados - Autoempleo. N° de actividades por cuenta propia financiados por el Programa (desagregado por género y edad) 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento del nivel de ingresos promedio de hogares en distintas áreas geográficas - Puestos de trabajo creados y mantenidos (transcurridos tres años desde la concesión del microcrédito) - Trabajo productivo: valor agregado por unidad de trabajo anual 	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridad de la Micro y Pequeña Empresa (AMPYME)-MIDES. Creación de proyectos para esta finalidad
5.4. Prestación de servicios básicos	<ul style="list-style-type: none"> - Penetración de internet en comarcas indígenas y áreas rurales - % de la población con acceso a instalaciones sanitarias en comarcas indígenas y zonas rurales - % de la población con acceso a agua potable en comarcas indígenas y áreas rurales - % de población con acceso a energía eléctrica (comarcas indígenas y áreas rurales) - N° de instalaciones sanitarias nuevas instaladas en comarcas indígenas y áreas rurales - Volumen de la inversión en construcción de instalaciones sanitarias - Volumen de inversión realizada /Gasto público social - Km de tubería instalada para agua potable en comarcas indígenas - Densidad vial (Superficie vial / Superficie distrital) Km por m². Extensión de la red vial nacional, distrital asfaltada (en km) / Superficie (en m²) - Porcentaje asfaltado de la red vial a nivel de distritos (Km²) - N° de puentes construidos en áreas de difícil acceso 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de población con acceso a agua potable en comarcas indígenas y áreas rurales - Incremento en la cobertura de hogares con acceso a energía eléctrica - Incremento de red vial asfaltada a nivel de distritos 		<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Ministerio de Obras Públicas (MOP), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), cruce de información con MIDES- Coordinación de Planificación, Monitoreo y Evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

5.3.4.3. *Diseño de indicadores jerarquizados en función de la lógica de intervención.*

La revisión del conjunto de indicadores, así como el análisis del sistema de seguimiento y evaluación del *Programa Red de Oportunidades*, han permitido identificar algunas deficiencias que limitan el eficaz desempeño del sistema.

La importancia de los indicadores de seguimiento y evaluación reside en que posibilitan la medición de los efectos y avances de los programas y las políticas públicas. Existe un vínculo entre la definición de los indicadores y la necesidad de diseñar métodos robustos que permitan medir el grado en que el cambio del indicador pueda ser atribuible a la intervención. Es responsabilidad del gestor público garantizar la disponibilidad de datos de calidad que provengan de diferentes fuentes de información (internas y externas) y faciliten su evaluación.

Como ya se ha señalado, las actuaciones cofinanciadas no contemplan intervenciones claras de cara a mejorar la formación de capital humano y las condiciones de los servicios básicos, por lo que se ha decidido proponer un nuevo componente en esta línea (*componente 5*) y algunos *sub-componentes*, también nuevos, en los cuatro componentes ya existentes. Asimismo, se han identificado algunos indicadores mínimos necesarios que debería considerar el sistema de seguimiento y evaluación con la finalidad de proporcionar información relevante para medir los logros del *Programa* en este ámbito (Tabla 5.14 y Tabla 5.15). Debe matizarse que estos indicadores permiten niveles de desagregación mayor, tanto en el ámbito territorial (provincias, distritos y corregimientos), como por género y áreas geográficas (rural, urbana, indígena).

Además, en el *componente (4) Fortalecimiento de la capacidad del Gobierno para diseñar, implementar y monitorear políticas y programas sociales*, se plantea la necesidad de crear una cultura de la evaluación a partir de la adquisición de capacidades de los trabajadores públicos y de un sistema de información para el seguimiento de los beneficiarios a través de una plataforma *on-line* que permita fortalecer y mejorar el seguimiento del *Programa*. Ello permitirá, a su vez, la consolidación del MIDES como responsable de la política social de Panamá al impulsar acciones de cara a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Sin lugar a dudas, el reto insoslayable de la *Red de Oportunidades* es generar un conjunto de indicadores financieros, de realización, de resultados y de impacto que posibilite la medición de la incidencia del *Programa* en la población objetivo y, de esta forma, poder atribuir los logros que se deben a la intervención.

La mayor parte de los indicadores¹⁰⁴ propuestos procederá de fuentes estadísticas secundarias elaboradas por algunas instituciones y organismos públicos de Panamá como: el Instituto de Estadística y Censo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) y la Autoridad para la Micro y Pequeña Empresa (AMPYME). Todas ellas deberán colaborar coordinadamente con el Servicio de Coordinación de Planificación, Monitoreo y Evaluación del MIDES para volcar la información precisa en el sistema.

¹⁰⁴ Los indicadores financieros se obtendrán del órgano gestor del *Programa*, el MIDES, a través de la Dirección de Planificación.

Tabla 5.15. Propuesta de indicadores de realización, resultados e impacto

Medidas nuevas	Realización	Resultados	Impacto	Unidad Responsable
1. Gestión, monitoreo y evaluación de la Red de Oportunidades 1.1. Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la Red de Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño e implementación de un Nuevo Sistema de Información Gerencial 			<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Desarrollo Social-SSPS
2. Inclusión social 2.1. Aplicación de estrategias de Desarrollo Local en comarcas indígenas y áreas rurales	<ul style="list-style-type: none"> - N° de proyectos de desarrollo comunitario en comarcas indígenas - N° de grupos de acción local creados en las comarcas y áreas del país - Monto de inversión realizada en comarcas indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> - N° de pequeñas empresas creadas - N° de empleos creados en comarcas indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento del nivel de ingresos promedio en las comarcas indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Desarrollo Social-SSPS
3. Fortalecimiento de servicios de salud materno-infantil 3.1. Acceso a los servicios de salud en las comarcas indígenas y áreas rurales	<ul style="list-style-type: none"> - N° de centros de salud construidos - N° de centros de salud equipados - Población beneficiaria de esos servicios - N° de personas atendidas - N° de menores de cinco años atendidos en centros de salud - N° de mujeres en edad fértil/total de personas atendidas del Programa RdO 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de la tasa de usuarios de la Red de Oportunidades/coertura de servicios de salud - Incremento en la tasa atención médica de menores de cinco años beneficiarios de la Red de Oportunidades - N° de pacientes por médico - Reducción de incidencia de enfermedades - Reducción de tasa de embarazos - N° de habitantes por médico 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de la tasa de desnutrición infantil - Reducción de la tasa de incidencia de enfermedades de transmisión sexual - Reducción del promedio de habitantes por médico - Mejora en la esperanza de vida - Mejora en el componente de salud del Índice de Desarrollo Humano 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Salud (MINSA), coordinando el cruce de datos con el MIDES-Coordinación de Planificación, Monitoreo y Evaluación
4. Fortalecimiento de la capacidad del Gobierno para diseñar, implementar y monitorear políticas y programas sociales. 4.1. Creación de una cultura de evaluación: sistema de información para el seguimiento de beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> - N° de cursos de formación a gestores en materia de evaluación e indicadores. - Aplicación de rondas de encuestas de seguimiento bajo estándares internacionales - Creación de Comités de Seguimiento (Nacional y Provincial) - Creación de una plataforma on-line para el seguimiento de indicadores de programas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - N° de estudios longitudinales sobre evolución de indicadores socio-económicos de beneficiarios. Mejorar la toma de decisiones. - N° de reuniones anuales con presentación de informes de evolución de indicadores socioeconómicos de los beneficiarios de la Red de Oportunidades: mejora de la capacidad de generación de ingresos, de la capacidad de empleabilidad y participación en el mercado laboral de los beneficiarios del Programa. 		<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS) conjuntamente con la Unidad de Monitoreo y Evaluación- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) asesoría del Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 6. UNA APROXIMACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA RED DE OPORTUNIDADES EN LA ASISTENCIA ESCOLAR Y LA REDUCCIÓN DEL TRABAJO INFANTIL.

El presente *Capítulo*, último de esta *Tesis Doctoral*, tiene un doble objetivo: realizar una aproximación del impacto del *Programa Red de Oportunidades* de Panamá en la asistencia escolar, así como, cuantificar su incidencia en la reducción del trabajo infantil en los años 2010 y 2013.

En primer lugar, se explican los datos y la metodología aplicada; a continuación, se describe la estructura y el contexto educativo en Panamá, utilizando estadísticas secundarias de diversas fuentes como el Instituto de Estadística y Censo de Panamá (INEC), el Ministerio de Educación (MEDUCA), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Asimismo, es objeto de análisis la evolución de la pobreza por ingresos y la distribución del ingreso de los hogares antes y después de incorporar a éstos, las transferencias monetarias condicionadas del *Programa Red de Oportunidades*. Por último, se presentan los resultados obtenidos de la aplicación del *propensity score matching* para evaluar el impacto en las dos variables de interés (asistencia escolar y trabajo infantil), así como la discusión y conclusiones más relevantes.

6.1. Datos y metodología

Los datos utilizados en este *Capítulo* proceden de la Encuesta Continua a Hogares (ECH), que realiza el Instituto de Estadística y Censo de Panamá de forma ininterrumpida desde el año 1963. La muestra que utiliza esta encuesta se extrae del Censo de Población y Vivienda del año 2000 y el universo está constituido por la población de 15 y más años de edad que reside en viviendas particulares.

La información suministrada por la encuesta es representativa a nivel de provincias y comarcas indígenas, así como de áreas urbanas y rurales, recogiendo características generales y socioeconómicas de la población¹⁰⁵.

El registro de los microdatos se presenta de forma desagregada en tres ficheros (hogares, personas y viviendas), recogiendo cada uno información específica de los hogares, de las personas que los componen, y de las viviendas que éstos habitan. En concreto, el fichero de personas incluye características generales (sexo, edad, parentesco, etc.) y económicas que permiten estudiar el comportamiento del mercado laboral y la condición económica de la población, distinguiendo entre población económicamente activa (población ocupada o desocupada) e inactiva.

¹⁰⁵ Los principales resultados son publicados en la siguiente página web de la Contraloría general de la República de Panamá -Instituto de Estadística y Censo: <https://www.contraloria.gob.pa/inec/>

Se ha trabajado con los datos de la encuesta correspondientes a los años 2010 y 2013 (Tabla 6.1). En el año 2010, la muestra incluye un total de 48.881 individuos que pertenecen a 13.391 hogares, correspondiendo al año 2013, 44.237 individuos repartidos en 11.853 hogares. En la tabla se muestran también los datos de individuos y hogares en términos poblacionales, que se obtienen al utilizar los correspondientes factores de elevación.

Tabla 6.1. Tamaños muestrales y poblacionales de la ECH de Panamá

Año	Muestra		Población	
	Hogares	Individuos	Hogares	Individuos
2010	13.391	48.881	942.051	3.456.443
2013	11.853	44.237	1.032.762	3.816.220

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (2010; 2013).

El objetivo último de este *Capítulo* es obtener una estimación del efecto que el programa *Red de Oportunidades* ha tenido en la asistencia escolar y, por otro lado, en el trabajo infantil. De cara a seleccionar la población objeto de estudio, se ha tenido en cuenta el nivel de pobreza definido este en términos de los ingresos.

Como es habitual en las encuestas a hogares, la ECH proporciona información sobre los ingresos que reciben los individuos por distintos conceptos, fijando el ámbito temporal de dicha información en la semana anterior a la realización de la encuesta. En concreto, la encuesta nos permite identificar los ingresos procedentes de la realización de actividades económicas (ingresos laborales) y otros ingresos (no laborales) en los que se incluyen conceptos como las pensiones, beneficios y capital, becas públicas y privadas, y subsidios (entre otros, las transferencias monetarias condicionadas).

Siguiendo la metodología de CEDLAS y The World Bank (2014) se ha definido el ingreso total como la suma de todas las fuentes de ingreso, tanto por trabajo laboral por cuenta ajena, autoempleo, rentas u otros beneficios, así como por aquellos ingresos que proceden de transferencias y/o subsidios. De esta manera, se obtienen los ingresos para cada individuo a partir de los cuales se han construido el ingreso del hogar y el ingreso per cápita. En particular, el ingreso del hogar resulta de sumar los ingresos de todos los miembros que forman el mismo. Por su parte, el ingreso per cápita se obtiene como la ratio entre el ingreso del hogar y el número de miembros de ese hogar¹⁰⁶.

Una vez obtenidos los ingresos, se ha calculado la tasa de pobreza (general y extrema) de personas y hogares, utilizando para tal finalidad las líneas de pobreza (general y extrema) que oficialmente fija el Ministerio de Economía y Finanzas, cuyos valores se encuentran recogidos en la Tabla 6.2. Estas se determinan a partir del coste de un conjunto de bienes y servicios incluidos en el cálculo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA)¹⁰⁷. Se define como el conjunto de alimentos que cubren

¹⁰⁶ La falta de respuestas en las preguntas relativas al ingreso podría infravalorar la estimación del ingreso de los individuos y del hogar. Para los objetivos de esta investigación, y debido a las limitaciones estadísticas existentes, se ha decidido no utilizar ningún método de imputación del ingreso.

¹⁰⁷ Panamá actualiza sus líneas de pobreza e indigencia como resultado del Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica que suscribe con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). A partir del análisis de los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2007-2008 se identifican 359 productos alimenticios que regularmente compran los hogares panameños dependiendo de su nivel de ingresos, de la edad media y de ofertas de los intermediarios más asequibles al hogar. Por otra parte, la CEPAL determinó que la *Canasta básica alimentaria* cuenta con 155 productos (MEF, 2011; CEPAL, 2011b).

las necesidades nutricionales mínimas de una población y dependen de los hábitos de consumo y los precios relativos, en un período determinado. Así, se fijan dos umbrales: uno asociado a la indigencia o pobreza extrema (corresponde a la canasta alimentaria), y la línea de pobreza general, que incluye además de los alimentos (canasta alimentaria) vestidos, artículos educativos, servicios de la vivienda, transporte y servicios médicos, entre otros (canasta básica de bienes y servicios no alimentarios). De la comparación de los ingresos obtenidos a partir de la encuesta y las líneas de pobreza, se considera a una persona pobre (o indigente) si su ingreso per cápita es inferior a la línea de pobreza general (o extrema) oficial.

Tabla 6.2. Líneas de pobreza en Panamá por áreas (en dólares al mes por persona)

Año	Línea de indigencia (pobreza extrema)		Línea de pobreza general	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2010	55,59	46,51	117,95	87,45
2013	67,21	56,76	138,15	102,61

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

De cara a estimar el impacto del *Programa Red de Oportunidades* sobre las variables de resultado (asistencia escolar y trabajo infantil) se ha hecho uso de la metodología de evaluación de impacto cuasi-experimental conocida como *propensity score matching* (PSM)¹⁰⁸, que consiste en comparar la variable resultado una vez se empareja cada participante en el programa con aquellos similares a él que no son participantes.

La encuesta registra una pregunta, a partir del año 2010, que investiga si el entrevistado recibe TMC. Por lo tanto, nos permite distinguir entre los hogares que participan en el Programa *Red de Oportunidades* (grupo de tratamiento) y los que no participan.

La aplicación de la técnica PSM requiere que se construya, de forma artificial, un grupo de control que, siendo similar al grupo de tratamiento en las características observables, esté formado por individuos que no han participado en el programa *Red de Oportunidades*. Por lo tanto, este grupo lo forman los miembros de aquellos hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y que no reciben la TMC.

Una vez se han construido los grupos de tratamiento y control, se procede a realizar el emparejamiento (*matching*), que consiste en buscar individuos dentro del grupo de control idénticos o similares a los del grupo de tratamiento teniendo en cuenta un conjunto de características observadas (X) o una combinación de las mismas que se obtiene al estimar la probabilidad de participar en el programa condicionada a esas características, lo que se conoce como *propensity score* (p(X)). Esta probabilidad de participar en el programa se estima utilizando un modelo multivariante binario (*probit*). Las puntuaciones de asignación que se obtienen se utilizan para realizar el emparejamiento, empleando para ello algunos de los criterios de emparejamiento disponibles: el vecino más cercano, el método radio y Kernel (Becker y Ichino, 2002). El resultado de comparar la variable de interés (asistencia o trabajo infantil) en las muestras emparejadas nos permite obtener una estimación del efecto medio del tratamiento en el grupo de tratamiento (ATT).

¹⁰⁸ En el *Capítulo 3* de esta *Tesis Doctoral*, se examinan las características de la técnica, las etapas de su implementación, los supuestos, así como las ventajas e inconvenientes de su aplicación.

La validez de los resultados se sustenta en el cumplimiento de dos supuestos: la hipótesis de independencia condicional y la existencia de una región de soporte común. El primero de los supuestos quiere decir que las observaciones con el mismo *propensity score* tienen la misma distribución en las características observables independientemente que hayan recibido tratamiento. Por otra parte, la condición de soporte común, certifica la existencia de solapamiento entre el grupo de tratados y el de no tratados.

6.2. La educación en Panamá

6.2.1. Estructura del sistema educativo en Panamá

La estructura del sistema educativo en Panamá se encuentra plasmada en la Constitución política. El órgano rector de la política educativa es el Ministerio de Educación (MEDUCA) al amparo de la Ley N° 47 de 1946, con las modificaciones introducidas a partir de la Ley N° 34 del 6 de julio de 1995. Esta Ley Orgánica establece que la educación es un derecho y un deber de la persona humana, sin distinción de edad, etnia, sexo, religión, posición económica, social o ideas políticas.

El Ministerio de Educación tiene la responsabilidad de coordinar, orientar y supervisar los servicios educativos de los centros oficiales y particulares de dos subsistemas: el regular y el no regular. El subsistema regular comprende la educación formal que acoge la población escolar de menores, jóvenes y adultos, incluyendo la población con necesidades educativas especiales. Mientras que el subsistema no regular incluye modalidades formales y no formales con el objetivo de ofrecer estudios que contribuyan a la superación personal y profesional.

El subsistema regular se organiza en tres niveles, tal como se muestra en la Tabla 6.3.

Tabla 6.3. Estructura del sistema educativo en Panamá

	Edades	Nº de años	Grados
Preescolar y jardín de infancia	Niños de 4 a 5 años	1 o 2	cuidado de infantes
Primaria obligatoria	6 a 11 años	6	1-6
Educación Secundaria			
Primer ciclo o premedia	12 a 14 años	3	7-9
Segundo ciclo o media	15 a 17 años	3	10-12
Vocacional		3	7-9
Educación superior no universitaria o universitaria	18 años y más	6	

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación.

En el primer nivel se encuentra la educación básica general, que es de carácter universal, gratuito y obligatorio, y con una duración de 11 años de estudio. Este nivel incluye:

- la educación preescolar y jardín de infancia para niños de 4 a 5 años, con una duración de uno o dos años;
- la educación primaria para niños en edades comprendidas entre 6 y 11 años y con una duración de seis años;
- la educación premedia con una duración de tres años, para la cohorte en edades comprendidas entre 12 a 14 años.

El sistema establece que la educación básica general se pueda impartir de dos formas: unigrado y multigrado. El servicio multigrado se ofrece principalmente en los centros escolares de las áreas

rurales por insuficiencia de matrícula y se caracteriza porque los docentes se alternan para atender varios grados mientras que en el servicio unigrado, el docente atiende un solo grado.

El segundo nivel se corresponde con la educación media, también de carácter gratuito y que tiene una duración de tres años para las cohortes en edad entre los 15 a 17 años. Debe aclararse que en los *estudios vocacionales* es necesario contar con los estudios completos de primaria y su finalidad es preparar a los estudiantes para un oficio o profesión. Además, la educación media tiene diseñada diferentes modalidades de bachilleratos con especialidades y peritos (ciencias, comercio, letras y agropecuario, entre otros).

El tercer nivel lo constituyen los estudios universitarios formales que se imparten en las universidades públicas y privadas del país (se incluyen estudios postgrado: Especialidad, Maestría y Doctorados). En lo que atañe a los estudios universitarios no formales, estos son ofrecidos por institutos superiores en diversas especialidades.

En la base de la estructura se encuentra la *educación especial* para los estudiantes con necesidades educativas especiales de todo el país.

6.2.2. Panorámica de la educación en Panamá

Invertir en educación y en el desarrollo de las capacidades intelectuales de las personas se ha convertido en la forma más importante de inversión en capital humano ya que el gasto en educación que produce capital humano es similar al gasto en inversión que produce capital físico (Weil, 2005). Invertir en educación genera externalidades positivas al conjunto de la sociedad.

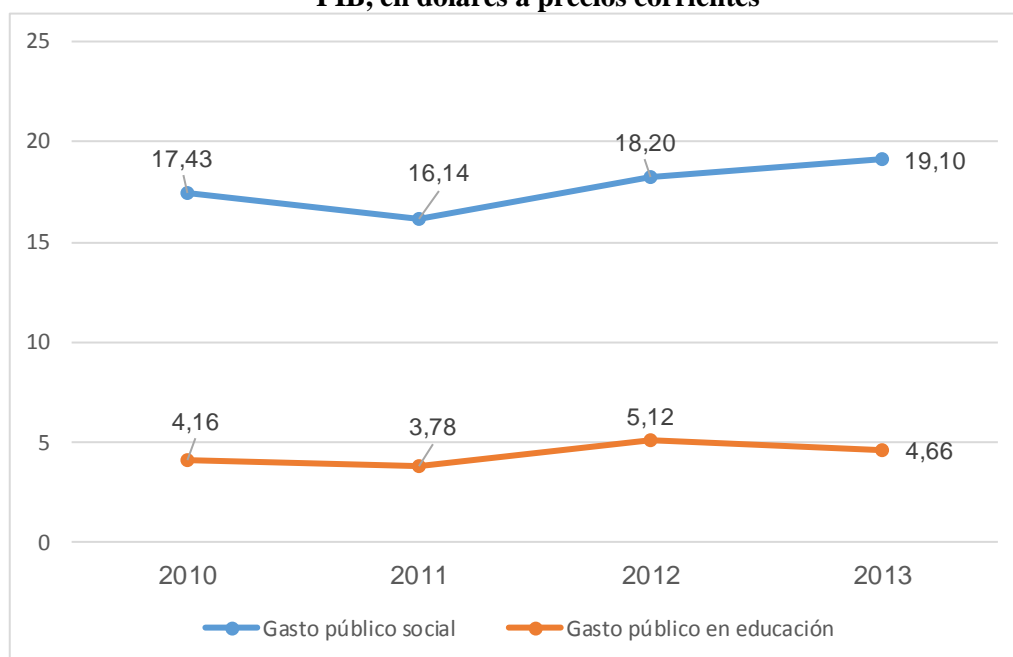
Además, la temática de la educación como estrategia de desarrollo socioeconómico debe pasar de la retórica a decisiones concretas, particularmente referidas a la asignación de recursos financieros y a la adopción de metas de largo plazo que comprometan a más de una administración (CEPAL, 2011c).

De este modo, el gasto público en educación como porcentaje del PIB pone de manifiesto el grado de importancia que tiene para un país la formación de su recurso humano y muestra, además, el grado de riqueza que ha sido destinada a dicha formación.

Desde esta perspectiva, en lo que atañe al contexto educativo en Panamá, los datos disponibles referidos al gasto público en educación revelan la prioridad que el país otorga a la formación. En el año 2013, el gasto medio en educación per cápita fue de 1.342 dólares, con 11 años de educación obligatoria. En términos del PIB, el gasto en educación se ha mantenido en torno a un mismo nivel, representando el 4,16% y 4,66% para los años 2010 y 2013, respectivamente (Gráfico 6.1).

Estas cifras se encuentran por debajo del promedio de gasto en educación de los países europeos y de Estados Unidos, que en el año 2010 fue de 5,6% del PIB (UNESCO, 2013) y en el contexto de América Latina y el Caribe donde la tendencia general del gasto público en educación durante la última década fue levemente positiva, pasando aproximadamente de un 4,5% a un 5,2% del PIB en el año 2000 y 2010, respectivamente. En general, el gasto público en educación fue uno de los factores relevantes para explicar las diferencias de logro en las metas educativas para los países de la región (UNESCO, 2013).

Gráfico 6.1. Evolución del gasto público social y el gasto público en educación como % del PIB, en dólares a precios corrientes



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otra parte, son varios los indicadores que permiten valorar el comportamiento y evolución de la escolarización, esto es, la cobertura de la educación en un país; si bien los más utilizados son la tasa neta de matrícula, la tasa neta de escolarización y la tasa neta de asistencia.

La tasa neta de matrícula se define como el número de alumnos del grupo de edad correspondiente en teoría a un nivel de educación, expresado en porcentaje de la población total de ese grupo de edad. El objetivo de este indicador es mostrar el número de niños y adolescentes en edad escolar, oficialmente matriculados en un nivel educativo determinado, respecto del grupo de edad oficial correspondiente a dicho nivel (UNESCO, 2009). Por su parte, la tasa neta de escolarización¹⁰⁹ expresa en qué medida la población, que por su edad debiera estar asistiendo a la escuela primaria, premedia o media, efectivamente está escolarizada en ese nivel. En el caso de que todos los niños o jóvenes en las edades analizadas estén escolarizados al nivel correspondiente, el indicador toma el valor de un 100%.

Con respecto a la tasa neta de asistencia, expresa el número de alumnos del grupo en edad oficial de cursar un determinado nivel de enseñanza que asisten a la escuela en ese nivel, expresado en porcentaje de la población de ese mismo grupo (UNESCO, 2017). La tasa de asistencia proporciona una medida *alternativa* de cobertura neta a las que se obtienen de las estadísticas de escolarización. Alternativa, porque para que un individuo asista a un centro escolar, la condición necesaria es que esté escolarizado. Por otra parte, estar escolarizado no es una condición suficiente, si no se cumple con la asistencia a clase de manera regular.

La evolución de la tasa neta de escolarización en la educación primaria y secundaria y de la tasa neta de asistencia escolar por área geográfica se presenta en la Tabla 6.4. Los datos indican que las tasas de escolarización en primaria a nivel nacional se reducen en unos dos puntos entre los

¹⁰⁹ Tasa neta de escolarización primaria (secundaria) es el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel primario (secundario) con la edad pertinente al nivel y el total de población de ese grupo de edad, por cien.

años 2005 y 2013, manifestándose una tendencia a la baja en este período. En el nivel secundario, las tasas netas de escolarización en premedia y media (12 a 17 años) se incrementan en unos tres puntos porcentuales.

Tabla 6.4. Indicadores de cobertura educativa en Panamá (%)

Indicadores	Años			
	2005	2010	2012	2013
Tasa neta de escolarización en primaria	94,15	94,15	92,47	91,95
Tasa neta de escolarización en premedia y media	66,09	67,80	67,80	69,07
Tasa neta de asistencia en primaria				
Nacional	98,30	99,10	98,90	99,10
Rural	97,10	98,40	99,10	98,60
Urbana	99,10	99,60	99,60	99,50
Tasa neta de asistencia en secundaria				
Nacional	73,80	76,00	77,65	78,50
Rural	61,60	67,50	70,70	72,00
Urbana	80,60	81,20	81,85	82,30

Fuente: Elaborado a partir de UNESCO (2017); CEPAL (2017a); CGR-INEC (2017).

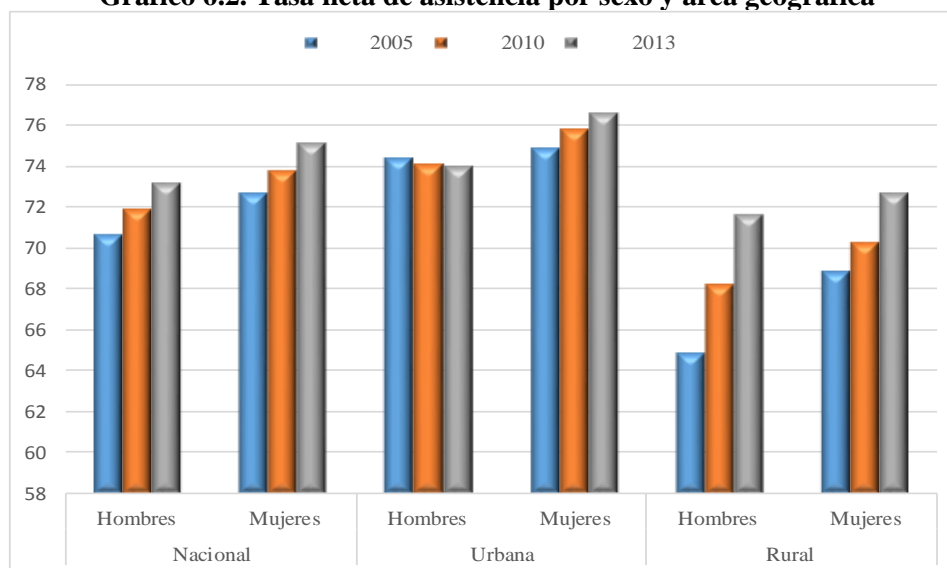
Además, no hay cambios significativos a nivel nacional en las tasas netas de asistencia en primaria (98,3% y 99,1% en los años 2005 y 2013, respectivamente). Es decir, en el año 2005, 98,3 niños de cada 100 con edad teórica, asisten a la escuela primaria y ocho años más tarde la proporción se mantiene igual. Al mismo tiempo, la proporción de alumnos que asisten a la escuela primaria es superior en las áreas urbanas que, en las áreas rurales.

Por otra parte, la evolución de las tasas netas de asistencia en secundaria a nivel nacional constata un incremento de 4,7 puntos durante el período (2005-2013); presentando un mejor comportamiento, las tasas netas de asistencia rurales que las urbanas (10,4 y 1,7 respectivamente). Sin embargo, la brecha entre las áreas urbanas (82,3%) y rurales (72%) en el año 2013 persiste, con una diferencia de 10,3 puntos porcentuales.

Para completar la información, en el Gráfico 6.2 se ha recogido la evolución de las tasas de asistencia a nivel nacional, diferenciando por sexo y área geográfica. A nivel nacional, las tasas de asistencia de mujeres son superiores a las de los hombres, registrándose un comportamiento similar en los tres años analizados en el gráfico. En el año 2013, la tasa de asistencia de los hombres (73,2%) es inferior al de las mujeres (75,2%) en dos puntos porcentuales. Las áreas urbanas presentan un comportamiento más homogéneo donde los hombres registran un aumento de 0,4 puntos porcentuales entre los años 2005 y 2013. En el caso de las mujeres, esta evolución favorable es incluso superior (1,7 puntos porcentuales) en el período.

En las áreas rurales, se percibe una menor tasa de asistencia escolar de los hombres con respecto a las mujeres, a pesar de que estas diferencias entre sexo se han ido reduciendo durante el período 2005-2013. Estas disparidades por sexo y área geográfica indican la presencia de brechas entre las regiones y género, que si bien se han ido reduciendo (4%, 2,1% y 1% en los años 2005, 2010 y 2013, respectivamente) aún prevalecen, situación que puede estar relacionada con la existencia de desigualdades socioeconómicas.

Gráfico 6.2. Tasa neta de asistencia por sexo y área geográfica



Fuente: Elaborado a partir de CEPAL (2017a).

El comportamiento de las tasas de asistencia precedente insinúa que Panamá se encuentra a menos de un punto porcentual de alcanzar la educación universal en educación primaria, medida a partir de las tasas netas de asistencia, presentando aún dificultades para incrementar dichas tasas a nivel de secundaria. Cabe destacar que aún persisten diferencias por sexo y regiones geográficas. En contraste, las tasas netas de escolarización ponen de manifiesto la existencia de una población con edades normativas que se está quedando fuera del sistema, lo que puede indicar la presencia de brechas de cobertura, situación que en el período de referencia tiene una tendencia al alza. Además, por limitaciones en la disponibilidad de datos estadísticos no ha sido posible contar con información de las tasas de escolarización por área geográfica (urbana y rural).

Complementando la información que proporcionan los indicadores educativos, en la Tabla 6.5 se analiza el comportamiento de otros indicadores relacionados con la oferta educativa en Panamá. Los datos disponibles indican que, a nivel de escuelas primarias, la distribución de maestros y profesores se ha visto modificada, cobrando mayor peso la región occidental, a costa de las otras regiones, en las que el porcentaje se ha mantenido o disminuido. Conviene recordar que las regiones Occidental y Oriental son las que concentran un mayor número de beneficiarios de la *Red de Oportunidades*, más del 60%¹¹⁰.

En términos absolutos, el sistema educativo contaba en el año 2012 con 8.155 escuelas distribuidas en 3.744 escuelas de educación preescolar, 3.372 escuelas primarias y 1.032 centros educativos que imparten la educación secundaria (premedia y media).

Se debe añadir que, en términos relativos, estos centros educativos, por nivel, registran un incremento porcentual de un 26,5% entre el año 2012 con respecto al 2005, siendo las escuelas de premedia y media las que registran un incremento superior del 50%, seguido de los centros de educación preescolar (39,53%) y, en menor medida, aquellos que imparten educación primaria con un incremento de un 4,8%.

Tabla 6.5. Indicadores de oferta educativa en Panamá

% de maestros en escuela primaria	Año
-----------------------------------	-----

¹¹⁰ Puede consultarse el Capítulo 4 de esta *Tesis Doctoral*.

Región	2005	2010	2012
Occidental	26,38	28,98	29,67
Oriental	4,48	4,56	4,46
Central	23,39	21,97	21,12
Metropolitana	45,75	44,49	44,74
Total	100	100	100

% de profesores en escuela secundaria		Año		
Región		2005	2010	2012
Occidental		18,16	20,87	20,42
Oriental		1,85	2,43	2,24
Central		22,53	22,94	22,00
Metropolitana		57,47	53,76	55,34
Total		100	100	100

Nº de centros escolares		Año		
Nivel educativo		2005	2010	2012
Educación preescolar		2.264	2.986	3.744
Educación primaria		3.210	3.250	3.372
Educación pre media y secundaria		518	878	1.039
Total		5.992	7.114	8.155

Porcentaje de escuelas oficiales con suministro de agua potable. Año 2010													
Nivel educativo	Total	Bocas del Toro	Coclé	Colón	Chiriquí	Darién	Herrera	Los Santos	Panamá	Veraguas ⁵	Comarca Kuna Yala	Comarca Emberá	Comarca Ngäbe Buglé
Primaria	59,2	53,6	81,9	58,3	78,7	41,1	88,6	92,5	79,4	15,2	59,5	28,2	30,6
Secundaria	66,3	68	85,9	75	81,4	60,6	90,5	95,7	86,6	28	47,8	10	38,5

Porcentaje de escuelas oficiales con suministro de energía eléctrica. Año 2010													
Primaria	67,4	36,5	54,1	49,7	87,2	43	82,4	89,1	72,4	74,9	57,1	23,1	65,6
Secundaria	83,9	62	67,9	69,4	92,9	78,8	85,7	95,7	88	93,9	54,5	60	88,1

¹ Bocas del Toro y Chiriquí y la Comarca Ngäbe Buglé.

² Darién, Comarca Worgandí, Emberá, Madugandí, Emberá Wonnán y Kuna Yala.

³ Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas.

⁴ Colón y Panamá.

⁵ Es posible que exista un error en estos datos, porque son inconsistentes.

Fuente: Elaborado a partir de CGR-INEC (2017); MEDUCA(2011) y FUDESPA (2013).

Una aproximación a la disponibilidad de recursos físicos la facilitan dos indicadores: el porcentaje de escuelas con suministro de agua potable y el porcentaje de escuelas con suministro de energía eléctrica (Tabla 6.6).

Tabla 6.6. Suministro de servicios básicos en centros de educación primaria: cinco países de América Latina. 2006

País	Electricidad	Agua	Saneamiento
Brasil	95	88	62
Colombia	92	73	75
Chile	99	92	82
México	97	80	67
Panamá	66	61	46

Fuente: Adaptado de Banco Mundial (2012:36).

El porcentaje de escuelas con suministro de agua potable en primaria y secundaria por provincias, en el año 2010¹¹¹, permite evaluar las condiciones sanitarias en las que se encuentra la población escolar y la lectura del indicador señala que en promedio 4 de cada 10 escuelas primarias carecen de agua potable, y una tercera parte de los centros educativos, a nivel de premedia y media,

¹¹¹ Último año del que se dispone información estadística.

presentan deficiencias en la dotación de este servicio básico. Las escuelas mejor dotadas se encuentran ubicadas en las provincias de Coclé, Chiriquí, Herrera, Los Santos y Panamá que se ubican por encima de la media; mientras que las que presentan mayores deficiencias son las escuelas ubicadas en las comarcas indígenas (Tabla 6.5).

Por otra parte, la disponibilidad de energía eléctrica es esencial para la actividad económica y el desarrollo humano. En los centros escolares, permite mejorar las condiciones pedagógicas y, lo que es más importante aún, la utilización de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). La lectura de la parte inferior de la Tabla 6.5 pone de manifiesto que las provincias de Chiriquí, Herrera, Los Santos, Panamá y Veraguas se encuentran por encima de la media del país en escuelas primarias y secundarias y, nuevamente, las ubicadas en las comarcas indígenas presentan dificultades con el suministro de energía eléctrica.

Cabe señalar que, en términos comparados con cuatro países de América Latina de renta media alta, el suministro de servicios básicos de las escuelas primarias de Panamá presenta condiciones inferiores a la media de estos países de la región. Los datos de la Tabla 6.5 y Tabla 6.6. ponen de manifiesto la existencia de cuellos de botella en las infraestructuras de estos centros escolares. Esta es una cuestión de especial trascendencia, dado que los programas de TMC inciden sobre la demanda, pero ignoran las condiciones de la oferta. Es preciso, tal como se ha puesto de manifiesto en páginas precedentes, que los gobiernos puedan asegurar la calidad y disponibilidad de los servicios, puesto que en ellos el impacto de las TMC será menos efectivo a largo plazo.

A la luz de las consideraciones anteriores, la calidad y provisión de la oferta escolar es heterogénea. En gran medida podría ser explicada por las diferencias geográficas claramente establecidas en Panamá. Es necesario el estudio de alternativas que conduzcan a la mejora de la provisión de los servicios educativos.

6.3. Evolución reciente de la distribución del ingreso y de la pobreza en Panamá

Una evolución comparada del crecimiento del PIB de Panamá y del conjunto de países de América Latina y el Caribe se observa en la Tabla 6.7. Las tasas de crecimiento del PIB de Panamá han sido superiores a las registradas en el conjunto de países de América Latina y el Caribe, con excepción del año 2009. Panamá presenta un crecimiento medio anual de un 7,86% del PIB, entre los años 2005 y 2015, representando más del doble de la media regional (3,06%).

Tabla 6.7. Tasas de crecimiento del PIB e Ingreso Nacional per cápita

Indicador	PAÍS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crecimiento del PIB (% anual)	Panamá	7,19	8,53	15,32	8,61	1,60	5,77	11,81	9,23	6,62	6,05	5,78
	América Latina y el Caribe	4,50	5,32	5,72	3,97	-1,73	5,79	4,38	2,82	2,78	0,75	-0,68
INB per cápita ¹	Panamá	4.880	5.170	5.900	6.510	6.650	7.010	8.350	9.510	10.530	11.430	12.050
	América Latina y el Caribe	4.523	5.157	6.057	6.961	7.117	7.989	8.780	9.616	9.898	9.807	8.939

¹ Método Atlas del Banco Mundial. US\$ a precios actuales.

Fuente: Elaborado a partir de Banco Mundial (2017).

A partir del año 2011, América Latina y el Caribe inician un proceso de desaceleración, situación que podría ser uno de los factores que ralentiza el crecimiento de la economía panameña, sin

embargo, continúa liderando el crecimiento económico en la región, muy por encima de la media. En este contexto, y a pesar de estos excepcionales progresos, el crecimiento económico no ha sido suficiente para reducir las desigualdades en términos del ingreso.

La Tabla 6.8 describe la distribución del ingreso medio de los hogares por quintil¹¹², a partir de la información facilitada por la ECH en los años 2010 y 2013. También proporciona la razón de ingreso por quintiles, que es la medida utilizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para medir la desigualdad. Si el primer quintil (Q1) agrupa al 20% de los hogares más pobres, es decir, aquellos que tienen menores ingresos y el último quintil (Q5), al 20% con mayor nivel de ingresos, la razón quintil (también llamada razón 20/20) se obtiene de la división del ingreso promedio del 20% más rico entre el ingreso promedio del 20% más pobre de la población. Por lo tanto, expresa el número de veces que se concentra el ingreso de los más ricos con respecto a los más pobres.

Tabla 6.8. Distribución del ingreso medio de los hogares según quintiles (en dólares)

Quintil	Año				
	2010		2013		
	Ingreso medio (Nacional)	% de Ingreso	Ingreso medio (Nacional)	% de ingreso	
TOTAL	943,31		TOTAL	1.278,31	
Q1	150,70	3,20	Q1	217,02	3,40
Q2	364,33	7,72	Q2	520,59	8,14
Q3	612,37	12,97	Q3	853,59	13,38
Q4	100,26	21,33	Q4	1.357,56	21,18
Q5	2.583,79	54,78	Q5	3.445,49	53,90
Razón quintil (Q5/Q1)		17,14	Razón quintil (Q5/Q1)		15,88

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (2010; 2013).

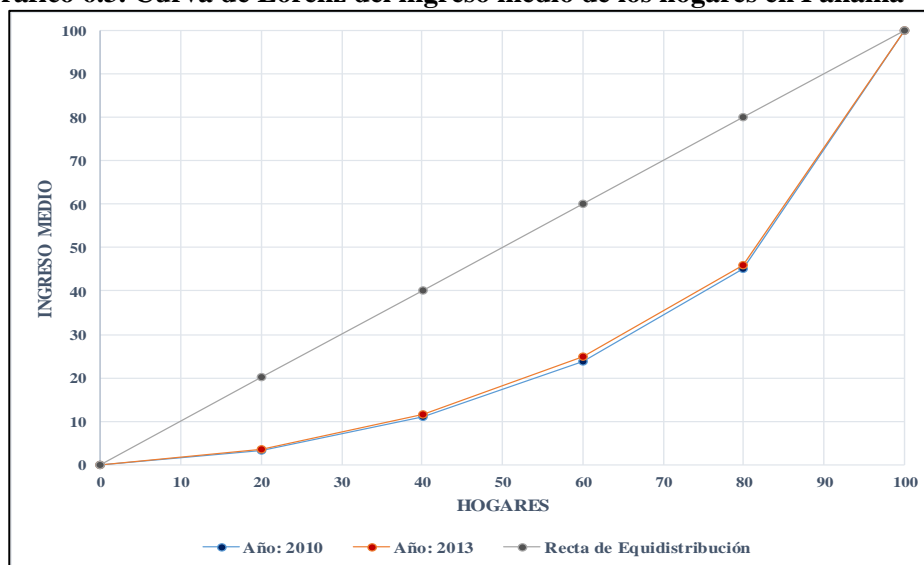
A la luz de los resultados, los datos revelan que la distribución de ingresos ha mejorado levemente en 1,26 puntos porcentuales, ya que la razón ingreso medio por hogar en el año 2013 es menor. En otros términos, en el año 2010, el 20% de los hogares más ricos concentraba 17,14 veces más ingresos que el 20% de los hogares más pobres. En el año 2013, esa relación se reduce a 15,88 veces.

Desde una perspectiva gráfica, la curva de Lorenz aporta evidencia sobre la distribución del ingreso medio a partir de la ordenación de los hogares, en escala ascendente, de acuerdo con el nivel de ingresos. El eje de abscisas (X) representa el porcentaje de hogares y el eje de ordenadas (Y) el porcentaje acumulado de los ingresos medios que esos hogares reciben (Gráfico 6.3).

Cuanto más se aproxime la curva a la diagonal, mayor es la equidad en el reparto del ingreso medio de los hogares, mientras que cuanto más se aproxime la curva a los ejes, el reparto es peor. La distribución del ingreso medio por quintiles en Panamá presenta cambios favorables, pero casi imperceptibles en la parte central de la distribución.

¹¹² Los quintiles dividen los hogares en cinco grupos iguales, representando cada uno el 20% del total.

Gráfico 6.3. Curva de Lorenz del ingreso medio de los hogares en Panamá



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (2010; 2013).

Como herramienta analítica complementaria, el índice de Gini¹¹³ mide el grado de desigualdad de la distribución del ingreso medio entre los hogares con respecto a una distribución con perfecta igualdad. Es decir, mide la concentración del ingreso. Los resultados para el ingreso de los hogares, a partir de la ECH, se presentan en la Tabla 6.9. De la información contenida se desprende que a nivel nacional este índice se ha reducido en 0,001 puntos entre los años 2010 y 2013. Esta centésima en la disminución obedece a que en el área urbana la reducción en la concentración supera la mayor concentración registrada en el área rural cuyo efecto final se traduce en un decrecimiento del índice a nivel nacional.

Tabla 6.9. Desigualdad en el ingreso medio de los hogares según el Índice de Gini

Área Geográfica	2010				2013			
	Estimación	STE	LI	LS	Estimación	STE	LI	LS
Urbana	0,452	0,003	0,446	0,458	0,430	0,003	0,425	0,435
Rural	0,459	0,003	0,454	0,464	0,469	0,003	0,463	0,475
Población	0,491	0,002	0,486	0,495	0,490	0,002	0,486	0,494

Nota: STE se refiere a la desviación estándar, LI: límite inferior y LS: límite superior.

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (2010; 2013).

Por otra parte, la incidencia de la pobreza según las líneas de pobreza es una metodología que consiste en obtener los umbrales económicos que determinan el ingreso necesario, sobre el cual están los no pobres, y bajo el cual se encuentran aquellos que no cuentan con ingresos suficientes para superar su condición de privación. Es el coste monetario de un nivel de bienestar de referencia para una persona dada, en un momento y un lugar dados (Ravallion, 1999). Las personas que no alcanzan ese nivel de bienestar se consideran pobres por insuficiencia de ingresos, y quienes sí lo hacen se excluyen de esa calificación.

El enfoque de la pobreza, como un fenómeno multidimensional, es un tema de creciente interés y su incorporación en el ámbito de la formulación y evaluación de políticas sociales, es una

¹¹³ El Índice de Gini toma valor entre 0 y 1. El valor 0 supone una equidistribución del ingreso, el valor 1 máxima desigualdad en el reparto. Por lo tanto, valores cercanos a 0 indican una mayor igualdad en la distribución del ingreso, mientras que próximos a 1 una fuerte concentración de ingreso.

necesidad urgente. Sin embargo, dado los objetivos de esta investigación se han realizado estimaciones de pobreza y pobreza extrema desde una perspectiva unidimensional.

A partir de las líneas oficiales de pobreza y del ingreso per cápita y del hogar, se ha calculado el porcentaje de personas y hogares que se encuentran por debajo de las líneas de pobreza general y extrema, realizando una distinción según el área geográfica (nacional, urbana y rural) y que se muestra en la Tabla 6.10.

Tabla 6.10. Evolución de la pobreza según líneas de pobreza en Panamá (%)

Líneas de Pobreza	Año 2010					
	Hogares			Personas		
	Nacional	Rural	Urbana	Nacional	Rural	Urbana
Pobreza extrema (indigencia)	10,69	22,88	4,51	14,55	31,81	5,16
Pobreza general	26,59	43,64	17,95	33,52	54,90	21,89
Líneas de Pobreza	Año 2013					
	Hogares			Personas		
	Nacional	Rural	Urbana	Nacional	Rural	Urbana
Pobreza extrema (indigencia)	7,84	18,54	3,07	11,16	26,2	3,58
Pobreza general	20,96	37,21	13,70	27,26	47,12	17,24

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (2010; 2013).

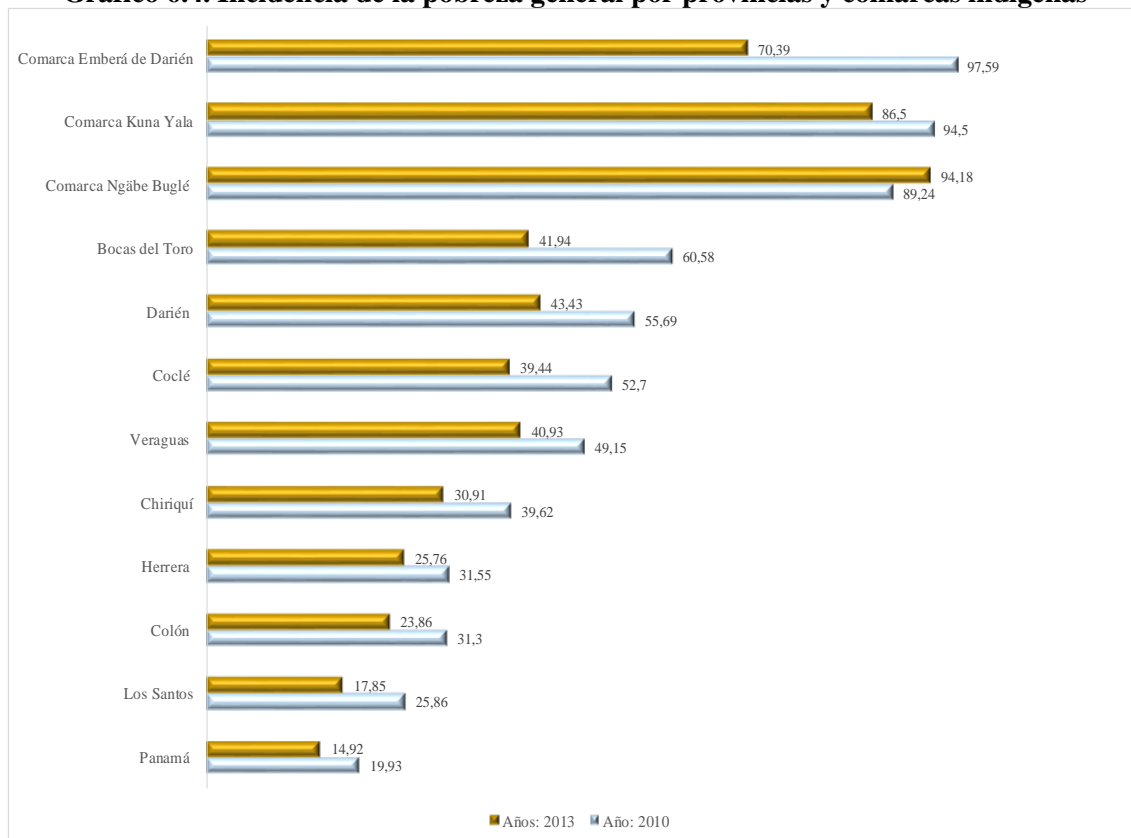
La lectura de la tabla nos indica que, en el año 2013, el 27,26 % de la población panameña no contaba con los ingresos necesarios para cubrir el coste de la canasta básica alimentaria y no alimentaria, es decir se encontraba por debajo de la línea de pobreza general. En términos comparados, esa situación supone una reducción de 6,26 puntos porcentuales con respecto al año 2010. Esta circunstancia es más crítica en el medio rural ya que, en ese año, el 47,12% de las personas se encuentra en situación de pobreza general, registrando una reducción de 7,78 puntos. A pesar de esta disminución, la incidencia de la pobreza sigue siendo más severa en el medio rural, donde un porcentaje realmente importante de la población (casi el 50%) aún se encuentra afectado por dicha condición.

En las áreas urbanas, también la incidencia de la pobreza general y extrema presenta reducciones de 4,65 y 1,44 puntos porcentuales en el año 2013 con respecto al año 2010.

En términos generales, la incidencia de la pobreza en los hogares y las personas muestra una evolución positiva. Sin embargo, es preciso señalar la existencia de una proporción alta de la población panameña que continúa en situación de pobreza en el año 2013. El Banco Mundial (2011) advierte que la baja elasticidad observada en la reducción de la pobreza en Panamá probablemente se pueda asociar al nivel elevado de pobreza en las zonas indígenas.

Las valoraciones precedentes se manifiestan en las ratios de pobreza general a nivel de provincias y comarcas indígenas que registran una tendencia a la baja entre los años 2010 y 2013. Sin embargo, su expresión más severa se presenta en las comarcas indígenas donde las tasas de pobreza resultan alarmantes (Gráfico 6.4). En media, el 94% de la población de estas regiones está bajo el umbral de pobreza en el año 2010 y, para el año 2013, se observa una tendencia a la baja, con excepción de la Comarca Ngäbe Buglé que acusa un incremento de 4,94 puntos con respecto al año 2010.

Gráfico 6.4. Incidencia de la pobreza general por provincias y comarcas indígenas



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (2010; 2013).

6.4. Cambios en la distribución del ingreso por las transferencias monetarias condicionadas

Tal como se ha descrito en el *Capítulo 4*, el programa *Red de Oportunidades* se lanzó en el año 2006, como parte de un esfuerzo por parte del Gobierno de Panamá para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema. Se dirige principalmente a la población en situación de pobreza extrema, con el objetivo de mejorar la educación, la salud y la nutrición de los hogares pobres, especialmente con niños de edades entre 0 y 17 años.

El subsidio de las transferencias monetarias está condicionado al cumplimiento de las reglas del *Programa*, que a menudo incluye la escolarización de los menores en edad escolar y el cumplimiento de controles de salud, así como la asistencia a charlas. Al participar en estas actividades, los hogares invierten de forma permanente para salir de su condición de pobreza.

En la Tabla 6.11 se ha realizado un ejercicio comparativo de la distribución del ingreso de los hogares antes de recibir las transferencias y después. Como ya se ha mencionado en el *Capítulo 4*, la cuantía entregada a los hogares participantes en el *Programa* es de 50 dólares mensuales (pagados bimensualmente). Esta transferencia supuso un incremento de 14,45 puntos porcentuales en el año 2010 para los hogares que se encuentran ubicados en el primer quintil de ingresos. En otros términos, la razón ingreso con transferencias mejoró 2,5 veces con respecto a la razón de ingreso sin transferencias en ese año (Tabla 6.11).

En el año 2013, las transferencias incrementan los ingresos del 20% más pobre en 35,30 dólares en términos absolutos, situación que mejora porcentualmente el ingreso medio de este grupo en

19,43 puntos porcentuales, incrementándose la razón ingreso 2,99 veces en ese año, situación que en términos comparativos con el año 2010, se amplía. Los resultados ponen de manifiesto que las transferencias consiguen cierto avance en la reducción de la desigualdad, aunque apenas perceptible.

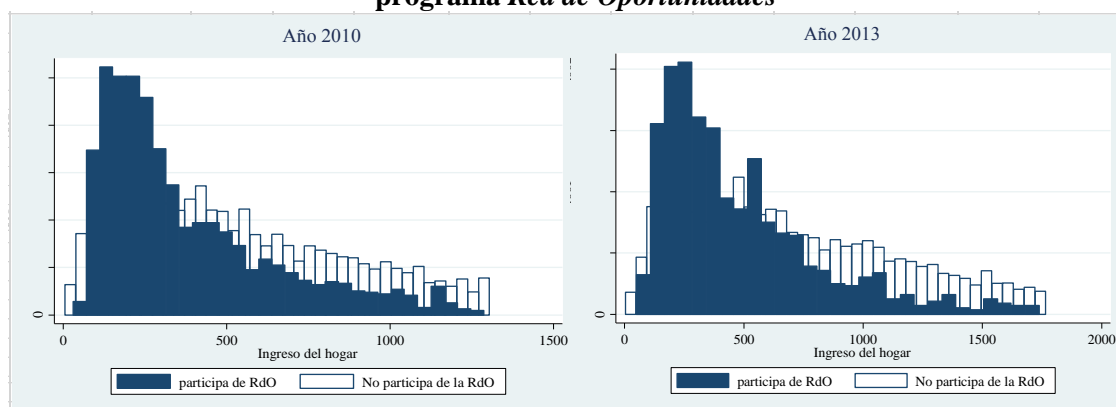
Tabla 6.11. Distribución del ingreso medio de los hogares según quintiles antes y después de las TMC

2010					2013				
Quintiles	con TMC	sin TMC	Dif.	Incremento (%)	Quintiles	con TMC	sin TMC	Dif.	Incremento (%)
Q1	150,70	131,67	19,03	14,45	Q1	217,02	181,72	35,30	19,43
Q2	364,33	356,67	7,66	2,15	Q2	520,59	496,62	23,97	4,83
Q3	612,37	608,98	3,39	0,56	Q3	853,59	833,84	19,75	2,37
Q4	1.006,26	1.004,52	1,74	0,17	Q4	1.357,56	1.336,94	20,62	1,54
Q5	2.583,79	2.586,47	-2,68	-0,10	Q5	3.445,49	3.427,70	17,79	0,52
Total	943,31	937,14	6,17	0,66	Total	1.278,31	1.254,49	23,82	1,90
Razón Q5/Q1	17,14	19,64			Razón Q5/Q1	15,88	18,86		

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (2010; 2013).

A la luz de las apreciaciones precedentes, el Gráfico 6.5 ilustra la distribución del ingreso de los hogares que participan y no participan en la *Red de Oportunidades* en los años 2010 y 2013. El eje de abscisas mide el ingreso de los hogares hasta el quintil 4 y el de ordenadas la función de densidad (número de personas para cada nivel de ingresos). En el año 2010, se observa la concentración de un grupo de individuos cuyos ingresos se encuentran por debajo de los 642 dólares (Q1 y Q2) y que no participan del *Programa (error de exclusión)*, así como individuos en los quintiles de ingreso más altos que reciben la ayuda (*error de inclusión*).

Gráfico 6.5. Distribución del ingreso medio de los hogares según su participación en el programa Red de Oportunidades



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (2010; 2013).

La distribución de ingresos para el año 2013, no presenta cambios significativos a pesar de que, en el caso de los participantes, la cola superior de la distribución indica un incremento en la cantidad de participantes, cuyos ingresos son superiores a los umbrales de pobreza.

Si la cobertura del *Programa* se define como el porcentaje de pobres elegibles que reciben las transferencias y la filtración como el porcentaje de personas que reciben las transferencias y no son pobres, entonces, la filtración del *Programa* se amplía hacia hogares que se encuentran muy

por encima de los umbrales de pobreza. Una filtración hacia los no pobres resulta inconveniente, dado que esto genera pérdida en términos de recursos financieros que podrían haber sido canalizados hacia la reducción de la pobreza.

Los resultados del Gráfico 6.5 profundizan en las conclusiones que se obtenían en el *Capítulo 4*. El *Programa Red de Oportunidades* está entregando subsidios a los no pobres, es decir, individuos que se encuentran en la parte superior de la distribución, con ingresos incluso en el cuarto quintil.

6.5. Aproximación empírica al impacto del Programa Red de Oportunidades en la asistencia escolar y el trabajo infantil

Una vez se ha puesto de manifiesto la situación educativa y social en la que se ha desarrollado el *Programa Red de Oportunidades*, en este apartado el objetivo es obtener una aproximación empírica al impacto que dicho *Programa* puede haber tenido sobre la asistencia escolar, así como su efecto en el trabajo infantil.

En realidad, hasta la fecha, poco se sabe de cómo ha afectado el *Programa Red de Oportunidades* a la formación de capital humano en los hogares en situación de pobreza. Apenas existen estudios que planteen algún tipo de evaluación de impacto del *Programa*, con la excepción del trabajo de Arraiz y Rozo (2011). Estos autores evalúan dicho *Programa*, centrándose en el impacto en la educación, la salud y el trabajo infantil, básicamente en las áreas rurales y las comarcas indígenas. Otros trabajos son evaluaciones de carácter cualitativo (Waters, 2009a; 2009b) y de proceso (Marques, 2009) que se han realizado al *Programa Red de Oportunidades* desde su implementación. Por lo tanto, resulta apremiante que se disponga de estudios e investigaciones que profundicen en el alcance del *Programa*.

Para cumplir con el objetivo, se hace uso de la metodología cuasi-experimental de evaluación de impacto conocida como *propensity score matching*, descrita previamente. Dicha metodología se aplica a los microdatos de la ECH, explotando en particular los datos correspondientes a los años 2010 y 2013. En concreto, se trata de una estimación del efecto medio del *Programa* en el grupo de los que han participado en el mismo (ATT) para cada una de las variables de resultado consideradas, la asistencia escolar y el trabajo infantil.

Para llevar a cabo el análisis, se ha restringido la muestra inicial de la ECH a aquellos niños en edad escolar, de 6 a 17 años, que forman parte de hogares en situación de pobreza. Resultado de esta selección, el número de niños en la muestra final es de 5.794 y 4.879 en los años 2013 y 2010, respectivamente. Más adelante, se ha dividido esta muestra en dos cohortes de edad: una cohorte que comprende a los niños de 6 a 11 años que, según el sistema educativo panameño, correspondería con las edades oficiales en las que se cursa primaria, y otra cohorte con edades entre 12 y 17 años que, según el sistema educativo, engloba el grupo de niños que cursan secundaria.

La asistencia escolar se ha construido a partir de la pregunta de la encuesta: *¿Asiste a la escuela actualmente?* Se trata, por tanto, de una variable dicotómica que toma el valor uno, si el niño responde que asiste a la escuela y toma el valor cero si no asiste. En aras a construir la variable tratamiento, se considera la pregunta: *¿Recibió usted ingresos el mes pasado por transferencia monetaria condicionada (¿Red de Oportunidades?)*. Esta pregunta se incorporó por primera vez en el diseño del cuestionario en el año 2010. A partir de la misma, se define una variable

dicotómica que es igual a uno cuando el individuo pertenece a un hogar que es beneficiario de la *Red de Oportunidades*, recibiendo, por lo tanto, la transferencia monetaria condicionada, e igual a 0 si no es participante.

Para la construcción de la probabilidad de ser beneficiario del programa *Red de Oportunidades*, el *propensity score*, se han construido un conjunto de variables relacionadas con las características del niño (sexo), características geográficas (distinguiendo, por un lado, entre área rural y urbana y, por otro, entre las provincias agrupadas en cuatro regiones: occidental, oriental, metropolitana y central), características del jefe de familia (ocupación y estado civil), características sanitarias (inscripción en la seguridad social) y características básicas del hogar (número de miembros del hogar y situación de hacinamiento en el hogar). En relación con esta última variable, el criterio para considerar que existe hacinamiento se basó en la mediana. Calculada la mediana, aquellas familias con un número de miembros por debajo del percentil 50, se consideró que no tenían problemas de hacinamiento y las viviendas en las que el número de personas se encontraba por encima, son familias que viven en condiciones de hacinamiento.

En la Tabla 6.12 se recoge la descripción estadística de las variables para el conjunto de la muestra de datos seleccionada. La lectura de dicha tabla pone de manifiesto que las familias pobres con niños entre 6 y 17 años tienen, de media, 3,2 y 3,17 hijos en los años 2010 y 2013, respectivamente. La distribución por género revela que, en el año 2010, los niños representan el 49,52% y las niñas el 50,48%; mientras que, en 2013, los porcentajes pasan al 48,72% y 51,28%, respectivamente. El 71% de la muestra no tiene seguridad social en el año 2010, situación que se incrementa a un 77% en 2013. Además, más de las tres cuartas partes se encuentran viviendo en hogares en los que hay hacinamiento.

Tabla 6.12. Estadística descriptiva

Variable	2010			2013		
	Total 6-17 años	Tratados RdO=1	No tratados RdO=0	Total 6-17 años	Tratados RdO=1	No tratados RdO=0
Número de hijos en el hogar*	3,21	3,51	3,10	3,18	3,44	2,29
Sexo						
Hombres	49,52%	48,92%	49,73%	48,72%	48,13%	49,05%
Mujeres	50,48%	51,08%	50,27%	51,28%	51,87%	50,95%
Dispone de seguridad Social						
No	70,92%	85,75%	65,63%	77,02%	90,21%	69,73%
Sí	29,08%	14,25%	34,37%	22,98%	9,79%	30,27%
Estado civil del jefe del hogar						
Unido	55,09%	61,65%	52,75%	61,20%	46,46%	57,15%
Separado o divorciado	15,19%	7,88%	17,79%	15,63%	31,51%	18,09%
Casado	22,73%	23,44%	22,48%	16,37%	36,30%	16,79%
Viudo	4,94%	6,63%	4,33%	5,35%	19,94%	6,02%
Soltero	2,05%	0,39%	2,65%	1,46%	7,57%	1,94%
Ocupación laboral del jefe del hogar¹						
Ejecutivos, directivos, profesionales	1,69%	1,45%	1,78%	2,22%	0,83%	3,08%
Técnicos y empleados de oficina	3,98%	1,69%	4,75%	2,07%	1,14%	2,65%
Vendedores, Jornaleros, artesanos, operadores	94,33%	96,86%	93,47%	95,72%	98,03%	94,28%
Área						
Rural	63,53%	87,33%	55,05%	68,42%	92,34%	55,19%
Urbana	36,47%	12,67%	44,95%	31,58%	7,66%	44,81%

Variable	2010			2013		
	Total 6-17 años	Tratados RdO=1	No tratados RdO=0	Total 6-17 años	Tratados RdO=1	No tratados RdO=0
Regiones²						
Occidental	30,01%	29,15%	30,32%	34,52%	49,13%	31,13%
Oriental	7,02%	14,51%	4,35%	16,40%	42,86%	12,06%
Metropolitana	32,48%	22,59%	36,01%	24,60%	29,17%	33,00%
Central	30,48%	33,75%	29,31%	24,49%	43,73%	23,81%
Hacinamiento						
Si	76,75%	89,17%	72,32%	79,75%	88,67%	74,86%
No	23,3%	10,83%	27,68%	20,25%	11,39%	25,14%
Número de observaciones	5794	1523	4271	4879	1737	3143

(*) Media de la variable

¹ En la variable ocupación laboral del jefe de hogar no todos declaran tener ocupación.

² Bocas del Toro y Chiriquí y la Comarca Ngäbe Buglé.

Darién, Comarca Worgandí, Emberá, Madugandí, Emberá Wonnán y Kuna Yala.

Panamá y Colón.

Los Santos, Coclé, Veraguas y Herrera.

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

En los años 2010 y 2013 más del 50%, manifiestan que su estado civil en el hogar es unido y casi el 95% están ocupados como vendedores, jornaleros, artesanos y operadores de maquinaria.

La distribución por áreas geográficas indica que el 63,53% de las personas, en el año 2010, proceden del área rural, incrementándose esta relación en el año 2013 (68,42%). La muestra más pequeña proviene de la región oriental (7,02%). El porcentaje para el resto de regiones se encuentra entre un 30% y un 32%, en el 2010. Esta proporción cambia ligeramente en el año 2013.

6.5.1. Efecto del programa Red de Oportunidades en la asistencia escolar

Para obtener el *propensity score*, se estimó para cada año objeto de estudio un modelo multivariante binario (*probit*), cuyos resultados se presentan en la Tabla 6.13 para el grupo completo de 6 a 17 años. En aras a que en el modelo se verificara que los grupos de tratamiento y control estuvieran balanceados (estadísticamente similares), la especificación del modelo *probit* resultante es diferente en cada año (especificación 1 y especificación 2).

Tabla 6.13. Modelo *probit*: Estimación de la probabilidad de participar en la Red de Oportunidades

Variable	2010			2013				
	Especificación 1			Especificación 2				
	Coef	Std. Err	Z	Coef	Std. Err	Z		
Número de hijos en el hogar	0,018	0,01	1,86	-0,019	*	0,01	-1,98	
Sexo								
Hombres	0,036	0,04	0,85	0,033		0,04	0,78	
Seguridad Social								
No tiene seguridad social	0,488	***	0,05	8,93	0,484	***	0,06	7,72
Estado civil del jefe del hogar								
Unido				0,133		0,12	1,07	
Separado o divorciado	-0,230	***	0,08	-2,97	0,180	0,14	1,31	
Casado	0,074	*	0,05	1,41	0,200	0,13	1,51	
Viudo	0,085		0,14	0,59				
Soltero	-0,606	**	0,26	-2,30	-0,118	0,25	-0,47	

Variable	2010			2013				
	Especificación 1			Especificación 2				
	Coef	Std. Err	Z	Coef	Std. Err	Z		
Ocupación laboral jefe del hogar								
Técnicos y empleados de oficina	-0,047	0,22	-0,21	0,889	***	0,27	3,35	
Vendedores, jornaleros, artesanos, operadores	0,136	0,18	0,72	0,619	***	0,19	3,26	
Área geográfica								
Rural	0,909	***	0,06	16,43	1,000	***	0,07	15,35
Regiones								
Oriental	0,812	***	0,08	10,68				
Metropolitana					-0,519	0,07	-7,84	
Central	0,239	***	0,05	5,04	-0,039	***	0,05	-0,77
Hacinamiento	0,654	***	0,07	9,94	0,574	***	0,06	8,84
Constante	-2,557	***	0,20	-12,95	-2,549	***	0,24	-10,64
Pseudo R ²		0,17				0,16		
LR chi2		942,27				900,02		
Prob > chi ²		0,00				0,00		
N		4904				4105		

Denota significatividad: *** p< 0,01; ** p< 0,05; *p< 0,10

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

El modelo *probit* estimado nos muestra que hay una relación directa entre la probabilidad de participar en el programa *Red de Oportunidades* y la zona geográfica rural. También que, si las condiciones de habitabilidad no son las adecuadas y no se dispone de un seguro social, existe una mayor probabilidad de participar en el *Programa*. Otros factores que resultan determinantes para explicar la participación en el *Programa* son el estado civil o la ocupación del jefe del hogar, aunque su importancia es variable según el año considerado.

Como se ha señalado anteriormente, se ha repetido el análisis separando la muestra en dos cohortes, de manera que se obtiene el efecto desagregado según el grupo de edad que se corresponde a cada uno de los niveles educativos de la enseñanza obligatoria (primaria y secundaria). Los modelos *probit* estimados, para el grupo de 12 a 17 años, se encuentran en la Tabla AIV.1 y para el grupo de edad de 6 a 11 años en la Tabla AIV.2, ambas en el *Anexo IV*.

Una vez obtenido el *propensity score*, el siguiente paso en la aplicación de esta metodología es el del emparejamiento de individuos del grupo de tratamiento con individuos del grupo de control. En esta fase, se ha considerado utilizar únicamente las unidades que están dentro de la región de soporte común. Con esta condición nos aseguramos que no existen observaciones en el grupo de tratamiento con una puntuación mayor (o menor) que el máximo (o mínimo) del grupo de control. En la Tabla 6.14 se informa sobre el número de observaciones tanto del grupo de tratamiento como del grupo de control que se encuentran dentro de la región de soporte común. Como se puede apreciar, apenas hay observaciones fuera de la zona de soporte común, por lo que el número de observaciones que se pierde es mínimo. La condición de soporte común también es válida para las otras dos submuestras que resultan de desagregar según la edad (6-11 y 12-17 años).

Tabla 6.14. Región de soporte común

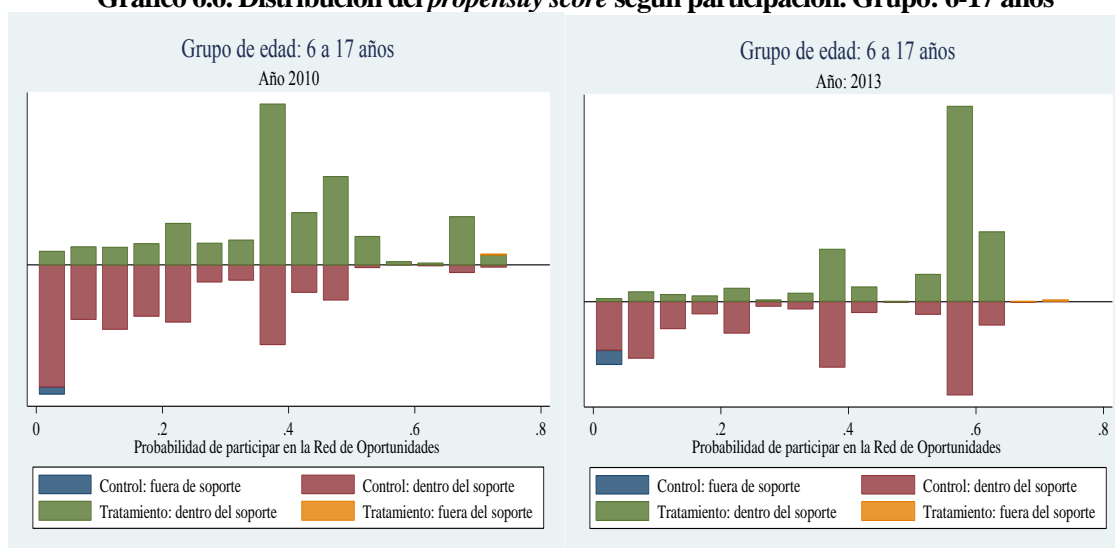
	2010	2013
--	------	------

Grupos de edad/años	fuera de soporte	dentro soporte	Total	fuera de soporte	dentro soporte	Total
Grupo de edad: 6-17 años						
Control	48	3.613	3.661	87	2.443	2.530
Tratamiento	2	1.241	1.243	8	1.567	1.575
Total	50	4.854	4.904	95	4010	4.105
Grupo de edad: 6-11 años						
Control	19	1.932	1.951	45	1.298	1.343
Tratamiento	0	681	681	0	825	825
Total	19	2.613	2.632	45	2.123	2.168
Grupo de edad: 12-17 años						
Control	60	1.650	1.710	118	1.069	1.187
Tratamiento	1	561	562	4	746	750
Total	61	2.211	2.272	122	1.815	1.937

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Gráficamente, podemos comparar la distribución del *propensity score* para los dos grupos, el de tratamiento y el de control (Gráfico 6.6). La parte superior del gráfico muestra la distribución para el grupo de individuos que participan en el Programa, mientras que en la parte inferior se encuentra la distribución de los individuos en el grupo de control. También se puede apreciar en el gráfico las observaciones que están fuera de la región de soporte común.

Gráfico 6.6. Distribución del *propensity score* según participación. Grupo: 6-17 años



Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

A modo de validación de la estimación del *propensity score*, también se ha procedido a la utilización de varios estadísticos que comparan para cada variable las muestras antes y después del emparejamiento, y que permiten, en cierta medida, acercarnos a la hipótesis de independencia condicional. Las salidas de dichas pruebas se presentan en las Tablas AIV.5; AIV.6; AIV.7; AIV.8; AIV.9 del Anexo IV para todas las cohortes (6-17; 6-11 y 12-17).

Los resultados indican que casi todas las variables presentan una normalización y reducción del sesgo después del emparejamiento, así como que no se encuentran elementos suficientes para rechazar la hipótesis nula de igualdad de medias. En términos generales, el pseudo-R² se reduce de forma significativa tras el emparejamiento. Igualmente, el sesgo en media y el sesgo mediano también se reducen después del emparejamiento y la prueba Chi² nos lleva a significación

estadística. En definitiva, los resultados de las pruebas han resultado globalmente satisfactorios. Lo mismo cabe señalar cuando se trabaja con los diferentes subgrupos en la asistencia (*Anexo IV*). Finalmente, y antes de presentar los resultados del efecto medio del *Programa* en la asistencia escolar, se ha incorporado en la Tabla 6.15, el número de observaciones finalmente utilizadas en el emparejamiento para cada uno de los tres criterios que se han considerado para emparejar participantes (el método del vecino más cercano, el método radio y el método Kernel).

Tabla 6.15. Número de observaciones emparejadas

Año	Emparejamiento	6 a 17 años		6 a 11 años		12 a 17 años	
		Tratamiento	Control	Tratamiento	Control	Tratamiento	Control
2010	Kernel, radio	1.243	3.613	681	1.932	562	1.650
	vecino más cercano	1.243	2.080	681	904	562	734
2013	Kernel, radio	1.575	2.443	825	1.298	750	1.069
	vecino más cercano	1.575	1.534	825	715	750	592

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

A continuación, la Tabla 6.16 muestra los resultados de la estimación del efecto medio del programa *Red de Oportunidades* para el grupo de 6 a 17 años de edad. En dicha tabla se presentan las tasas de asistencia para el total, así como las correspondientes al grupo de tratados y de control. Resultado de comparar la tasa de asistencia de ambos grupos, utilizando cada uno de los métodos de emparejamiento comentados (vecino más cercano, radios y Kernel), se obtiene el efecto medio para los que participan en el *Programa* (ATT).

El análisis de los resultados para el grupo completo de edad indica que el grupo de tratamiento (niños en edad escolar participantes en el *Programa Red de Oportunidades*) asiste en media a la escuela menos que el grupo de control. El valor del ATT resulta ser negativo y significativo estadísticamente en el caso de dos de los tres métodos de emparejamiento, lo que indica que el *Programa* no tiene efectos en la asistencia a la escuela. También se ha realizado un test de diferencia de medias para contrastar si el efecto obtenido en ambos años es igual. El test nos lleva a rechazar la hipótesis nula por lo que parece que el *Programa* no ha tenido la fuerza suficiente para romper con unas tasas de asistencia menores en las familias pobres.

Tabla 6.16. Estimación del efecto medio en la asistencia. Grupo de edad: 6-17 años

Método de Emparejamiento	2010						2013					2013/2010	
	91,41%						90,97%					-0,0044704	
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	diff	t-stat	
Vecino más cercano	88,0%	89,1%	-0,011	0,018	-0,61	88,8%	90,1%	-0,013	0,014	-0,97	-0,002 ***	-4,95	
Radio	88,0%	90,5%	-0,025	0,011	-2,35	88,8%	91,3%	-0,026	0,011	-2,36	-0,001 ***	-4,26	
Kernel	88,0%	90,0%	-0,019	0,013	-1,55	88,8%	91,4%	-0,026	0,011	-2,33	-0,007 ***	-27,05	

Denota significatividad: *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,10$

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Un análisis por grupos de edad descubre que los resultados anteriores deben ser tomados con cautela. La Tabla 6.17 presenta los resultados para el grupo de 6 a 11 años. Este grupo registra, en primer lugar, altas tasas de asistencia escolar en ambos años de estudio y, en segundo término, persiste ese comportamiento a la baja en las tasas, de 0,78 puntos porcentuales en el año 2013 con respecto al año 2010.

Tabla 6.17. Estimación del efecto medio en la asistencia. Grupo de edad: 6-11 años

Método de Emparejamiento	2010					2013					2010/2013	
	98,24%					97,46%					-0,78	
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	Diff	t-stat
Vecino más cercano	97,36%	96,61%	0,008	0,014	0,54	96,7%	94,7%	0,020	0,014	1,42	0,012 ***	23,96
Radio	97,36%	97,72%	-0,004	0,007	-0,55	96,7%	96,9%	-0,002	0,008	-0,21	0,002 ***	9,12
Kernel	97,4%	97,5%	-0,001	0,008	-0,17	96,7%	96,9%	-0,001	0,009	-0,15	0,000	0,00

Denota significatividad: *** p< 0,01; ** p< 0,05; *p< 0,10

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Por otro lado, las tasas de asistencia son realmente altas, muy cercanas al 100%, debido al hecho de que la educación es obligatoria en este nivel. Además, apenas hay diferencias entre ambos grupos (tratados y de control), siendo un poco más marcadas en el año 2013. Consecuencia de ello es que el efecto medio del tratamiento no resulte ser significativo en ningún caso.

El grupo de 12 a 17 años está constituido por los niños que, teóricamente, asisten a la premedia y media. La Tabla 6.18 presenta los resultados para dicho grupo. Se observa un incremento de las tasas globales de asistencia entre el año 2013 y 2010 de 0,12 puntos porcentuales. De nuevo, el test de diferencia de medias concluye que el efecto medio no se ha mantenido constante.

Tabla 6.18. Estimación del efecto medio en la asistencia. Grupo de edad: 12-17 años

Método de emparejamiento	2010					2013					2013/2010	
	83,27%					83,40%					0,12	
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	diff	t-stat
Vecino más cercano	76,7%	77,7%	-0,010	0,028	-0,36	80,0%	83,1%	-0,031	0,021	-1,43	-0,021 ***	-21,84
Radio	76,7%	82,0%	-0,053	0,024	-2,16	80,0%	84,6%	-0,05	0,021	-2,24	0,006 ***	8,35
Kernel	76,7%	80,4%	-0,037	0,023	-1,60	80,0%	84,9%	-0,05	0,022	-2,24	-0,012 ***	-16,81

Denota significatividad: *** p< 0,01; ** p< 0,05; *p< 0,10

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Por otro lado, el grupo de tratamiento incrementa en 3,3 puntos porcentuales su asistencia a la escuela en el año 2013 con respecto a 2010. No obstante, a pesar de este cambio positivo en las tasas de asistencia del grupo de tratamiento en el período reseñado, cuando se realiza la comparación con el grupo de control, en cada método aplicado, el efecto medio del programa es negativo con diferencias estadísticamente significativas en el caso del método radio y Kernel.

Es evidente que durante el periodo de vigencia del *Programa Red de Oportunidades* las tasas de asistencia para este grupo de edades han aumentado. Sin embargo, al compararlo con el contrafactual no tiene la fuerza suficiente para superar el comportamiento del grupo de control.

Llama la atención que, en el grupo de 6 a 11 años, a pesar de la tendencia a la baja de las tasas globales de asistencia, el emparejamiento entre el grupo de tratamiento y el de control sea positivo, por el contrario, en el grupo de 12 a 17, a pesar del leve incremento en las tasas generales de asistencia, el emparejamiento arroja resultados negativos. Este comportamiento, sugiere que el *Programa* tiene más fuerza en el nivel primario que en el nivel de premedia y media (secundaria).

6.5.2. Efecto del programa Red de Oportunidades en la asistencia por área geográfica y género

Ahora se realiza la estimación con las variables consideradas en el modelo, pero controlando si los grupos de control y tratamiento son de áreas urbanas, rurales o de las comarcas indígenas. La literatura reseña resultados dispares del efecto de los programas de transferencias monetarias condicionadas según áreas geográficas. Schaffland (2012) no encuentra diferencias significativas en algunas regiones de Brasil; Martínez (2012) revela que *Prospera* no genera una disminución de las inasistencias escolares en los hogares beneficiarios en algunas zonas urbanas de México, mientras que Behrman *et al.* (2012) descubren efectos similares en áreas rurales y urbanas en las fases iniciales del programa; Attanasio *et al.* (2010) encuentra efectos marginales más intensos en zonas urbanas que en áreas rurales en Colombia.

Con datos procedentes de la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) del año 2008, los resultados de Arraiz y Roza (2011), con respecto al *Programa Red de Oportunidades*, concluyen que el impacto se limita a la inscripción escolar en zonas rurales; no se encuentra ningún efecto en la inscripción de la secundaria en las zonas indígenas y en áreas urbanas no fue posible realizar las estimaciones por limitaciones en el tamaño de la muestra en esta área.

La Tabla 6.19 presenta los hallazgos de los efectos del tratamiento en los tratados según áreas rurales, indígenas y urbanas para el grupo de edad de 6 a 17 años. Se observa que en el año 2013 las tasas de asistencia se incrementan en el área rural e indígena, con respecto al año 2010 (no así en el área urbana). Además, puede considerarse que en las áreas urbanas prácticamente se ha logrado la universalidad en la asistencia escolar (99,53 % y 98,65% en los años 2010 y 2013, respectivamente).

Tabla 6.19. Estimación del efecto medio en la asistencia según área geográfica. Grupo de edad: 6-17 años

Rural												
Método de emparejamiento	2010					2013					2013/2010	
	98,24%					98,62%					2013/2010	
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	Tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	diff	t-stat
Vecino más Cercano	98,15%	97,80%	0,003	0,009	0,39	98,91%	98,91%	0,000	0,007	0,01	-0,003***	-8,21
Radio	98,15%	97,78%	0,004	0,009	0,42	98,91%	98,19%	0,007	0,010	0,72	0,003***	7,59
Kernel	98,15%	97,86%	0,003	0,007	0,40	98,91%	98,29%	0,006	0,009	0,68	0,003***	9,09

Indígena												
Método de emparejamiento	2010					2013					2013/2010	
	95,18%					94,39%					-0,79	
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	Tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	diff	t-stat
Vecino más Cercano	95,00%	94,00%	0,010	0,030	0,33	94,75%	93,38%	0,014	0,019	0,71	0,004**	2,44
Radio	95,00%	95,41%	-0,004	0,026	-0,16	94,70%	92,67%	0,020	0,021	0,96	0,033***	20,73
Kernel	95,00%	93,71%	0,013	0,026	0,49	94,75%	93,37%	0,014	0,021	0,67	0,001	0,63

Urbana												
Método de emparejamiento	2010					2013					2013/2010	
	99,53%					98,65%					-0,88	
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	Tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	diff	t-stat
Vecino más Cercano	100,0%	100,0%	0,000	0,002	0,00	96,49%	98,80%	-0,023	0,027	-0,84	-0,023***	-15,19
Radio	100,0%	99,5%	0,005	0,003	1,76	96,49%	98,95%	-0,025	0,028	-0,87	-0,03***	-30,90
Kernel	100,0%	99,5%	0,005	0,002	2,26	96,49%	98,98%	-0,025	0,023	-1,10	-0,03***	-37,74

Denota significatividad: *** p< 0,01%; ** p< 0,05%; *p< 0,10%

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Otro rasgo a destacar es que, en las áreas geográficas indicadas, en ambos años, las tasas de asistencia del grupo de tratamiento son superiores a las del grupo de control, excepto en el área urbana en el año 2013.

En el área rural, los resultados indican un ligero efecto positivo de 0,4 puntos y 0,7 puntos en el año 2010 y 2013 respectivamente, aunque no resulta ser estadísticamente significativo. Algo similar sucede en áreas indígenas, en las que se encuentra un impacto positivo de y 2 puntos en los años 2010 y 2013, respectivamente, aunque tampoco son estadísticamente significativos. Cabe señalar que el único efecto positivo significativo que se observa se produce en el área urbana en el año 2010 (según el criterio Kernel), donde se alcanza un 100% en la asistencia dentro del grupo de tratados.

Los resultados por género se muestran en la Tabla 6.20. En términos globales el comportamiento de los niños y niñas en las tasas de asistencia es inverso en ambos años de estudio. Las niñas presentan una tendencia a la baja en las tasas de asistencia (-1,59 puntos porcentuales), incrementándose las de los niños (0,46 puntos porcentuales) al comparar los dos años. Esto es, las niñas han reducido ligeramente su asistencia a clase mientras que se observa una leve mejoría en el comportamiento de la asistencia en los niños. Al realizarse el emparejamiento, el Programa parece tener un efecto negativo en las niñas, con resultados estadísticamente significativos con el método de Kernel y radio, tanto en el año 2010 como en 2013.

Por su parte, las tasas de asistencia en los niños del grupo de tratamiento y del grupo de control son muy similares, situación que con el emparejamiento conduce a no manifestarse efecto alguno en la asistencia, pues no tienen significatividad estadística.

Tabla 6.20. Estimación del efecto medio en la asistencia según género. Grupo de edad: 6-17 años

Niñas												
Método de emparejamiento	2010					2013					2013/2010	
	92,37%					90,77%					-1,59	
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	Tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	diff	t-stat
Vecino más Cercano	88,47%	90,63%	-0,022	0,022	-0,989	87,93%	90,83%	-0,029	0,022	-1,330	-0,007***	-8,70
Radio	88,47%	91,96%	-0,035	0,015	-2,28	88,03%	91,31%	-0,033	0,017	-1,886	0,003***	4,08
Kernel	88,47%	91,73%	-0,033	0,015	-2,22	87,93%	91,36%	-0,034	0,016	-2,101	-0,001***	-21,04

Niños												
Método de emparejamiento	2010					2013					2013/2010	
	90,37%					90,83%					0,46	
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	diff	t-stat
Vecino más Cercano	87,58%	86,35%	0,012	0,024	0,518	89,52%	89,98%	-0,005	0,018	-0,247	-0,017***	-22,51
Radio	87,58%	88,94%	-0,013	0,016	-0,863	89,52%	90,75%	-0,012	0,016	-0,765	0,002***	4,16
Kernel	87,58%	87,90%	-0,014	0,016	-0,873	89,52%	90,76%	-0,012	0,016	-0,768	-0,009***	-18,08

Denota significatividad: *** p< 0,01; ** p< 0,05; *p< 0,10

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

6.5.3. Efecto del Programa Red de Oportunidades en el trabajo infantil

A pesar de que la reducción del trabajo infantil no se encuentra entre los objetivos básicos de los programas de transferencias monetarias condicionadas, varias investigaciones estudian el efecto que este tipo de programas ha tenido sobre el trabajo infantil (Skoufias Parker, 2001; Cardoso y Portela, 2004; Borraz y González, 2009; Behrman, *et al.*, 2010; Amarante *et al.*, 2011; Covarrubias *et al.* 2012; Miller y Tsoka, 2012)¹¹⁴. El trabajo infantil es a la vez causa y consecuencia de la pobreza y, además, la existencia de trabajo infantil en un país supone la infrautilización de su capital humano. En este sentido, la transferencia al incrementar los ingresos de los hogares pobres, puede motivar a los padres a retirar a sus hijos del mercado laboral. En realidad, como señalan De Hoop y Rosati (2014) existen dos vías principales a través de las cuales la transferencia puede tener un efecto en el trabajo infantil, al modificar la asistencia a la escuela y al alterar el rendimiento que se obtiene por el trabajo infantil.

En la convención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 6 de junio de 1973, se acordó que “*la edad mínima de admisión al mercado de trabajo no deberá ser inferior a la edad en la que cesa la obligación escolar o, en todo caso, a los quince años*”. Tomando esto en consideración, y pese a los importantes avances logrados en los últimos años, todavía 168 millones de niños en todo el mundo siguen siendo víctimas del trabajo infantil, una cifra que ronda el 11% de la población infantil. Los niños que realizan algún tipo de trabajo peligroso, en el que directamente exponen su salud, seguridad o moralidad, representan más de la mitad de los niños en situación de trabajo infantil a nivel mundial, lo que en términos absolutos supera los 85 millones (OIT, 2015).

En Panamá, la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) proporciona información sobre las características económicas de la población de 5 a 17 años de edad. A partir de los resultados de esta encuesta, la incidencia del trabajo infantil en el grupo de edad de 10 a 17 años se sitúa en el 11,43% en el año 2010 y en el 11,16% en 2014, cifras¹¹⁵ levemente superiores a las medias de referencia mundiales. Al desagregar la información por grupos de edad, se observa un incremento en los menores de 10 a 14 años (7,10 y 7,92 en los años 2010 y 2014, respectivamente). Para el grupo de 15 a 17 años, la incidencia es mayor, superando las tasas los dos dígitos, entre el 16% y

¹¹⁴ La evidencia de los beneficios de los programas de transferencias monetarias condicionadas en variables educativas es extensa (Rawlings y Rubio, 2003; Fiszbein y Schady, 2009). Sin embargo, las orientaciones de los efectos en el trabajo infantil son menores.

¹¹⁵ Obtenidas de datos de la Encuesta de Trabajo Infantil del CGR-INEC (2017) Panamá.

17%. En ambos grupos de edad, los resultados muestran esa evolución creciente entre el año 2010 y 2014.

La OIT ha manifestado que no será posible lograr la eliminación del trabajo infantil sin aportar una solución al trabajo infantil entre los niños de más edad (OIT, 2015). Si bien los adolescentes de 15 a 17 años son, sin duda, de interés tanto para el trabajo infantil, como para el empleo juvenil, rara vez se concede una atención prioritaria a este grupo en los esfuerzos, en cualquiera de estas esferas.

El trabajo infantil aumenta el ingreso familiar a corto plazo, pero al interferir con el desarrollo del capital humano, reduce a largo plazo el ingreso familiar. Los menores de edad, al ingresar en el mercado de trabajo, de manera inmediata contribuyen con el ingreso en el hogar, pero desplazan la escolaridad, lo que conlleva en el futuro un desplazamiento potencial de ingresos (Dehejia y Gatti, 2005). Es necesario añadir que, la actividad económica no remunerada en fincas agropecuarias o empleo doméstico, aumenta entre los hogares pobres y disminuye en hogares con ingresos más altos (Edmonds y Schady, 2011) y que las contracciones económicas en regiones agrícolas tienen efectos adversos, ya que reduce notablemente la asistencia a la escuela y aumenta el trabajo infantil en el hogar (Bandara *et al.*, 2015). En definitiva, a priori, el efecto esperado de la transferencia no es predecible.

Para abordar el impacto del *Programa Red de Oportunidades* sobre el trabajo infantil, se emplea la misma metodología que se ha utilizado para estimar el efecto sobre la asistencia escolar, el *propensity score matching*. Con esta finalidad, se selecciona primeramente una muestra formada por niños entre 10 a 17 años que manifiestan encontrarse activos¹¹⁶ en el mercado laboral y que forman parte de familias en situación de pobreza. Para ello, se hace uso de la pregunta que hace referencia a la condición de actividad económica, que se construye a partir de las respuestas a diversas preguntas que tratan de determinar si la persona encuestada se encontraba ocupada, desocupada o era potencialmente activa. En concreto, se determina si la persona se encontraba activa suministrando mano de obra para la producción de bienes y servicios en el país, durante la semana de referencia de la encuesta.

A partir de esta pregunta se diseña una variable dicotómica para identificar el trabajo infantil, que toma el valor uno, cuando se realiza una actividad económica, y cero en caso contrario. Esta es nuestra variable de resultado¹¹⁷. La variable de tratamiento sigue siendo la participación en el *Programa Red de Oportunidades*.

El número de observaciones en el grupo completo de 10 a 17 años es de 3.770 y 3.206 para los años 2010 y 2013, respectivamente. De ellos, 991 individuos participan de la *Red de Oportunidades* y 2.779 no lo hacían en el año 2010; mientras que, en 2013, son 1.163 los

¹¹⁶ Sorprende que las encuestas de empleo incorporen esta pregunta no solamente para el colectivo de mayores de 15 años, lo que supone implícitamente reconocer la existencia de trabajo infantil. Asimismo, cabe señalar que existe cierta controversia sobre las importantes diferencias que se obtienen en la medición del trabajo infantil según la fuente utilizada (Basu y Van, 1998).

¹¹⁷ Somos conscientes de que el trabajo infantil puede afectar a los niños de diferentes formas y sus consecuencias no pueden ser capturadas en un solo indicador. Los efectos sobre la acumulación de capital humano dependen de la participación en el trabajo, el horario y las horas trabajadas, el sector de empleo y la ocupación. Por tanto, se necesita información detallada para comprender cómo las intervenciones de las políticas públicas pueden afectar al bienestar de los niños en el componente trabajo infantil, cuestión que está muy poco estudiada (De Hoop y Rosati, 2014).

individuos participantes del *Programa* y 2.043 los que no participan (*Anexo IV*; Tabla AIV.11; AIV.12; AIV.13). Por otro lado, al igual que sucede con la variable resultado asistencia, se cumple la región de soporte común para el grupo de control y tratamiento, por lo que la estimación en el año 2010 se realiza con 3.179 observaciones, y en 2013 con 2.669.

El efecto del *Programa Red de Oportunidades* en el trabajo infantil es una aproximación pertinente para examinar si las transferencias monetarias condicionadas afectan el comportamiento de los niños de 10 a 17 años activos en procesos económicos productivos, resultados que son presentados en la Tabla 6.21. En ella se describen los efectos de participar en la *Red de Oportunidades* en la reducción del trabajo infantil para el grupo de edad de 10 a 17 años. Cabe señalar que se procedió a construir dos subgrupos: uno de 10 a 14 años y otro de 15 a 17 años, como estrategia que permita visualizar los cambios que pueden presentarse entre estos dos grupos etarios, ya que los niños en edades para cursar la secundaria se encuentran más propensos a realizar trabajo o retirarse de los centros escolares, o participar de ambas actividades (trabajar y estudiar).

Tabla 6.21. Estimación del efecto medio en el trabajo infantil

Trabajo infantil: 10 a 17 años													
Método de emparejamiento	2010					2013					2013/2010		
	13,80%					19,97%					6,17		
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	diff	t-stat	
Vecino más cercano	23,88%	16,43%	0,074	0,021	3,542	28,41%	23,14%	0,053	0,024	2,184	-0,021***	-29,00	
Radius	23,88%	13,09%	0,108	0,018	5,878	28,41%	24,42%	0,040	0,021	1,941	-0,068	-0,013	
Kernel	23,88%	14,97%	0,089	0,019	4,764	28,41%	23,30%	0,051	0,022	2,373	-0,038***	-70,04	

Trabajo infantil: 10 a 14 años													
Método de emparejamiento	2010					2013					2013/2010		
	8,30%					14,85%					6,55%		
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	diff	t-stat	
Vecino más cercano	15,52%	10,07%	0,055	0,025	2,225	21,07%	17,78%	0,033	0,027	1,236	-0,022***	-21,74	
Radius	15,52%	7,69%	0,078	0,018	4,461	21,07%	19,36%	0,017	0,022	0,777	-0,061***	-96,16	
Kernel	15,52%	9,43%	0,061	0,019	3,251	21,07%	18,27%	0,028	0,019	1,457	-0,033***	-54,43	

Trabajo infantil: 15 a 17 años													
Método de emparejamiento	2010					2013					2013/2010		
	26,83%					27,64%					0,81		
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	diff	t-stat	
Vecino más cercano	43,88%	28,01%	0,159	0,053	3,015	41,01%	29,05%	0,120	0,046	2,593	-0,04***	-13,07	
Radius	43,88%	26,46%	0,174	0,033	5,249	41,01%	30,66%	0,104	0,039	2,637	-0,07***	-42,40	
Kernel	43,88%	29,19%	0,147	0,041	3,589	41,01%	31,66%	0,094	0,035	2,709	-0,05***	-30,61	

Denota significatividad: *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,10$
 Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

El contraste de diferencia de medias (*ttesti*) indica que a partir de un $p\text{-valor}=0,00$, se proporciona suficiente evidencia para rechazar la hipótesis nula de que la ATT es igual en ambos años, por lo tanto, se acepta que los ATT en los años 2010 y 2013 y, en los tres grupos, son diferentes y estadísticamente significativos. Al comparar las tasas de trabajo infantil globales del año 2013, con respecto a las de 2010, estas se incrementan en 6,17 puntos porcentuales. Las del grupo de control aumentan en mayor medida que las del grupo de tratamiento en el año 2013 con respecto a 2010 (6,7 y 4,5 respectivamente).

Al realizarse el emparejamiento en el grupo de edad completo (10 a 17 años) el *Programa* no incide en la reducción del trabajo infantil en los dos años de referencia con resultados estadísticamente significativos en los tres métodos de emparejamiento utilizados (vecino más cercano, radio y Kernel).

A su vez, las tasas de trabajo infantil en 2010, para el subgrupo de 10 a 14 años, son de un dígito (8,30%), mientras que en el año 2013 estas tasas se incrementan a dos dígitos (14,85%) con una diferencia de 6,55 puntos porcentuales. Además, esta situación se vuelve a manifestar en este grupo: las tasas de trabajo infantil crecen, en mayor medida, en el grupo de control, que en el grupo de tratamiento.

Cabe señalar, con respecto al grupo de 10 a 14 años, que el *Programa* no parece tener efectos en la reducción del trabajo infantil con resultados estadísticamente significativos, sólo en el año 2010 y no así en el año 2013.

El análisis de los resultados del grupo de 15 a 17 años sugiere que más de una cuarta parte de los niños pobres que forman parte de esta cohorte realiza alguna categoría de trabajo infantil, presentándose un cambio positivo en el año 2013 con respecto a 2010 (de 0,81). Debe destacarse, además, que el 43,88% de los niños del grupo de tratamiento se encuentra realizando alguna actividad económica en el año 2010, y estas tasas logran reducirse al 41,01% en el año 2013. Por su parte, el 28,01% de los niños del grupo de control se encuentran activos en el mercado de trabajo en el año 2010, situación que cambia a casi una tercera parte en el año 2013.

A pesar de la reducción en las tasas de trabajo infantil en el grupo de tratamiento, en los años de referencia, al realizar el emparejamiento, el efecto medio se mantiene positivo cuando se compara con el grupo de control, siendo estadísticamente significativos con los tres métodos utilizados (vecino más cercano, radio y Kernel).

Desde una perspectiva de género (Tabla 6.22), las tasas globales de trabajo infantil se incrementan más que proporcionalmente en las niñas que en los niños (6,02% y 13,79% entre los años 2010 y 2013 para las niñas, frente al 21,55% y 26,41%, respectivamente, para los niños).

Al realizar el emparejamiento se observa que en ambos grupos (tratamiento y control) las tasas de trabajo infantil en niñas se incrementan en la misma proporción. El ATT es positivo con los tres métodos de emparejamiento y estadísticamente significativo. Las tasas de trabajo infantil en niños en el grupo de tratamiento se incrementan ligeramente en el año 2013 con respecto a lo que sucede en 2010 (35,57% y 34,20% respectivamente) y las del grupo de control crecen en mayor medida (29,87% y 21,86% respectivamente). Este comportamiento permite contener el efecto medio de 12,3 puntos a 5,6 puntos. En otras palabras, los resultados advierten que la *Red de Oportunidades*, en media, controla el crecimiento del trabajo infantil en niños, sin embargo, el *Programa* no tiene la fuerza suficiente, por sí solo, de reducirlo de forma generalizada.

Tabla 6.22. Estimación del efecto medio en el trabajo infantil según género

Niñas												
Método de emparejamiento	2010					2013					2013/2010	
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	diff	t-stat
	6,02%					13,79%					7,77	
Vecino más cercano	12,37%	6,10%	0,063	0,023	2,679	20,79%	15,35%	0,054	0,028	1,939	-0,009***	7,44
Radius	12,37%	4,57%	0,078	0,019	4,091	20,79%	16,83%	0,040	0,03	1,326	-0,038***	-40,77
Kernel	12,37%	5,97%	0,064	0,020	3,27	20,79%	16,22%	0,046	0,026	1,73	-0,018***	-20,72

Niños												
Método de emparejamiento	2010					2013					2013/2010	
	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	tratado	control	ATT	s.e.	t-stat	diff	t-stat
	21,55%					26,41%					4,86	
Vecino más cercano	34,20%	22,53%	0,117	0,032	3,628	35,57%	27,63%	0,079	0,035	2,238	-0,38***	-24,60
Radius	34,20%	21,86%	0,123	0,029	4,248	35,57%	29,87%	0,057	0,03	1,917	-0,66***	-59,45
Kernel	34,20%	23,55%	0,107	0,025	4,261	35,57%	29,39%	0,062	0,029	2,166	-0,45***	-44,43

Denota significatividad: *** p< 0,01; ** p< 0,05; *p< 0,10

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Los resultados en el grupo de edad de 10 a 17 años, por subgrupos de edad (de 10 a 14, por un lado, y de 15 a 17 años, por otro) y género muestran que la transferencia monetaria condicionada entregada a los participantes de la *Red de Oportunidades* no afecta el comportamiento de los niños de estas edades activos en procesos económicos productivos. Parece que el *Programa* puede incidir en mayor medida en niños que en niñas.

6.6. Discusión y conclusiones

Las transferencias monetarias condicionadas llevan implementándose desde hace más de más de dos décadas en veinte países de América Latina y el Caribe como herramienta de lucha contra la pobreza.

Su rápida expansión en toda la región y en otros contextos puede deberse al aparente éxito de las primeras experiencias, tanto de *Progres-Oportunidades* en México como de *Bolsa Familia* en Brasil, situación que explica su replica y expansión en otros países de la región y fuera de ella.

Una extensa literatura documenta y analiza su impacto en diferentes variables educativas como: matrícula (Maluccio y Flores, 2004; De la Torre García, 2005; De Brauw y Hoddinott, 2011; Behrman *et al.*, 2010), progresión, deserción y repetición escolar (Glewwe y Kassouf, 2011; Simões, 2012; Nilsson y Sjöberg, 2013; De Brauw *et al.*, 2015), asistencia escolar (Cardoso y Portela, 2004; Borraz y González, 2009; Aguilar y Siza, 2010; Attanasio *et al.*, 2010; Filmer y Schady, 2011; Martínez, 2012; Schanffland, 2012; Del Carpio, *et al.*, 2016), así como los efectos en el trabajo infantil (Skoufias Parker, 2001; Cardoso y Portela, 2004; Borraz y González, 2009; Behrman, *et al.*, 2010; Amarante *et al.*, 2011; Covarrubias *et al.* 2012; Miller y Tsoka, 2012).

Una vez efectuadas las estimaciones del modelo es posible proceder a una interpretación de los resultados obtenidos. La Tabla 6.23 resume la matriz de resultados de las estimaciones realizadas

en los años objeto de estudio (2010 y 2013) en los epígrafes anteriores. En concreto: se presentan los efectos en la asistencia escolar para la muestra completa de niños de 6 a 17 años y para los subgrupos de 6 a 11 años y de 12 a 17; asimismo, se reflejan las estimaciones distinguiendo si los niños del grupo completo proceden de áreas rurales, indígenas o urbanas; el último bloque de la tabla sintetiza los resultados de los efectos del trabajo infantil para el grupo completo de 10 a 17 años y por subgrupos de edad (de 10 a 14 años y de 15 a 17). En ambos casos (asistencia escolar y trabajo infantil) se realizan estimaciones por género.

Tabla 6.23. Matriz de resultados

Impacto del Programa Red de Oportunidades en la asistencia escolar, por grupo de edad			
Grupo de población	2010	2013	ttesti
Grupo completo: 6 a 17 años	-0,019 (-1,55)	-0,026 (-2,33) **	-0,007 (-27,05) ***
Grupo de 6 a 11 años	-,001 (-0,17)	-0,001 (-0,15)	0,00 (0,00)
Grupo de 12 a 17 años	-0,037 (-1,60)	-0,05 (-2,24) **	0,012 (-16,81) ***

Impacto del Programa Red de Oportunidades en la asistencia escolar, por área geográfica			
Grupo de población	2010	2013	ttesti
Rural	0,003 (0,40)	0,006 (0,68)	0,003 (9,09) ***
Indígena	0,013 (0,49)	0,014 (0,67)	0,001 (0,63)
Urbana	0,005 (2,26) **	-0,025 (-1,10)	-0,03 (-37,74) ***

Impacto del Programa Red de Oportunidades en la asistencia escolar, por género			
Grupo de población	2010	2013	ttesti
Niñas	-0,033 (-2,22) **	-0,034 (-2,101) **	-0,001 (-21,04) ***
Niños	-0,014 (-0,873)	-0,012 (-0,768)	-0,009 (-18,08) ***

Incidencia del Programa Red de Oportunidades en el trabajo infantil, por grupos de edad			
Grupo de población	2010	2013	ttesti
Grupo completo: 10 a 17 años	0,089 (4,764) ***	0,051 (2,373) **	-0,038 (-70,04) ***
Grupo de 10 a 14 años	0,061 (3,251) ***	0,028 (1,457)	-0,033 (-54,43) ***
Grupo de 15 a 17 años	0,147 (3,589) ***	0,094 (2,709) ***	-0,05 (-30,61) ***

Incidencia del Programa Red de Oportunidades en el trabajo infantil, por género			
Grupo de población	2010	2013	ttesti
Niñas	0,064 (3,27) ***	0,046 (-1,73)	-0,018 (-20,72) ***
Niños	0,107 (4,261) ***	0,062 (2,166) **	-0,45 (-44,43) ***

***denota significatividad al 0,01 **denota significatividad al 0,05; * denota significatividad al 0,10

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

El primer desafío metodológico a superar fue que el *Programa Red de Oportunidades* no dispone de una línea base, y tampoco se cuenta con encuestas de seguimiento que ofrezcan datos

longitudinales de los beneficiarios del *Programa* con información detallada sobre aspectos socioeconómicos, demográficos, educación, salud, gastos, entre otras, información que sí disponían, por ejemplo, los Programas *Prospera-Oportunidades* en México o *Familias en Acción* en Colombia.

Teniendo en cuenta este hecho, se utiliza la técnica cuasi-experimental *propensity score matching* para evaluar el impacto del *Programa* sobre las variables de interés (asistencia escolar y trabajo infantil). La literatura pone de manifiesto que trabajar con diseños cuasi-experimentales podría conducir a resultados menos sólidos que los que se obtienen con diseños experimentales planteados con anticipación y cuidado (Rawlings y Rubio, 2003). Asimismo, el supuesto de que las características observables utilizadas para estimar la probabilidad de participar en un programa explican todas las diferencias entre el grupo de tratamiento y el grupo de control, es un supuesto fuerte que subyace detrás de la técnica (European Commission, 2014a).

El objetivo ha sido realizar una aproximación al impacto del *Programa Red de Oportunidades* en la asistencia escolar y el trabajo infantil en los años 2010 y 2013. Para tal finalidad se utilizan los datos disponibles en la ECH. En el caso de la asistencia escolar, la muestra se restringe a niños en edad escolar entre 6 y 17 años a nivel nacional. A su vez, la muestra se desagrega en dos cohortes (de 6 a 11 años y de 12 a 17) al objeto de observar diferencias entre los grupos de edad que cursan la educación primaria obligatoria y el nivel secundario, así como entre distintas áreas geográficas (urbana, rural e indígena) y por género. Para estudiar la incidencia del *Programa* en la reducción del trabajo infantil, la muestra se restringe a niños de edades comprendidas entre 10 y 17 años que son participantes del *Programa* y desagregada en dos subgrupos: de 10 a 14 años y de 15 a 17 años, distinguiendo también por género.

En términos generales, con la técnica utilizada se descubre que el *Programa Red de Oportunidades* de Panamá no mejora el nivel de asistencia escolar de los niños que participan en él frente a aquellos que no lo hacen. Este resultado global no es lo que cabría esperar si tenemos presente que las principales investigaciones realizadas de otros programas, como *Prospera-Oportunidades* en México, encuentran impactos positivos sobre el crecimiento de la matrícula y la asistencia escolar se ve favorecida por el retorno a los estudios de los niños del sexo masculino (SEDESOL, 1999); una de cada diez familias rurales se ve inducida a inscribir a su hijo en la escuela producto del subsidio otorgado (Schultz, 2001); Skoufias y Parker (2001) descubren un impacto positivo en las tasas de asistencia en primaria, sin embargo, no encuentran efecto en las niñas de un mismo grupo de edad y por áreas geográficas; Parker (2003) identifica impactos positivos en la inscripción escolar.

A su vez, las primeras investigaciones de *Bolsa Familia* en Brasil constatan mejoras en los indicadores educativos (World Bank, 2001; Cardoso y Portela, 2004). Lo mismo sucede con *Familias en Acción* en Colombia, cuya primera evaluación (DNP, 2008) descubre impactos positivos en las tasas de asistencia escolar, que se hacen más evidentes en los menores que asisten a la escuela secundaria de áreas urbanas y rurales. Sin embargo, Attanasio *et al.* (2010) encuentran efectos marginales más intensos en las zonas urbanas que en las rurales.

Conviene subrayar que los resultados de estas evaluaciones podrían deberse a que corresponden a la primera generación de este tipo de programas, diseñados como experimentos aleatorizados, con esquemas rigurosos antes de su implementación, situación que permitió la construcción de grupos de control adecuados, con información minuciosa y robusta antes, durante y después de su ejecución (encuestas de evaluación longitudinales de panel de datos, encuestas de línea base).

Aunque, en principio, los hallazgos de esta investigación podrían parecer contradictorios con los obtenidos en estas evaluaciones, y deben tomarse con cautela, pueden estar fundamentados en diversas causas.

En primer lugar, la literatura no es concluyente ya que estudios más recientes, en contextos donde la inscripción en el sistema escolar es casi universal, ponen de relieve que no se encuentran efectos positivos en la asistencia a la escuela (Borraz y González, 2009). El bajo impacto en la disminución de las inasistencias escolares, encontrado por Martínez (2012), es atribuible a diversos factores asociados a las características del entorno; mientras que Aguilar y Siza (2010) identifican efectos positivos en centros urbanos en el nivel de secundaria, no detectando efectos para aquellos que cursan educación primaria.

Estos hallazgos también pueden explicar nuestros resultados ya que, cuando se efectúa el análisis de forma desagregada por grupos de edad (6 a 11 años) o cuando se establecen diferencias entre el ámbito urbano, rural e indígena, se descubre que la *Red de Oportunidades* tiene efectos positivos en las áreas rurales e indígenas; sin embargo, estos son poco perceptibles y no significativos estadísticamente. Cabe señalar, que es precisamente en estas áreas geográficas donde el *Programa* tiene mayor presencia, concentrando, en términos absolutos, a un total de 358.356 individuos, lo que representa el 84,14% de los beneficiarios del *Programa*¹¹⁸.

En definitiva, parece que cuando se parte de un nivel de asistencia escolar de por sí elevado, próximo a los niveles universales, la mejoría que se puede lograr en este indicador educativo es apenas apreciable.

En segundo lugar, en contraste con estudios de varios de los programas implementados en otros países de América Latina y el Caribe, el *Programa Red de Oportunidades* ha sido poco estudiado en términos de los impactos en las variables claves de esta intervención. En esta línea, Arraiz y Rozo (2011) evalúan el impacto de la *Red de Oportunidades* en los indicadores educativos (matrícula escolar), en salud y los efectos en el trabajo infantil en áreas rurales y comarcas indígenas. A tal fin, utilizan la encuesta de Niveles de Vida (ENV) del año 2008 que incluye una pregunta que permite identificar participantes del *Programa*. Utilizan la técnica de *propensity score matching*, restringiendo el estudio a áreas rurales y comarcas indígenas. Encuentran un impacto positivo del *Programa* en áreas rurales e indígenas en la matrícula de niños de 4 a 17 años de edad, mientras que en secundaria no identifican ningún efecto.

Es preciso señalar, que el estudio se elabora con una encuesta realizada dos años después de la implementación del *Programa*, cuyos resultados positivos podrían haber sido captados en ella debido al interés y la novedad que significó para la población beneficiaria participar en un programa con las características de la *Red de Oportunidades*. Estos resultados pueden estar en línea con la argumentación de Hoops y Rosati (2014), quienes indican que si el impacto del *Programa* depende de la duración de exposición en él, las estimaciones de impacto basadas en recolección de datos relativamente pronto, después de la entrada al programa, pueden diferir significativamente de estimaciones basadas en datos recopilados en una etapa posterior. Fiszbein y Schady (2009) apuntan que numerosos estudios demuestran mayores efectos de las TMC entre hogares que son más pobres al inicio del *Programa*.

¹¹⁸ Puede consultarse el *Capítulo 4* de esta investigación.

Otro aspecto a considerar es el tipo de encuesta que utilizan Arraiz y Rozo (2011). La Encuesta de Niveles de vida del año 2008 es la última encuesta aplicada en Panamá, diseñada con los parámetros y variables recomendadas por el Banco Mundial¹¹⁹. Se trata de una fuente de información y obtención de datos de calidad, que permite analizar e investigar las características socioeconómicas, el bienestar y la pobreza en el entorno en el que se aplica. Se realiza cada cinco años y correspondía su próxima aplicación en el año 2013¹²⁰.

Sin perder de vista lo anterior, los resultados por área geográfica no se encuentran tan alejados de los encontrados por Arraiz y Rozo (2011). A pesar de que la variable educativa de tratamiento difiere, la magnitud de los hallazgos es menor y no significativa estadísticamente.

Una tercera interpretación de los resultados, podría ir en la línea de Nilsson y Sjöberg (2013) que proponen que las diferencias en las inscripciones por grupos de edad se ven afectadas por la falta de cumplimiento de la condicionalidad, que es importante cuando los estudiantes pasan de primaria a premedia y secundaria, pero no necesariamente a otros niveles. En consecuencia, De Brauw y Hoddinott (2011) apuntan que hay pocos beneficios para condicionar las transferencias a la inscripción en la escuela primaria, estando asociados los más significativos en la premedia. Por su parte, en un estudio más reciente, Behrman *et al.* (2012) encuentran que en México el programa aumenta la asistencia escolar a corto plazo; sin embargo, a largo podría conducir a menores niveles en esa variable en edades más avanzadas.

Estas reflexiones corroboran los resultados de los *Capítulos 4 y 5* dado que una de las debilidades más relevantes de la *Red de Oportunidades* lo constituye la carencia de un sistema de seguimiento y evaluación adecuado, que integre indicadores que permitan realizar un control del cumplimiento de las responsabilidades. Estas conclusiones se refrendan con las obtenidas por Arraiz y Rozo (2011), quienes apuntan que el MIDES no ha desarrollado un sistema que facilite el cumplimiento de las condiciones requeridas para la entrega de las transferencias, si tenemos presente que la existencia de un sistema de seguimiento eficaz (Skoufias y Parker, 2001) es condición necesaria para obtener respuestas positivas de los hogares beneficiarios de una política pública. Como ya se ha señalado en el *Capítulo 5*, el reto inaplazable y obligado de la *Red de Oportunidades* es la generación de un conjunto de indicadores que permita medir la incidencia del *Programa* en los grupos beneficiarios, hecho que redundará en una mejora de la eficiencia y efectividad de la intervención.

En lo que atañe a los resultados obtenidos sobre la incidencia en la reducción del trabajo infantil en los niños beneficiarios de la *Red de Oportunidades* frente a los que no lo son, estos indican que la TMC otorgada a los hogares no es un incentivo suficiente para cambiar el comportamiento de las familias de insertar a sus hijos menores en el mercado laboral, puntualmente, y que el efecto protector del *Programa* no es determinante para reducir el trabajo infantil en el grupo de niños de 10 a 17 años.

A pesar de que el objetivo de las TMC no es directamente reducir el trabajo infantil, son ampliamente utilizadas en entornos donde el trabajo infantil es frecuente; por lo tanto, como instrumento de política económica, podrían ser explícitamente utilizadas para mejorar el bienestar de los niños. No obstante, en teoría su impacto es indeterminado. Investigaciones recientes

¹¹⁹ Encuesta *The Living Standards Measurement Study* (LSMS).

¹²⁰ El Instituto de Estadística y Censo (INEC) de Panamá, no la llevó a cabo por razones presupuestarias y por carencia de solicitudes de alguna institución del Estado (La Prensa, 2013).

señalan que un aumento en la participación escolar no se traduce necesariamente en reducciones en el mercado de trabajo infantil porque la participación escolar y el trabajo infantil no son actividades que se excluyan mutuamente (Hoops y Rosati, 2014).

Este resultado, en principio, contradice los obtenidos por García de la Torre (2005) quien demuestra que, en México, a medio plazo, *Prospera-Oportunidades* reduce la probabilidad de trabajo infantil en niños entre 14 y 17 años, mientras que Attanasio *et al.* (2010), en Colombia, descubren reducciones del tiempo dedicado al trabajo doméstico, después de la participación en *Familias en Acción*. No obstante, estos dos *Programas* son ejemplos notables que manejan otra dimensión de la estructura de beneficios, que varía según la edad y el sexo de los menores en edad escolar. Así, el beneficio otorgado se duplica por hijo entre la escuela primaria y secundaria, fase en la que es más frecuente la deserción escolar y el trabajo infantil.

Avanzando en el razonamiento, cabe plantearse la siguiente cuestión: ¿son las transferencias monetarias entregadas a los participantes de la *Red de Oportunidades* lo suficientemente grandes como para impactar en la formación de capital humano, a través del incremento en la asistencia escolar o indirectamente a partir de la disminución del trabajo infantil? Una cuantía relativamente baja y fija (50 dólares mensuales) es improbable que motive a hogares pobres para que sus hijos se dediquen exclusivamente a asistir a un centro escolar o retirarlos del mercado laboral. Por lo tanto, una posible explicación de nuestros resultados van en consonancia con la línea de pensamiento de Handa y Davis (2006) que apuntan que un nivel de subvención bajo, no induce en principio a invertir en la formación de capital humano; y, aunque las TMC fuesen aproximadamente igual al ingreso que recibe el menor de edad activo en el mercado de trabajo, tampoco es un elemento de convencimiento suficiente para que padres y niños renuncien a una combinación trabajo-escuela (Skoufias y Parker, 2001; Cardoso y Portela, 2004).

Los resultados de las investigaciones no son uniformes. Amarante *at.al* (2011) descubren que el Programa PANES en Uruguay no afecta a la asistencia escolar ni tampoco el trabajo infantil, resultados consistentes cuando realiza el análisis por edad y sexo. Miller y Tsoka (2010) examinan los impactos a corto plazo de las TMC en Malawi en la educación y el trabajo infantil y concluyen que los niños y niñas del grupo de tratamiento son más proclives a realizar trabajo doméstico, sin embargo, estas tareas parecen no interferir con la matrícula escolar. Por su parte, Covarrubias *et al.* (2012) señalan, también para Malawi, que el *Programa* tiene un impacto limitado en la matrícula escolar, reducción de la participación de niños en el trabajo remunerado y cambios positivos en algunas actividades de los niños relacionadas con el trabajo doméstico y con el trabajo agrícola familiar. Galiani y McEwan (2013) realizan un análisis del impacto del *Programa Asignación Familiar (PRAF)* y demuestran que, aunque, en general, el *Programa* no reduce significativamente el trabajo infantil, los efectos del mismo difieren dependiendo del ingreso del hogar, efectos que son estadísticamente significativos para los hogares más pobres de Honduras.

En un hogar pobre, con ingresos bajos, es probable que un menor se encuentre activo en el mercado laboral (Basu y Van, 1998). De igual modo, como respuesta a contracciones del ciclo económico, la literatura encuentra que el trabajo infantil tiende a aumentar y la asistencia a la escuela a disminuir cuando las familias pobres se encuentran afectadas por épocas difíciles, afectando en mayor medida a los niños que pasan más tiempo realizando trabajos agrícolas, en el hogar o en otros lugares de trabajo (Bandara *et al.*, 2015).

En esta línea, la literatura pone de manifiesto la existencia de un fuerte vínculo entre trabajo infantil y pobreza (Krueger, 1996). Sin embargo, para quienes viven en condiciones de pobreza,

su capacidad para liberarse de este estado se ve influenciado por otros factores económicos y sociales que escapan al ámbito de las TMC, como: la falta de oportunidades, los cuellos de botella (Del Carpio *et al.*, 2016), el alto coste y la baja calidad de la escolarización, características, todas ellas, de comunidades subdesarrolladas, especialmente en áreas rurales y comarcas indígenas donde las escuelas se encuentran alejadas y son de difícil acceso (carencia de carreteras y medios de transporte adecuados), con deficientes infraestructuras educativas. Guarcello *et al.* (2002) encuentran que, en Guatemala, la exposición a *shocks negativos* influye fuertemente en las decisiones de los hogares y empujan a los niños al trabajo. Estos factores socioeconómicos pueden obstaculizar la incidencia positiva que tengan estos *Programas* en la vida de los participantes.

Algo semejante ocurre en países como Panamá, donde el Índice de Desarrollo Humano (IDH) pone de manifiesto diferencias en el nivel de desarrollo humano, cuya media nacional llegó a 0,779, en el año 2015, y la existencia de asimetrías entre provincias y comarcas indígenas. Así, el segmento con mayor desarrollo humano y alto dinamismo se encuentra en la provincia de Panamá (0,819), resultado que permite clasificarlo en el conjunto de países que presentan un desarrollo humano muy alto; sin embargo, muy por debajo de la media nacional del IDH, y con un bajo ritmo de avance, se sitúan las comarcas Ngäbe Buglé (0,400) y Kuna Yala (0,434) (PNUD, 2015a), con valores comparables a los de algunos países de África como Etiopía, Gambia o el Congo, incluso por debajo del IDH de Haití (PNUD, 2015b). El Banco Mundial (2011) alerta sobre la urgencia en acelerar el ritmo de acumulación de capital humano de las áreas indígenas para que puedan beneficiarse más del crecimiento económico.

Estas desigualdades podrían esconder situaciones contextuales que ayudan a entender las causas por las que el *Programa Red de Oportunidades* no logra incidir en el comportamiento de los hogares beneficiarios en asistencia escolar y trabajo infantil.

Una vía apropiada para promover mejores resultados en la asistencia escolar o desplazamientos de la mano de obra infantil estaría en la línea de construir nuevas escuelas, o mejorar las vías de acceso en regiones rurales o indígenas que promuevan el fortalecimiento del capital humano en Panamá. Se necesitan más investigaciones para comprender cómo interactúan las transferencias en efectivo con intervenciones que fortalezcan la oferta de servicios. ¿Existe una sinergia entre el efecto de las TMC y las intervenciones por el lado de la oferta? Esto es, sin duda, una cuestión clave, que debería ser objeto de investigaciones futuras.

En definitiva, desde una perspectiva de bienestar social, nuestros hallazgos no son los que cabría esperar de una política social implementada en Panamá como es la *Red de Oportunidades*. No obstante, con las razones anteriormente desarrolladas y argumentadas, es complejo esperar resultados positivos en la asistencia escolar y en la reducción del trabajo infantil dentro del grupo de tratamiento. Además, este hallazgo sugiere que una transferencia en efectivo no puede reducir todas las barreras educativas, sin embargo, pone de relieve un aspecto valioso de las TMC: su función protectora para reducir la vulnerabilidad de los hogares pobres.

Un pilar básico en el ámbito de las políticas públicas lo constituye la creación de entornos propicios para retirar a los menores del mercado laboral y favorecer su escolarización. Garantizar la educación gratuita, obligatoria y de calidad, con estímulos a las familias para que inviertan en la educación de sus hijos, es una alternativa idónea para reducir el trabajo infantil. En suma, la creación de oportunidades en áreas rurales, el fácil acceso a la educación y la mejora de los ingresos de los padres de los hogares pobres podrían ser incentivos para que los niños se mantengan en las escuelas y, consecuentemente, reducir el trabajo infantil.

Estas reflexiones nos llevan a concluir que Panamá debería, en un futuro inmediato, propiciar entornos económicos, políticos e institucionales adecuados para diseñar, implementar y evaluar adecuadamente las políticas sociales que van dirigidas a la población vulnerable (áreas rurales y comarcas indígenas), velar por la calidad de los indicadores educativos y retirar a los menores de edad del trabajo infantil.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones que pueden extraerse de la investigación realizada se resumen a continuación:

1. La principal ventaja de las TMC es su eficacia para reducir la incidencia y profundidad de la pobreza. Además, constituyen un medio eficaz para promover la acumulación de capital humano en hogares pobres, siendo su éxito evidente en el crecimiento de las tasas de matrícula escolar, la mejora preventiva en salud y el aumento del consumo familiar. Sin embargo, su utilización no es una garantía de que puedan producir resultados satisfactorios en todos los contextos, al incidir estas intervenciones únicamente en la demanda, ignorando las condiciones de la oferta de servicios.
2. Un aspecto determinante en los programas de TMC es la correcta focalización en los más pobres, dada la importancia de lograr un uso eficiente de los recursos, garantizando que las transferencias sean otorgadas a los destinatarios adecuados. Por lo tanto, el sistema de selección de los hogares debe ser diseñado con rigor, sin perder de vista la existencia de algunos requisitos como: la disponibilidad de una base de datos consolidada para evitar duplicidades y la necesidad de contar con mecanismos de seguimiento que garanticen la transparencia, la credibilidad y la prevención de fraudes.
3. La condicionalidad es uno de los parámetros más complejos de aplicar en la práctica, por lo que resulta fundamental disponer de una estructura administrativo-institucional sólida para su control y seguimiento. En países con debilidades en este ámbito, es preciso determinar cuál es el mecanismo de supervisión más adecuado, dados los costes, las estructuras organizativas y la capacidad institucional de que disponen. A ello habría que añadir la necesidad de contar con las infraestructuras adecuadas, ya que, si no existen inversiones que garanticen la oferta de servicios escolares y de salud, la condicionalidad de las transferencias es impracticable.
4. Las estrategias de salida, que permitan garantizar la protección de las inversiones del capital humano de las familias que salen de un programa de TMC, deben estar bien diseñadas. Las recertificaciones constituyen un elemento que debe ser abordado con imparcialidad, dado que su objetivo es evaluar si los beneficiarios han superado o no la condición de pobreza extrema. No hay que perder de vista que una asistencia prolongada en el tiempo puede desincentivar la capacidad productiva de los beneficiarios.
5. Las evaluaciones de impacto han cobrado una importancia creciente en el diseño de programas y políticas públicas. Para medir el efecto atribuible a una política pública concreta se debe construir un “*escenario contrafactual*”, tarea que constituye el desafío técnico más importante en una evaluación de impacto. Su *ventaja* principal radica en que permite calcular el efecto neto de la intervención, aislándolo de otros factores del contexto que obstaculizan o amplían los cambios identificados. Si el grupo de control (no participantes, o no tratados) está bien diseñado, es posible atribuir a la intervención una parte de los cambios observables. Entre sus principales *inconvenientes* se encuentran: (i) la dificultad de conseguir un grupo de control homogéneo en todas sus características con el que comparar el grupo de tratamiento (participantes o tratados); y (ii) aislar los factores externos ajenos a la propia intervención para que no falseen los resultados.

6. Desde el año 2010, el *Programa Red de Oportunidades* se integra dentro del Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014 de Panamá, como un eje de la estrategia social. Este Plan reconoce que la pobreza en el país es eminentemente rural y que su expresión más severa se encuentra en las áreas rurales y en las comarcas indígenas.
7. El Programa *Red de Oportunidades* está presente en 619 corregimientos, de un total de 631 en los que se divide el país. Casi el 50% de los 424.716 beneficiarios que había registrados a 31 de diciembre de 2014, se concentraba en áreas rurales y el 36% en las comarcas indígenas, siendo en las áreas urbanas donde se localiza el menor número de ellos.
8. La articulación institucional del Programa es compleja, en la medida que compromete a una multiplicidad de instituciones y funcionarios, con una excesiva burocracia y sin una delimitación clara de tareas y competencias.
9. A partir del análisis de la información suministrada por el Sistema de Información Gerencial del Programa, en relación con el *dictamen de elegibilidad*, se puede afirmar que:
 - Se ha detectado una filtración del 13,68% de beneficiarios incluidos en las tres áreas geográficas consideradas (rural, urbana e indígena) que no deberían ser asistidos (*errores de inclusión*), mientras que el 86,3% califican en las distintas probabilidades de ser “*pobre extremo*”.
 - En contraste, existen 452.062 individuos que aspiraron a ingresar en el Programa y no fueron asistidos. En este caso, los resultados obtenidos muestran una filtración del 9,61% de solicitantes *excluidos*, con una probabilidad mayor o igual al 35% de ser “*pobre extremo*”; lo que significa que 43.461 personas que deberían ser asistidas quedan fuera del Programa.
 - El 63% de los solicitantes que no han sido asistidos procedía de áreas rurales, una tercera parte de zonas urbanas y, solamente, el 5% de áreas indígenas.
10. Los microdatos de la Encuesta Continua a Hogares (ECH) confirman los resultados anteriores, dado que cuando se analiza la distribución del ingreso en el año 2010, se identifica la existencia de un grupo de individuos cuyos ingresos se encuentran en el primer y segundo quintil (642 dólares) y que no participan del Programa (*error de exclusión*), así como individuos en los quintiles más altos, que están recibiendo la ayuda (*error de inclusión*). Algo semejante ocurre con los resultados de la distribución del ingreso del año 2013, con la única salvedad de que la cola superior de la distribución muestra un incremento en el número de hogares cuyos ingresos son muy superiores a los umbrales de pobreza. Estas consideraciones ponen de manifiesto una falta de eficiencia en la gestión de los recursos financieros, que podrían haber sido canalizados hacia la reducción de la pobreza.
11. Dada la existencia de errores de *inclusión* y *exclusión*, sería preciso contar con un criterio de focalización simple y transparente, así como con una definición objetiva y científica de los umbrales de elegibilidad. Es, sin embargo, una tarea compleja que desborda los límites de esta *Tesis Doctoral*.
12. Uno de los desafíos de la *Red de Oportunidades* en Panamá consiste en la definición de estrategias de graduación que permitan que los hogares beneficiarios no necesiten volver a utilizar el subsidio. Un camino sin regreso estaría en la redefinición de la política, con un

enfoque que promueva cadenas productivas y áreas locales de empleo, de cara a fortalecer redes empresariales en las diferentes zonas de presencia del *Programa*.

13. En el ámbito de la gobernanza del *Programa Red de Oportunidades*, el trabajo de campo realizado ha permitido identificar lo siguiente:
 - Se han detectado problemas de coordinación entre los promotores sociales y los centros escolares, y entre aquellos y los beneficiarios directos. Estos resultados confirman que una de las debilidades de la coordinación institucional se sitúa en el último eslabón de la cadena administrativa.
 - Los recursos humanos disponibles para alcanzar los objetivos del *Programa* no son suficientes desde un punto de vista cuantitativo; si bien, existen diferencias de opinión, entre los distintos estamentos institucionales del *Programa*, cuando se trata de valorar la cualificación técnica de los mismos.
 - Todos los agentes entrevistados, sin excepción, manifiestan que no existe una supervisión del cumplimiento de las condicionalidades y que el establecimiento de un adecuado sistema de seguimiento y evaluación, en este ámbito, es imprescindible para identificar las deficiencias existentes, realizar las correcciones oportunas y generar información fiable abierta a todos los sectores (público, académico y privado), que permita rendir cuentas a la sociedad.
14. Existen deficiencias en la ejecución financiera del *Programa*, que se aparta de lo que podríamos denominar un *buen gobierno de los fondos públicos*. Se ha identificado la existencia de discrecionalidad en las modificaciones presupuestarias realizadas a los distintos subcomponentes del *Programa*, aumentando el gasto en partidas que, si bien podrían ser necesarias, son poco tangibles. Ante tal situación, se ponen en riesgo recursos que podrían haber sido utilizados para dotar de servicios básicos (salud, educación, infraestructuras) a las áreas más vulnerables, como son las comarcas indígenas.
15. El análisis del conjunto de indicadores del sistema de seguimiento y evaluación del *Programa* permite concluir que existe una inadecuada clasificación de los mismos: contexto, realización, resultados e impacto. Asimismo, faltan indicadores relevantes y representativos de la lógica de la intervención, lo que sin duda se traduce en dificultades para realizar un buen seguimiento y posterior evaluación.
16. Para identificar y medir los impactos atribuibles al Programa *Red de Oportunidades* en la asistencia escolar y el trabajo infantil se utiliza la técnica cuasi-experimental *propensity score matching* (PSM), que consiste en comparar los resultados en las variables de interés de los participantes con los de un grupo de control, tras emparejar cada participante del programa con uno o varios que no participan pero que son “similares” en las características observadas. El análisis ha resultado ser globalmente satisfactorio en la medida que ha superado varios test: los grupos de tratamiento y control resultan, en media, prácticamente idénticos cuando se comparan en términos de las variables incluidas en el *probit* y se consigue una mejora clara en varios estadísticos, como una reducción en el sesgo medio y en el sesgo mediano. En cualquier caso, cabe señalar que se ha conseguido, en todos los casos, llegar a una muestra balanceada, no encontrando apenas observaciones fuera de la región de soporte común.
17. En cuanto a los resultados, el efecto medio del *Programa Red de Oportunidades* sobre la **asistencia escolar** para el conjunto de la muestra (6 a 17 años), así como para cada cohorte

de edad, resulta ser mayoritariamente negativo, aunque no siempre significativo ($ATT < 0$). Esto significa que no se ha hallado un efecto positivo de la participación en la *Red de Oportunidades* sobre la asistencia a la escuela de los niños cuyas familias forman parte del *Programa*. Cuando se establece una separación por cohortes de edad los resultados obtenidos son los siguientes:

- En el caso de la cohorte de edad más joven (6 a 11 años), que corresponde con la educación primaria, el ATT no ha resultado ser significativo en ningún caso, lo que lleva a concluir que no hay diferencias en las tasas de asistencia entre los dos grupos (tratamiento y control).
- Para la cohorte de edad de 12 a 17 años, edades correspondientes a la educación secundaria, el efecto resulta ser significativo, en particular para el año 2013, lo que indica que las tasas de asistencia de los que participan están por debajo de las del grupo de control (en casi cinco puntos). En este caso, el *Programa* no ha conseguido que las tasas de asistencia al menos se equiparen.
- La comparación del efecto en los dos años (2010 y 2013) muestra que, en 2010, la tasa de asistencia antes del emparejamiento estaba en un 91,4%; mientras que en 2013 esta tasa se reduce ligeramente (91,0%). Cuando se comparan estas tasas de asistencia tras el emparejamiento, esa disminución resulta ser significativa, independientemente del método de emparejamiento que se utilice. Durante el período analizado, en el que ha estado en funcionamiento la *Red de Oportunidades*, se han reducido ligeramente las tasas de asistencia, principalmente como consecuencia de la caída en la cohorte de menor edad (6-11 años).
- El *Programa* tiene cobertura en áreas con características diferentes en cuanto al acceso a servicios básicos, por lo que el desempeño del mismo puede no ser homogéneo en zonas urbanas, rurales o indígenas. El análisis por áreas geográficas pone de manifiesto que, únicamente, se observa un incremento en las tasas de asistencia en el año 2013, con respecto al año 2010, en el ámbito rural, no así en las áreas indígenas, donde las tasas de asistencia se encontraban más lejos de la universalidad.
- Una vez se aplica el procedimiento, y tras el emparejamiento, se encuentra un efecto positivo apenas perceptible en áreas rurales e indígenas, sin significancia estadística. Es precisamente en estas áreas geográficas donde el *Programa* tiene mayor presencia, concentrando, en términos absolutos, 358.356 personas, lo que representa el 84,14% de los beneficiarios del *Programa*.
- El análisis por género muestra un comportamiento diferente para niñas y niños. Las tasas de asistencia en niñas presentan una tendencia a la baja (1,59 puntos) y las de los niños se incrementan ligeramente (0,46 puntos). Al realizarse el emparejamiento, de nuevo los resultados obtenidos del efecto medio (ATT) son negativos, sí bien únicamente resultan ser estadísticamente significativos en el caso de las niñas. Las niñas dentro del *Programa* siguen presentando tasas de asistencia inferiores a las del grupo de control, unos tres puntos por debajo.

18. En cuanto a la incidencia del *Programa Red de Oportunidades* en la **reducción del trabajo infantil**, la TMC otorgada a los hogares no es un incentivo suficiente para cambiar el comportamiento de las familias de insertar a sus hijos menores en el mercado laboral y el

efecto protector del *Programa* no es determinante para reducir el trabajo infantil en niños y niñas de 10 a 17 años. El análisis se efectúa por cohortes y género obteniéndose los siguientes resultados:

- El análisis para la cohorte de 10 a 14 años pone de manifiesto que, en el año 2013, estas tasas se incrementan a niveles de dos dígitos (14,85%), existiendo una diferencia de 6,55 puntos con respecto al año 2010, situación que se manifiesta, en mayor medida, en el grupo de control que en el grupo de tratamiento. Los resultados del ATT son positivos con significancia estadística.
- Los resultados de la cohorte de 15 a 17 años muestran que, el 43,88% de los niños del grupo de tratamiento se encuentra realizando alguna actividad económica en el año 2010, tasa que se reduce al 41,01%, en el año 2013. A pesar de la reducción en las tasas de trabajo infantil en el grupo de tratamiento, en los años de referencia, al realizar el emparejamiento, el efecto medio se mantiene positivo cuando se compara con el grupo de control, siendo estadísticamente significativo con los tres métodos utilizados.
- Desde una perspectiva de género, las tasas de trabajo infantil de niños en el grupo de tratamiento se incrementan, ligeramente, en el año 2013 con respecto a 2010 (35,57% y 34,20% respectivamente) y las del grupo de control crecen en mayor medida (29,87% y 21,86% respectivamente). Este comportamiento permite frenar el efecto medio de 12,3 a 5,6 puntos porcentuales. El ATT es positivo con los tres métodos de emparejamiento y estadísticamente significativo. Todo ello parece confirmar que la *Red de Oportunidades*, en media, modera el crecimiento del trabajo infantil en niños, sin embargo, no tiene la fuerza suficiente para reducirlo de forma generalizada.

19. Estos resultados han de ser tomados con cierta cautela si tenemos presente que, un gran número de investigaciones realizadas sobre otros programas de características similares y en otros contextos, encuentran una incidencia positiva de las TMC en la asistencia escolar. Entre las razones que pueden justificar los resultados de esta investigación se encuentran las siguientes:

- Una cuantía relativamente baja y fija de la transferencia (50 dólares mensuales) es improbable que motive a los hogares pobres para que sus hijos se dediquen exclusivamente a asistir a un centro escolar. En este caso, podría ser conveniente rediseñar la estructura de beneficios del *Programa*, ampliando la cuantía de la transferencia por hijo en la transición de primaria a secundaria, etapa donde la deserción y el trabajo infantil son más frecuentes.
- Se han identificado determinadas carencias en la oferta educativa tales como, la existencia de dificultades en el suministro de agua potable y en la disponibilidad de energía eléctrica, factor, este último, que condiciona la utilización de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Estos cuellos de botella reducen la eficacia de las TMC como instrumento de reducción de la pobreza.
- La histórica dualidad de la economía panameña se manifiesta en la existencia de asimetrías no resueltas. Existen áreas dinámicas con un Índice de Desarrollo Humano de un 0,819 en la provincia de Panamá, frente a otras marginales con deplorables condiciones humanas, entre las que se encuentran las comarcas indígenas (Ngäbe Buglé:

0,40; Kuna Yala: 0,434) con niveles del IDH comparables a algunos países de África, como Etiopía, Gambia o el Congo, e incluso por debajo del IDH de Haití.

- Nuestros hallazgos no son los que cabría esperar de una política social implementada en Panamá, país de renta media-alta en el contexto de América Latina y el Caribe. La investigación realizada indica que una transferencia en efectivo no puede reducir todas las barreras educativas, aunque hay que reconocer su *función protectora para reducir la vulnerabilidad de los hogares pobres*.

CAPÍTULO 8. BIBLIOGRAFÍA

8.1. Referencias

- Acemoglu, D., y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Nueva York: Grupo Planeta.
- Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). (2009). *La Función Evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*. Madrid, España: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Gobierno de España.
- (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Madrid-España: Ministerio de Política y Administración Pública. Catalogo de publicaciones oficiales. Gobierno de España.
- Aguilar, W. M., y Siza, O. S. (2010). *Familias en Acción: evaluación de impacto de un programa piloto en Medellín, Colombia*. Colombia: BID.
- Albi, E., González-Paramo, J., y Zubirí, I. (2000). *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos*. Barcelona-España: Ariel.
- Albi, E. & Onrrubia, J. (2015). *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales*. Madrid. Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Alvira, F. (2002). *Metodología de la Evaluación de programas. CIS Cuadernos Metodológicos*. Madrid.
- Amuedo-Dorantes, C., Malo, M., y Muñoz Bullón, F. (2009). Empresas de trabajo temporal y estabilidad en el empleo. En García Pérez J. (Eds.), *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de Políticas Públicas* (pp. 1-263). España: Antoni Bosch.
- Angulo-Salazar, R., Yadira-Díaz, B., & Pardo-Pinzón, R. (2013). Multidimensional Poverty in Colombia 1997-2010. Institute for Social & Economic Research (Eds.) *Working Paper Series* (03), 1-54.
- Araujo, M. C., y Buitrón, P. S. (2013). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Evolución y Desafíos*. BID.
- Arin, R., Amarante, V., y Vigorito, A. (2009). *Pobreza y Protección Social en Panamá*. BID, División de Protección Social y Salud. E.U.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/4933> [Último acceso: 14-07-2015].
- Amarante, V., Ferrando, M., & Vigorito, A. (2011). School Attendance, Child Labor, and Cash Transfers. An Impact Evaluation of PANES. Poverty and Economic Policy Research Working Paper, 22.
- Arraiz, I., & Rozo, S. (2011). *Same Bureaucracy, Different Outcomes in Human Capital? How Indigenous and Rural Non-Indigenous areas In Panama Responded to the CCC: Office of Evaluation and Oversight, 1-32*.
- Arriagada, I. (2006). *Cambios en las políticas sociales: políticas de género y familia*. CEPAL, División de Desarrollo Social. SERIE. Políticas Sociales # 119. Santiago de Chile: ONU.
- Arriola, J. (2014). *La estrategia de la Unión Europea de lucha contra la pobreza. VII Informe de Exclusión y Desarrollo Social en España 2014*. España: Caritas.
- Arrow, K.J. & Debreu, G. (1954). Existence of an equilibrium for a competitive economy. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 265-290.
- Alkire, S. (2011). Multidimensional Poverty and its Discontents. OPHI *Working Paper N° 46*, 1-28. London.

- Atkinson, A.(1983). *The Economics of Inequality*. United States. Clarendon Press-Oxford.
- Atkinson, A. (1987). *Poverty*. En Eatwell, J., Milgate, M., Newman, P. (Eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economic*. Vol 3 K to P. London. Macmillan Press.
- Atkinson, A., y Stiglitz, J. (1988). *Lecciones sobre Economía Pública*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.
- Attanasio, O., & Mesnard, A. (2006). The Impact of a Conditional Cash Transfer Programme on Consumption in Colombia. *Fiscal Studies*, 27(4), 421-442.
- Attanasio, O., Fitzsimons, E., Gómez, A., Gutierrez, M. I., Meghir, C., & Mesnard, A. (2010). Children's schooling and work in the presence of a conditional cash transfer program in rural Colombia. *Economic development and cultural change*, 58(2), 181-210.
- Attanasio, O., Polonia-Reyes, S., & Luca, P. (2015). Building social capital: Conditional cash transfers and cooperation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 118, 22-39.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007). *Panamá: Programa de Protección Social-Fase I. (PN-L1007)*. Propuesta de Préstamo, BID, Washington.
- (2008). Contrato de Préstamo No.1867/OC-PN. Resolución N°. DE-52/07.
 - (2015). Construyendo gobierno efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. J. Kaufmann, M. Sanginés, y M. García Moreno (Eds.) Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: www.iadb.org [Último acceso: 15-02-2016].
- Banco Mundial (2004). *Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Washington: Banco Mundial.
- (2011). Panamá Poverty Assessment: Translating Growth into Opportunities and Poverty Reduction. EU: Banco Mundial.
 - (2012). Mejores Empleos en Panamá, el rol del Capital Humano. Banco Mundial.
 - (2013). El Banco Mundial. Trabajamos por un Mundo sin pobreza. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/quienes-somos/clasificacion-paises> [Último acceso: 08-11-2013].
 - (2014). *A Measured Approach to. Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity. Concepts, data, and twin goals*. Washington, D.C.: The Work Bank Group.
 - (2016a). Doing Business. Midiendo Regulaciones para Hacer Negocios. Grupo Banco Mundial (Eds.) Disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/> [Último acceso: 22-02-2016].
 - (2016). Panamá: panorama general. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview> [Último acceso: 12-11-2016].
 - (2017). Base de datos. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/>. [Último acceso: 04-03-2017].
- Bandara , A., Dehejia, R., & Lavie-Rouse, S. (2015). The Impact of Income and Non-Income Shocks on Child Labor: Evidence from a Panel Survey of Tanzania. *World Development*, 67, 218-237.
- Bañón, R. (2003). *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*. España: Ediciones Díaz de Santos.
- Barrett, S., & Kidd, S. (2015). The design and management of cash transfer programmes: an overview. *KfW Development Bank* (3), 1-21.

- Barrientos, A., & DeJong, J. (2006). Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing?. Overseas Development Institute (Eds.) *Development Policy Review*, 24(5), 537-552. Disponible en: www.odi.org.uk [Último acceso: 2-09-2014].
- Barrientos, A., Gideon, J., & Molyneux, M. (2008). New developments in Latin America's social policy. *Development and Change*, 39(5), 759-774.
- Barro, R. (1989). Economic Growth in a Cross section of Countries. *National Bureau of Economic Research. Working Paper*(3120).
- Bastagli, F. (2009). From social net to social policy? The role of conditional cash transfers in Welfare State development in Latin America. International Poverty Centre (Eds.) *Working Paper*(60).
- Basu, K., & Van, H. (1998). The Economics of Child Labor. *The American Economic Review*, 412-427.
- Beccaria, L. (2007). La medición del ingreso para los estudios de pobreza en América Latina: aspectos conceptuales y empíricos. *Estudios estadísticos y prospectivos. Serie 60*, 1-63.
- Becker, G., & Lewis, G. (1973). Interaction between Quantity and Quality of Children. *Journal of Political Economy*, 81(2), 279-288.
- Becker, O., & Ichino, A. (2002). Estimation of average treatment effects based on propensity scores. *The stata journal*, 2(4), 358-377.
- Behrman, J., Sengupta, P., y Todd, P. (2000). El impacto de Progresá sobre el rendimiento escolar durante el primer año de operación. *International Food Policy Research Institute*, 54.
- Behrman, J., Sengupta, P., & Todd, P. (2005). Progressing through Progresá: An impact assessment of a school subsidy experiment in rural Mexico. *Economic development and cultural change*, 54(1), 237-275.
- Behrman, J., Gallardo-García, J., Parker, S., Todd, P., & Vélez-Grajales, V. (2012). Are Conditional Cash Transfers Effective in Urban Areas?. Evidence from Mexico. *Education economics*, 20(3), 233-259.
- Behrman, J., Parker, S., & Todd, P. (2010). Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate lasting Benefits?. a Five-Year Followup of Progresá/Oportunidades. *The Journal of Human Resources*, 46(1), 93-122.
- Behrman, J., Sengupta, P., y Todd, P. (2015). El impacto de Progresá sobre el rendimiento escolar durante el primer año de operación. *International Food Policy Research Institute*. Disponible en: <http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/IFPRI>. [Último acceso: 15-07-2016].
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, 3ed, New York: M.E. Sharpe
- Borraz, F., & González, N. (2009). Impact of the Uruguayan Conditional Cash Transfer Program. *Cuadernos de Economía*(46), 243-271.
- Borrego, C. (2009). Inferencia causal y evaluación de políticas públicas: metodología y aplicaciones. En J. García Pérez, *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de Políticas Públicas* (pp. 1-263). España: Antoni Bosch.
- Bosges Sugiyama, N. (2011). The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11(2), 250-287.
- Bourguignon, F., Ferreira, F., & Leite, P. (2003). Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil's Bolsa Escola Program. *The World Bank Economic Review*, 17(2), 229-254.
- Bovens, M. & 't Hart, P. (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick. Transaction Publishers.

- Bozzi, S. O. (2000). Evaluación de la gestión pública: Conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *V congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (1-23). Santo Domingo, República Dominicana. CLAD.
- Britto, T. (2008). Brazil's Bolsa Familia: Understanding Its Origins and Challenges. Hailu D., y Veras Soares, F. (Eds.) *International Poverty Centre (IPC)*(15), 6-7.
- Browne, A. & Wildavsky, A. (1983). What Should Evaluation Mean to Implementation. En: Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1984) [1973]. *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley, University of California Press: 181-205.
- Bucheli, J. (2015). Conditional Cash Transfer Schemes and the politicisation of Poverty Reduction Strategies. *Análisis Político*, 28(83), 19-31.
- Caballero Miguez, G. (2011). Economía de las instituciones: de Coase y North. Publicaciones del Gobierno Vasco (Eds.) *Economiaz. La Nueva Economía Institucional*, 77(2), 15-51.
- Caldes, N., Coady, D., & Maluccio, J. (2004). The Cost of Poverty Alleviation Transfer Programmes: A Comparative Analysis of Three Programmes in Latin America. *Inter-American Development Bank*, 1-30. Disponible en: www.publications.iadb.org [Último acceso: 25-01-2015].
- Caliendo, M., & Kopeinig, S. (2008). Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. *Journal of economic surveys*, 22(1), 31-72.
- Campos-Vázquez, R.; Chiapa, C.; Huffman, C.; Santillán, A. (2013). Evolución de las Condiciones Socioeconómicas de los Hogares en el Programa Oportunidades. *El Trimestre Económico*, 80(1), 77-111. Disponible en: <http://0-search.proquest.com.almena.uva.es> [Último acceso: 05-05 2014].
- Cardoso, E., & Portela, A. (2004). The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil. Working Paper N° 04-W07. University Nashville.
- Carneiro, P.; Galasso, E. & Ginja, R. (2009). The Impact of Providing Psycho-Social support to Indigent Families and increasing their access to social services: evaluating Chile Solidario. *London's Global University*, 1-86.
- Carvalho, N., Thacker, N., Gupta, S., & Salomon, J. (2014). More evidence on the impact of India's conditional cash transfer program, Janani Suraksha Yojana: quasi-experimental evaluation of the effects on childhood immunization and other reproductive and child health outcomes. *PLoS one*, 9(10), e109311.
- Castañeda, T., Lindert, K., de la Brière, B., Fernández, L., Hubert, C., Larrañaga, O., . . . Viquez, R. (2005). *Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and The United States*. Washington: The World Bank.
- Cecchini, S. (2014). Educación, Programas de Transferencias Condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe. En M. Feijoó, y M. Poggi, *Educación y Políticas Sociales. Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IPE-UNESCO. 49-76.
- Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011). *Programa de Transferencias Condicionada. Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe. Cuaderno de la CEPAL N° 95*. ONU-CEPAL (Eds.) Santiago, Chile.
- CEDLAS & The World Bank (2014). *A Guide to Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*. La Plata: CEDLAS and The World Bank.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) /OIT (2014). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. Chile: Naciones Unidas. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/> [Último acceso: 29-04-2016].

- Chen, H.T. (1990). *Theory driven evaluations*. Newbury Park: Sage.
- Chen, H.T. & Rossi, P.H. (1980). The multi-goal, theory-driven approach to evaluation: A model linking basic and applied social science. *Social Forces*, 59: 106-122.
- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). *The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. IFPRI and World Bank.
- Cohen, E. (2008). Oportunidades: lecciones aprendidas y desafíos pendientes. *Una nueva agenda económica y social para América Latina*. 1-42.
- Cohen, E., y Franco, R. (1988). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Cohen, E., y Franco, R. (2006): *Los Programas de Transferencias con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y Diferencias. capítulo I*. México. Disponible en: www.prospera.gob.mx [Último acceso:10-01-2015].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2005a). *Indicadores Sociales en América Latina y el Caribe*. Serie: Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 34, 79. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
 - (2006). *Gestión y Financiamiento de las políticas que afectan a las familias. Los nuevos desafíos de la política social en América Latina: una visión panorámica*. CEPAL. Asuntos Sociales. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
 - (2008). *Panorama Social en América Latina*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
 - (2009a). *Comercio Internacional y Desempeño Económico. Indicadores seleccionados para economías pequeñas*. México: Naciones Unidas.
 - (2009b). *Panamá. Evolución de la pobreza y la distribución del ingreso*. CEPAL, Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadísticas y Proyecciones. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
 - (2010a). *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
 - (2010b). *Panorama Social de América Latina. Capítulo III. El gasto Social en América Latina: Tendencias Generales e Inversión en el desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
 - (2011a). *La Brecha de Infraestructura en América Latina. Serie: Recursos Naturales e Infraestructura N°. 153*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
 - (2011b). *Propuesta de una Nueva Línea de pobreza para Panamá*. División de Estadística y Proyecciones. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
 - (2011c). *Educación, Desarrollo y Ciudadanía en América Latina. Propuestas para el Debate*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
 - (2012a). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas
 - (2012b). *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU-Naciones Unidas.
 - (2012c). *Informe Macroeconómico. Panamá*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
 - (2012e). *Observatorio Demográfico. América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
 - (2012f). *Panorama Social de América Latina-Documento Informativo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- (2013a). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/51945/AnuarioEstadistico2013.pdf> [Último acceso:02-05-2014].
 - (2013b). *Base de Datos*. Disponible en: <http://www.cepal.org/es> [Último acceso:02-05-2015].
 - (2013c). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: http://www.cepal.org/es/publications/list/?search_fulltext=panorama+social[Último acceso:04-02-2014].
 - (2013d). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Panamá*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
 - (2013e). *Panorama Social de América Latina*. CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: http://www.cepal.org/es/publications/list/?search_fulltext=panorama+social[Último acceso:02-05-2015].
 - (2014a). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39558-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2014> [Último acceso: 13-07-2015].
 - (2014b). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: http://www.cepal.org/es/publications/list/?search_fulltext=panorama+social [Último acceso: 01-03-2015].
 - (2015). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39558-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2015> [Último acceso: 03-02-2016].
 - (2017a) *Cepalstat/Base de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Santiago de Chile- CEPAL. Disponible en: <http://www.cepal.org/es>. [Último acceso:20-03-2017].
 - (2017b). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/#es> [Último acceso: 20-03-2017].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT) (2014). *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Europea (2006a). *Marco Metodológico para la evaluación a priori*. Bruselas: Unión Europea. Documento de Trabajo.
- (2006b). *Manual sobre el Marco Común de Seguimiento y Evaluación 2007-2013*. Bruselas: Unión Europea.
 - (2006c). *Metodología de Evaluación de la Ayuda Exterior de la Comisión Europea. Bases Metodológicas de Evaluación. Volumen 1*. European Oficina de Cooperación. Unidad Común de Evaluación, Dirección General de Relaciones Exteriores. Dirección General del Desarrollo. Bruselas: Oficina de publicaciones de las comunidades europeas.
 - (2006d). *Metodología de Evaluación de la ayuda Exterior de la Comisión Europea. Guía para la Evaluación Geográfica y Temática. Volumen 2*. EuropeAid Oficina de Cooperación. Unidad Común de Evaluación, Dirección General de Relaciones Exteriores. Dirección General del Desarrollo. Bruselas: Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas.
 - (2006e). *Metodología de Evaluación de la Ayuda Exterior de la Comisión Europea. Guía para la Evaluación Proyecto y Programa. Volumen 3*. EuropeAid Oficina de Cooperación. Unidad Común de Evaluación, Dirección General de Relaciones Exteriores. Dirección

- General del Desarrollo. Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas.
- (2006f). *Metodología de Evaluación de la Ayuda Exterior de la Comisión Europea. Herramientas de Evaluación. Volumen 4.* EuropeAid Oficina de Cooperación, Dirección General de Relaciones Exteriores. Dirección General. Bruselas: Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas.
 - (2007). *Directrices para la Evaluación Continua. Programas de Desarrollo Rural (2007-2013).* Bruselas: Unión Europea.
- Contraloría General de la República de Panamá (CGR)/Instituto de Estadística de Censo(INEC) (2017). *Estadísticas panameñas.* Disponible en: <https://www.contraloria.gob.pa/inec/> [Último acceso: 04-03-2017].
- Costa Resende, A.C., & Hermeto, A. (2008). Avaliando Resultados de um Programa de Transferência de Renda: o Impacto do Bolsa-Escola sobre os Gastos das Famílias Brasileiras. *Est. econ.*, 38(2), 235-265.
- Covarrubias, K., Davis, B., & Winters, P. (2012). From protection to production: productive impacts of the Malawi Social Cash Transfer Scheme. *Journal of Development Effectiveness*, 4(1), 50-77.
- Cuadrado Roura, J.R. (Dir.) (2015). *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos.* Quinta edición. Madrid. McGraw-Hill.
- Danziger, S., & Taussig, M. (1979). The income unit and the Anatomy of income distribution. *Review of Income and Wealth*. 25(4), 365-375.
- De Brauw, A., & Hoddinott, J. (2011). Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico. *Journal of Development Economics*, 96(2), 359-370.
- De Brauw, A., Hoddinott J., D., & Roy, S. (2015). The Impact of Bolsa Família on Schooling. *World Development*(70), 303-316.
- De la Torre García, R. (2005). *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades. Versión Final.* México. Disponible en: <https://www.prospera.gob.mx> [Último acceso:16-07-2016].
- Dearden, L., Emmerson, C., Frayne, C., & Maghir, C. (2009). Conditional Cash Transfers and Scholl Dropout Rates. *The Journal of Human Resources*, 44(4), 828-857.
- Decancq, K., & Lugo, A. (2013). Weights in Multidimensional Indices of Wellbeing: An Overview. Taylor & Franci (Eds.) *Econometric Reviews*, 32(1), 7-34. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/loi/lecr20> [Último acceso: 23-08-2014].
- Dehejia, R. (2005). Practical propensity score matching: a reply to Smith and Todd. *Journal of Econometrics*, 125(1), 355-364.
- Dehejia, R., & Wahba, G. (2002). Propensity Score Matching Methods For Nonexperimental Causal Studies. *The Review of Economics and Statistics*, 94(1), 115-133.
- Dehejia, R., & Gatti, R. (2005). Child Labor: The Role of Financial Development and Income Variability across Countries. *Economic Development and Cultural Change*, 53(4), 913-932.
- Del Carpio, X., Loayza, N., & Wada, T. (2016). The Impact of Conditional Cash Transfers on the Amount and Type of Child Labor. *World Development*, 33-47.
- Delclaux Gaytán de Ayala, A. (2015). Transferencias monetarias condicionadas y mejora de indicadores sociales. Un análisis de dos casos Latinoamericanos. *Comillas Journal of International Relations*, 04, 073-093.

- Departamento Nacional de Planeación (2008). *Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y evaluación beneficio-costo del Programa*. Bogotá: DNP.
- Diez Ma. A. e Izquierdo R. B. (2005:). La Evaluación de los fondos estructurales de la Unión Europea. *Ekonomiaz No. 60, vol II*, 178-211.
- Dixit, A. (2009). Governance Institutions and Economic Activity. *American Economic Review*, 99(1), 5-24.
- Dollar, D., & Kraay, A. (2002). *Growth is Good for the Poor*. Washington, D.C.: World Bank.
- Domínguez Domínguez, J., y Martín Caraballo, A. (2006). Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. Universidad de Pablo de Olavide (Eds.) *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 27-66. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/2331/233117243002/> [Último acceso: 10-10- 2014].
- Donaldson, D., & Weymark, J. A. (1986). Properties of Fixed-Population Poverty. *International Economic Review*, 27, 667-688.
- Donaldson, S.I. (2007). *Program theory-driven evaluation science*. New York: Lawrence.
- Duclos, J., & Wodon, Q. (2004). What is Pro-Poor. *Working Paper*, 04(25), 1-30.
- Edmonds, E., & Schady, N. (2011). Poverty Alleviation and Child Labor. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(4), 100-124.
- European Commission (2006). *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: monitoring and evaluation indicators. Working Document N°. 2*. EC.
- (2009). *What can be learned from deprivation indicators in Europe. Eurostat: methodologies and working papers*. Luxemburgo: Unión Europea. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat> [Último acceso: 20-09-2014].
 - (2012a). *Evalsed: The Resource for the evaluation of Socio-Economic Development*. Bruselas: Unión Europea.
 - (2012b). *What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprise and innovation support?* Bruselas. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/en [Último acceso: 02-02-2014].
 - (2013a). *Evalsed: Sourcebook: Method and Techniques*. Bruselas. Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/en [Último acceso: 29-04-2016].
 - (2013b). *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*. Luxemburgo: Eurostat.
 - (2014a). *Capturing the Success of your RDP: Ex post evaluation of 2007-2013 RDPS*. Bruselas. Disponible en: <http://enrd.ec.europa.eu/evaluation> [Último acceso: 12-05-2016].
 - (2014b). *Getting the most from your RDP: guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPS*. Bruselas: EC.
- Farrington, J. (2009). Cash transfers: lump sums. *Overseas Development Institute (Eds.). Project Briefing*, 28.
- Farrington, J., & Slater, R. (2006). Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain? *Overseas Development Institute (Eds.) Development Policy Review*, 24(5), 499-511. Disponible en: www.odi.org.uk [Último acceso: 2-09-2014].
- Feinstein, O. (2007). Evaluación Pragmática de Políticas Públicas. *ICE. Evaluación de Políticas Públicas* (836), 19-31.
- Ferro, A., Kassouf, A., & Levison, D. (2007). The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil. *Research in Labor Economics*, 31, 193-218.

- Filgueira, C., y Peri, A. (2004). Los rostros de la pobreza y sus causas determinantes. Cepal. *Población y Desarrollo*(54), 1-65.
- Filmer, D., & Schady, N. (2011). Does more cash in conditional cash transfer programs always lead to larger impacts? *Journal of Development Economics*, 96, 150-157.
- Firpo, S., Pieri, R., Pedroso, E., & Portela Souza, A. (2014). Evidence of eligibility manipulation for conditional cash transfer programs. *Economía*, 15, 243-260.
- Fiszbein, N., y Schady, N. (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas. Reduciendo la Pobreza Actual y Futura*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: www.worldbank.org [Último acceso: 16-06-2014].
- Fondo Monetario Internacional (2013). *Perspectivas Económicas. Las Américas, tiempo de reforzar las defensas macroeconómicas*. Washington, D.C. FMI. Disponible en: <http://www.obela.org/contenido/am-ricas-tiempo-reforzar-defensas-macroecon-micas> [Último acceso: 16-02-2016].
- Fonseca, A. (2006). *Los sistemas de Protección Social en América Latina. Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Documento presentado en Seminario internacional de sobre transferencias Condicionada dei ingresos y seguridad Alimentaria, Oficina regional de la FAO, Santiago de Chile.
- FUDESPA (2013). *La Educación en Panamá: 5 Metas para Mejorar*. Disponible en: <http://www.unidosporlaeducacion.com/> [Último acceso: 09-03-2017].
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 26(3), 347-368.
- Galasso, E. (2006). With their effort and one opportunity: Alleviating extreme poverty in Chile. *Development Research Group*, 1-41.
- Galiani, S., & McEwan, P. J. (2013). The heterogeneous impact of conditional cash transfers. *Journal of Public Economics*, 103, 85-96.
- Garmany, J. (2016). Neoliberalism, governance, and the geographies of conditional cash transfers. *Political Geography*, 50, 61-70.
- Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/BM.
- Glewwe, P., & Kassouf, A. (2011). The impact of the Bolsa Escola/Familia conditional cash transfer program on enrollment, dropout rates and grade promotion in Brazil. *Journal of Development Economics*, 97, 505-517.
- Gobierno Vasco (2011). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*. País Vasco: Gobierno Vasco.
- Gómez Hermosillo, R. (2009). *Evaluación Operativa de la Red de Oportunidades Panamá*. Panamá. MIDES.
- Gregol de Farias, T. (2014). *Estudio de caso sobre la inserción productiva y laboral de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas en Brasil*. Guatemala: Eurosocial.
- Grin, J. & Loeber, A. (2007). Theories of Policy Learning: Agency, Structure and Change. En: Fischer, F., Miller, G.J. y Sisney, M.S. (Comps.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. CRC Press: New York: 201-219.
- Grupo de Río (2007). *Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza*. Santiago de Chile: Cepal.

- Guarcello, L., Mealli, F., & Rosati, F. C. (2010). Household vulnerability and child labor: the effect of shocks, credit rationing, and insurance. *Journal of population economics*, 23(1), 169-198.
- Guba, E.G., & Lincoln, Y.S. (1987). The countenances of fourth-generation evaluation: Description, judgment, and negotiation. *The politics of program evaluation*, 15, 202-234.
- Hahn, J., Hirano, K., & Karlan, D. (2015). Adaptive Experimental Design Using the Propensity Score. *Journal of Business & Economic Statistics*, 29(1), 96-108.
- Handa, S., & Davis, B. (2006). The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and Caribbean. Overseas Institute Development (Eds.) *Development Policy Review*, 24(5), 513-536. Disponible en: www.odi.org.uk [Último acceso:02-09-2014].
- Handa, S., Peterman, A., Davis, B., & Stampini, M. (2009). Opening Up Pandora's Box: The Effect of Gender Targeting and Conditionality on Household Spending Behavior in Mexico's Progresa Program. *World Development*, 37(6), 1129-1142.
- Handa, S., Peterman, A., Huang, C., & Halpern, C. (2015). Impact of the Kenya Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children on early pregnancy and marriage of adolescent girls. *Social Science & Medicine*, 141, 36-45.
- Hanlon, J., Barrientos, A., & Hume, D. (2010). Just Give Money to the Poor. *Kumarian Press*.
- Hanushek, E., & Wößmann, L. (2007). The Role of Education Quality in Economic Growth. *Working Paper 4122*, 1-80.
- Harbison, F., & Myers, C. (1964). *Education, manpower, and economic growth: Strategies of human resource development*. Tata McGraw-Hill Education.
- Heckman, J., Ichimura, H., & Todd, P. (1998). Matching as an econometric evaluation estimator. *The Review of Economic Studies*, 62(2), 261-294.
- Hevia de la Jara, F. (2011). La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia en Brasil. *Gestión y Política Pública*, XX(2), 331-379.
- Him, M., Ogando Canabal, O., y Miranda Escolar, B. (2016). Las Transferencias Monetarias Condicionadas como instrumento de reducción de la pobreza: Articulación institucional del Programa Red de Oportunidades de Panamá: (2010-2014). En E. Aranda García, J. Casares Ripol, y R. Cuadrado Roura, *Política Económica. Un Contexto de Crisis, Recuperación e incertidumbre* (pp. 341-365). Pamplona, España: Thomson Reuters-Civitas.
- Hoces de la Guardia, F., Hojman, A., & Larrañaga, O. (2011). Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases. *Estudios de Economía*, 38(1), 129-168.
- Holland, P. (1986). Statistics and causal Inference. *Journal of the American Statistical Association*, 81(396), 945-960. Disponible en: <http://liks.jstor.org/sici?sici> [Último acceso: 25-04-2015].
- Holmes, R. (2009). Cash Transfers in post-Conflict contexts. ODI (Eds.) *Project Briefing*(32), 1-5. Disponible en: www.odi.org.uk [Último acceso: 02-09-2014].
- Hoops, J., & Rosati, F. (2014). Cash Transfers and Child Labor. *Policy Research Working Paper 6826*, 1-44.
- Hormes, M. (2012). Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Una Aproximación desde la socio antropología económica. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 3(5), 103-112.
- Imbens, G. (2000). The role of propensity score in estimating dose-response functions. *Biometrika*, 87(3), 706-701.

- Imbens, G., & Lemieux, T. (2007). Regression Discontinuity Designs: A Guide to Practice. *National Bureau of Economic Research*. Working Paper 13039, 467-475. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w13039> [Último acceso: 27-04-2015].
- Imbens, G., & Wooldridge, J. (2009). Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47(1), 5-86.
- Institut Català d'Avaluació de Politiques Públiques (Ivàlua) (2009a). Guía Práctica 1. Cómo iniciar una evaluación: oportunidad, viabilidad. Obra Social la Caixa1-49 Disponible en: <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/> [Último acceso: 12-06-2015].
- (2009b). Guía Práctica 2. Evaluación de las Necesidades Sociales. Obra Social la Caixa 5-49. Disponible en: <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/> [Último acceso: 12-06-2015].
 - (2009c). Guía Práctica 3. Evaluación del diseño. Obra Social la Caixa 1-43. Disponible en: <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/> [Último acceso: 22-07-2015].
 - (2009d). Guía Práctica 4. Evaluación de la Implementación. Obra Social la Caixa1-43. Disponible en: <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/> [Último acceso: 22-07-2015].
 - (2009e). Guía Práctica 5. Evaluación de Impacto. Obra Social la Caixa1-54. Disponible en: <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/> [Último acceso: 30-07-2015].
 - (2009f). Guía Práctica 6. Evaluación Económica. Obra Social la Caixa1-45. Disponible en: <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/> [Último acceso: 30-07-2015].
 - (2011). Guía Práctica 7. Evaluación ex ante. Obra Social la Caixa1-56. Disponible en: <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/> [Último acceso: 01-08-2015].
 - (2013a). Guía Práctica 8. La Metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas. Obra Social la Caixa Ivàlua, 5-82. Disponible en: <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/> [Último acceso: 01-08-2015].
 - (2013b). Guía Práctica 9. Introducción a la Evaluación Económica. Obra Social la Caixa 5-62. Disponible en: <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/> [Último acceso: 02-07-2015].
 - (2013c). Guía Práctica 10. Evaluar el impacto de las políticas activas de ocupación. Obra Social la Caixa1-44 Disponible en: <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/> [Último acceso: 02-07-2015].
- Instituto de Estadística y Censo (INEC) (2010). *Estadísticas Panameñas. Situación Demográfica. Boletín N°.11*. Panamá: CGR-INEC.
- Islam, T. (2014). An exercise to evaluate an anti-poverty program with multiple outcomes using program evaluation. *Economics Letters*, 365-369.
- Jalan, J., & Ravallion, M. (2003). Estimating the Benefit Incidence of an Antipoverty Program by Propensity-Score Matching. *Journal of Business & Economic Statistics*, 21(1), 19-30.
- Jehan, K., Sidney, K., Smith, H., & De Costa, A. (2012). Improving access to maternity services: an overview of cash transfer and voucher schemes in South Asia. *Reproductive health matters*, 20(39), 142-154.
- Kakwani, N. (1980). On a Class of Poverty Measures. *Econometrica*, 48(2), 437-446.
- Kakwani, N., & Pernia, E. (2000). ¿What is Pro-Poor Growth? *Asian Development Review*, 18(1), 1-16.
- Kakwani, N., Neri, M., & Son, H. (2009). Linkages between Pro-Poor Growth, Social Programmes and Labour Market: The Recent Brazilian Experience. *World Institute for Development Economics Research. Research Paper*(26), 1-30.
- Kakwani, N., Soares, F., & Son, H. (2006). Cash Transfers for School-Age Children in African Countries: Simulation of impacts on Poverty and School Attendance. *Development Policy Review*, 24(5), 553-569.

- Kaufmann, D.; Kraay, A. (2016). *Worldwide Governance Indicators*. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>. [Último acceso:11-02-2016].
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. The World Bank (Eds.) *Policy Research Working Paper*(5430). Disponible en: <http://econ.worldbank.org> [Último acceso:15-02-2016].
- Keith, M. (2006). Institucionalización de los Sistemas de Seguimiento y Evaluación para mejorar la gestión del Sector Público. B. Mundial (Eds.) *DCE serie de documentos de Trabajo* (15), 1-20.
- Keynes, J. M. (1970). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México. Fondo de Cultura Económica. Versión original (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. En: The Collected Writings of John Maynard Keynes, vol. VII, paperback eds., London, McMillan and Cambridge University Press for the Royal Economic Society.
- Kidd, S. & Wylde, E. (2011). *Targeting the Poorest: An assesment of the proxy means test methodology*. Australian Government. AusAID. Canberra.
- Khandker, S., Koolwal, G., & Samad, H. (2010). *Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices*. Washington: The World Bank.
- Krueger, A. (1996). Observations on International Labor Standards and Trade. *National Bureaus of Economic Research, Working Paper N° 5632*.
- Krueger, A. (1999). Experimental Estimates of Education Production Functions. *Quarterly Journal of Economics*, 114:2, 497-532.
- Krueger, A., & Lindahl, M. (2000). Education for Growth: Why and for Whom? *National Bureau Of Economic Research. NBER Working Paper 7591*(JEL, N° J24, E20).
- Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *American Economic Review*(45), 1-28.
- La Prensa (2017). *Encuesta de Niveles de Vida no se aplicará* [Comunicado de Prensa]: La Prensa/Panorama. Autor: Yadira Adames. Disponible en: <http://impresa.prensa.com/panorama/Encuesta-Niveles-Vida>. [Último acceso: 10-03-2017].
- Larrañaga, O., y Contreras, D. (2010). *Chile Solidario y Combate a la Pobreza*. Santiago de Chile: PNUD.
- Larrañaga, O., Contreras, D., y Ruiz Tagle, J. (2009). *Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes*. Chile: PNUD.
- Larrañaga, O., Contreras, D., & Ruíz-Tagle, J. (2012). Impact Evaluation of Chile Solidario: Lessons and Policy Recommendations. *Cambridge University Press*, 44, 347-372.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24 (1): 5-20.
- Legero, J. (2011). Dos métodos de evaluación: Criterios y Teoría de Programas. *Instituto Universitario de Estudios Europeos. CEU. Universidad de Sao Pablo. Documento de trabajo*.15, 1-67.
- Lehtonen, M. (2005). OECD Environmental Performance Review Programme Accountability (f)or Learning?, *Evaluation*, 11, 2: 169-188.
- Lehtonen, M. (2006). Deliberative Democracy, Participation, and OECD Peer Reviews of Environmental Policies, *American Journal of Evaluation*, 27, 2, Junio: 185-200.
- Link, A.N. & Vonortas, N.S. (2013). *Handbook on the Theory and Practice of Program Evaluation*. Massachusetts. Edward Elgar Publishing Inc.

- Leuven, E., & Sianesi, B. (2015). *PSMATCH2*: Stata module to perform full Mahalanobis and propensity score matching, common support graphing, and covariate imbalance testing. *Statistical Software Components*.
- Lucas, R. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Mackay, K. (2007). *Como Crear Sistemas de Seguimiento y Evaluación que contribuyan a un buen gobierno*. Washington, D.C. 20433: Banco Mundial, 1818H Street NW, Washington, D.C. 20433.
- Mackay, K. (2006). *Desarrollo de la Capacidad de Evaluación. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público*. Banco Mundial, IEG Grupo de Evaluación independiente. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://www.worldbank.org/evaluation>. [Último acceso: 29-11-2015].
- Mairate, A. (2003). La Evaluación de los Fondos Estructurales: Aspectos Metodológicos y Teóricos. En O. Ogando, & B. Miranda, *Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, Nuevas Orientaciones y Buenas Prácticas*. Valladolid: Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid, 45-75.
- Maluccio, J., & Flores, R. (2004). Impact evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaragua Red de Protección Social. *International Food Policy Research Institute, Discussion paper N° 184*, 1-73.
- Marques, J. (2009). *Evaluación de Programas de Asistencia Social y Propuesta de Reordenamiento y Racionalización*. Panamá: MIDES.
- Martínez Nogueira, R. (2012). La Institucionalidad y la Gobernanza. *Aportes. Para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(30), 55-70. Disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar>. [Último acceso: 25-08-2015].
- Martínez Ruíz, Ana (2012). Panorámica Actual de la evaluación de las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*. 68/2012: 13-23. *Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos*. IEF, 13-23.
- Martínez, O. (2012). Efectos de las becas educativas del programa Oportunidades sobre la asistencia escolar. El caso de la zona urbana del noreste de México. *Desarrollo y Sociedad*, 1 semestre(69), 99-131.
- Martín-Guzmán, P., y Bellido, N. (1994). El equipamiento de los hogares como indicador de pobreza: un análisis basado en la EPF. *Documentación Social*(96), 127-142.
- Mayne, J. (2001). Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly. *Canadian Journal of Program Evaluation*, N° 16(1), 1-24.
- McCord, A. (2009). Cash Transfers: Affordability and Sustainability. Overseas Development Institute (Eds.) *Project Briefing*(30). Disponible en: www.odi.org.uk [Último acceso: 02-09-2014].
- Medellín, N., Ibararán, P., Stampini, M., y Villa, J. (2015). Hacia Adelante Recertificación y estrategias de salida en los programas de transferencias monetarias condicionadas. BID.
- Mediavilla, M. (2013). Heterogenidad en el impacto de la política de becas en la escolaridad secundaria postobligatoria en España: un análisis por subgrupos poblacionales. *Estudios de Economía*, 40(1), 97-120.
- Medina, F., y Galván, M. (2014). ¿Qué es el crecimiento propobre?. Fundamentos teóricos y metodologías para su medición. Cepal. *Serie Estudios Estadísticos*(89), 1-75.
- Menard, C. & Shirley, M. (2008). *Handbook of New Institutional Economics*. Germany. Springer.

- Meny, I., y Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas* (1er edición eds.). Barcelona, España: Ariel Ciencia Política.
- Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. *Nueva Sociedad* (239), 79-89. Disponible en: <http://www.nuso.org/> [Último acceso: 16-08-2016].
- Miller, P. (2010). *Las Políticas Públicas*. Francos, J. y Salazar, C.(Trads.) Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Miller, C., & Tsoka, M. (2012). Cash Transfers and Children's Education and Labour among Malawi's Poor. *Development Policy Review*, 30(4), 499-522.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2009a). *Manual Operativo Versión 5*. MIDES, Red de Oportunidades. Protección Social, Panamá.
- (2009b). *La Arquitectura del cambio institucional del MIDES. 2004-2009*. Panamá. MIDES.
 - (2014). Informe Semestral de Progreso. Panamá: MIDES.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2005). *Mapa de Pobreza. Metodología y Aplicación*. Panamá: MEF.
- (2009). *Plan Estratégico de Gobierno. Panamá. 2010-2014*. Panamá. MEF.
 - (2011). *Actualización de las líneas de indigencia y pobreza*. Panamá: MEF.
 - (2012a). *Informe Económico y Social. 2012. Panamá*: MEF. Dirección de Análisis Económico y Social.
 - (2012b). *La Red de Oportunidades. Encuesta de Mercado de Trabajo*. MEF, Dirección de Análisis Económico y Social. Panamá: Sección de Reproducción.MEF.
 - (2013a). *Avance Económico*. Panamá: MEF.
 - (2013b). *Avance Económico*. Panamá: MEF.
 - (2013c). *Informe Económico y Social*. Panamá: MEF.
 - (2013d). *Informe Económico. Primer Trimestre*. Panamá: MEF.
 - (2014). *Pobreza e indigencia. Encuesta del Mercado Laboral*. Panamá: MEF.
- Ministerio de Educación (2011). *Estadísticas Educativas 2010*. Panamá: MEDUCA. Departamento de Estadística de la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo.
- Miranda Escolar, B. y Miranda Castillo, J.C. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos: Algunas precisiones conceptuales. *La Nueva Región de los Ríos: Una mirada desde la Universidad*. Valdivia (Chile). Ediciones Universidad Austral de Chile. (99-125).
- Miranda Escolar, B. (2013). *Estrategias Integrales de Desarrollo Rural: Experiencias Metodológicas para su evaluación (Algunos ejemplos desde Castilla León)*. Dictámen para la Sociedad Española de Evaluación, Universidad de Valladolid, Departamento de Economía Aplicada, Valladolid. (Mimeo).
- Miranda Escolar, B., Rojo García J.L., Gómez Valle, I., Cavero Álvarez, J.C. (2015). El análisis contrafactual en la evaluación de políticas públicas: Una aproximación a través del estudio del caso. *XII Jornadas Internacionales de Política Económica*. Toledo, 28 y 29 de mayo.
- Molina-Millan, T., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J., & Stampini, M. (2016). *Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers in Latin America*. IDB, Social Protection and Health Division. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7891> [Último acceso: 18- 05-2016].

- Molyneux, M. (2006). Mothers at the service of the New Poverty. *Agenda: Progresos/Oportunidades, México's Conditional Transfer Programme. Social Policy and administration*, 40(4), 425-449.
- Morais de Sa e Silva, M. (2015). Conditional cash transfers and improved education quality: A political search for the policy link. *International Journal of Educational Development*, 45, 169-181.
- Moreno-Torres, G. (2013). Técnicas Microeconómicas para la Evaluación de Políticas Públicas. Ministerio de Industria, Energía y Turismo (Eds.) *Economía Industrial*, 390, 33-54.
- Muller, C., & Bibi, S. (2010). Refining Targeting against Poverty Evidence from Tunisia. *Oxford Bulletin OF Economics And Statistics*, 73(3), 0305-9049.
- Naciones Unidas (2012). *Marco de Cooperación para el Desarrollo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Panamá 2012-2015*. Panamá: Equipo de país de Naciones Unidas en Panamá.
- (2015a). *Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015*. Panamá: PNUD. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_atlas_2015.pdf [Último acceso: 19-11-2015].
 - (2015b). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York. Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/> [Último enlace: 20-10-2016].
 - (2015c). *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*. ONU.
 - (2016). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016*. Nueva York. Naciones Unidas. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/The%20Sustainable%20Development%20Goals%20Report%202016_Spanish.pdf [Último acceso: 12-06-2017].
- Narayan, A., & Yoshida, N. (2005). Proxy Means Tests for Targeting Welfare Benefits in Sri Lanka. World Bank (Eds.) *Report No. SASPR-7*, 5. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/> [Último acceso: 01-02-2016].
- Nilsson, H., & Sjöberg, K. (2013). *An Evaluation of the Impacts of Bolsa Familia on Schooling*. Lund University, 1-66.
- North, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press (Eds.) *Cambridge University Press*, 3-61. Disponible en: <http://www.cambridge.org/us/>. [Último acceso: 20-02-2016].
- Núñez García, L.G. (2011). Econometría de evaluación de impacto. *Economía*, 34 (67), 81-125.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*. París: OECD.
- (2010). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Francia. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/> [Último acceso: 27-10-2013].
 - (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo*. OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es> [Último acceso: 30-04-2014].
- Ogando, O. y Miranda, B. (2002). La evaluación de las políticas públicas: Aspectos metodológicos y estudio de casos. En: *Evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de gestión*. Gijón. Ayuntamiento de Gijón. (12-42).
- Ogando, O. y Miranda, B. (2003). *Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, Nuevas Orientaciones y Buenas Prácticas*. Valladolid: Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid.

- Ogando, O. (2003). La Evaluación intermedia del Programa Operativo Regional FSE de Castilla y León (1994-1999). En O. Ogando, y B. Miranda, *Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, Nuevas Orientaciones y Buenas Prácticas*. España: Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid. 231-251.
- Onrubia F. J. (2005). De la Evaluación a la Gestión: acotar la brecha entre la eficacia y la efectividad. *Ekonomiaz Vol 60, I 3^{er} cuatrimestre.*, 38-57.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2009). *Indicadores de la Educación. Especificaciones técnicas*. Santiago de Chile: UNESCO. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/> [Último acceso: 05-02-2017].
- (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la Educación de Calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: UNESCO.
 - (2014a). *América Latina y el Caribe. Revisión Regional 2015 de la Educación para Todos*. Santiago: UNESCO.
 - (2014b). *Datos estadísticos. UNESCO*. Disponible en: <http://data.uis.unesco.org> [Último acceso: 03-03-2017].
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1994). *Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo El Cairo*. Nueva York. Estados Unidos: ONU.
- (1995). *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Copenhague-Dinamarca: ONU.
 - (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
 - (2013a). *Informe sobre Desarrollo Humano. El ascenso del Sur. Progreso Humano en un mundo diverso*. Anexo Estadístico. Washington, D.C.: PNUD.
 - (2013b). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2013*. Nueva York 2013: ONU.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2015). *Informe Mundial sobre el trabajo infantil*. Ginebra: OIT.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2008). *Derechos Humanos, Salud y estrategias de reducción de la pobreza. Serie 5*. Francia. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HHR_PovertyReductionsStrategies_WHO_SP.pdf [Último acceso: 06-07-2015].
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2006). *Promoting Pro-Poor. Key Policy Messages*. Paris: OECD.
- (2009). *Promoting Pro-Poor Growth*. OECD.
- Orozco, M., y Hubert, C. (2005). *La focalización en el programa de desarrollo humano Oportunidades de México*. Washington: World Bank Institute.
- Ostrom, E. (1994). Governing the Commons. The evolution of the Institutions for collective Action. *Journal of Theoretical Politics*.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: FCE.
- Osuna J.L., Vélez M.C., Cirera L.A. y Marciano, R.J. (2005). Programación y Evaluación Pública: un triángulo complejo. *Ekonomiaz, No. 60, Volumen I, III*, 76-97.
- Paes-Sousa, R., Regalia, F., y Stampini, M. (2013). *Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: Lecciones de América Latina y el Caribe para Asia*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Protección Social y Salud. Washington: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org> [Último acceso: 02-06-2014].

- Parker, S. (2003). *Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*. México: Instituto Nacional de Salud Pública/CIDE.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*, London.
- Perdomo, O. B. (2001). *Economía Pública Moderna*. Madrid-España: Pirámide.
- Pereira, A. (2015). Bolsa Família and democracy in Brazil. *Third World Quarterly*, 36(9), 1682-1699.
- Pérez López, C., y Moral Arce, I. (2015). *Técnicas de evaluación de impacto*. España: Garceta grupo editorial.
- Perticara, M. (2007). *Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario*. Santiago de Chile: Ministry of Social Development (MIDEPLAN).
- Piketty, Th. (2014). *Le capital au XXI siècle*, Paris, P.U.F. Traducción: *El capital en el siglo XXI*, Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Planas, I. (2005). Principales mecanismos de evaluación económica de políticas públicas. *Ekonomiaz*, III/05 (60), 98-121.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1984) [1973]. *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley, University of California Press.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- (2008). *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008. Institucionalidad para el Desarrollo Humano*. PNUD. San José, Costa Rica. Editorama, S.A.
 - (2010). *Informe de Desarrollo Humano: La verdadera Riqueza de las Naciones: Caminos al desarrollo Humano*. Nueva York, NY 10017, USA: PNUD. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes> [Último acceso: 05-03-2015].
 - (2013). *Informe de Desarrollo Humano 2013 El Ascenso del Sur: Progreso Humano en un mundo diverso*. Nueva York, NY 10017, Estados Unidos: PNUD.
 - (2014a). *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2014*. Panamá: ONU.
 - (2014b). *Informe sobre Desarrollo Humano. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York, Estados Unidos: PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org/> [Último acceso: 02-04-2015].
 - (2015a). *Los tiempos de la politización. Desarrollo Humano en Chile*. Chile: PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org/> [Último acceso: 20-11-2015].
 - (2015b). *Informe de Desarrollo Humano 2015. Trabajo al Servicio del Desarrollo Humano*. Nueva York, Estados Unidos. Disponible en: <http://www.undp.org/> [Último acceso: 10-03-2017].
 - (2015c). *Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015*. Panamá: PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org/> [Último acceso: 19-11-2015].
- Quezada, L. (2013). Consideraciones sobre la Pobreza y Canasta Básica Alimentaria en Panamá. CIFE (Eds.) *Revista de Investigaciones Económicas*, primer semestre, 48-64.
- Rascón Maquero, L. (2010). Sistema de Monitoreo y Evaluación de Proyectos, Programas y Políticas Públicas. *Presupuesto, Gasto y Contabilidad* (5), 45-52.

- Ravallion, M. (1996). Issues in measuring and modelling poverty. *Economic Journal*, 106(438), 1328-1343.
- Ravallion, M. (1999). Las líneas de pobreza en la teoría y en la práctica. En C. Jorge, I. Novacovsky, y F. Reimers (comp), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Argentina.
- Ravallion, M. (2004). Hacia una definición de crecimiento favorable a los pobres: Una respuesta a Kakwani. *One Paper*.
- Ravallion, M., & Chen, S. (2001). Measuring pro-poor growth. *Development Research*.
- Ravallion, M., & Lokshin, M. (2006). On the Consistency of poverty lines. En A. de Janvry, & R. Kanbur (Eds.), *Poverty, Inequality and Development. Essays in honor of Erik Thorbecke*. United States of América: Jacques Silber, Bar Ilan University.15-38
- Rawlings, L., y Rubio, G. (2003). Evaluación de Impacto de los programas de Transferencias Condicionadas en efectivo. Secretaría de Desarrollo Social (Eds.) *Cuadernos de Desarrollo Humano. Lecciones desde América Latina*(10), 1-40.
- Robertson, L., Mushati, P., Skovdal, M., Eaton, J., Makoni, J., Crea, T., . . . Gregson, S. (2014). Involving Communities in the Targeting of Cash Transfer Programs for Vulnerable Children: Opportunities and Challenges. *World Development*, 54, 325-337.
- Robles, M., y Azevedo, V. (2011). *Identificación de beneficiarios de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas*. BID.
- Robles Farías, C. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*. Chile: CEPAL.
- Robles, M., Rubio, M., y Stampini, M. (2015). ¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe? *División de Protección Social y Salud. Resumen de Políticas* (N° IDB-PB-246), 1-40. Disponible en: <http://www.iadb.org> [Último acceso: 26-11-2016].
- Rodríguez Coma, M. (2012). *Técnicas de evaluación de impacto: Propensity Score Matching y aplicaciones prácticas con STATA*. Madrid: Instituto de Estudios Ficiales.
- Rodríguez Oreggia, E., y Freije Rodríguez, S. (2009). *Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios, y la movilidad intergeneracional del programa Oportunidades. A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*. México. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/235748182> [Último acceso: 18-04-2016].
- Rodríguez, M. (2010). Programa de Transferencias Condicionadas, Políticas Sociales y Combate a la Pobreza en Panamá. ONU (Eds.) *Serie Políticas Sociales. CEPAL*(162), 3-39.
- Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona. Antoni Bosch.
- Rogers, P.J. (2008). Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions. *Evaluation*, 14: 29-48.
- Romer, P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5), S71-S102.
- Romer, P. (2001). Should the government subsidize supply or demand in the market for scientists and engineers?. *In Innovation Policy and the Economy*,, 221-251.
- Rosenbaum, P., & Rubin, D. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70(1), 41-55.
- Rossi, P., & Freeman, H. E. (1985). *Evaluation: A systematic approach*. Sage Publications.

- Rossi, P., Lipsey, M.W. & Freeman, H.E. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach*. Seventh Edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Roy, A. (1951). Some thoughts on the distribution of earnings. *Oxford Economics Papers*, 3, 591-593.
- Rubin, D. (1974). Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. *Journal of Educational Psychology*, 66(55), 688-701.
- Rubin, D., & Thomas, N. (1996). Matching using estimated propensity scores: relating theory to practice. *Biometrics*, 249-264.
- Samson, M. (2009). Social Cash Transfers and Pro-Poor Growth. OECD (Eds.) *Promoting Pro-Poor Growth: Social Proteccion*, 43-59. Disponible en: www.oecd.org/development [Último acceso: 13-02-2015].
- Samson, M.; Van Niekerk, I. & MacQuene, K. (2010). Designing and Implementing Social Transfer Programmes. *Economic Policy Research*. Disponible en: <http://www.unicef.org/socialpolicy> [Último acceso: 02-02-2015].
- Samuelson, P., y Nordhaus, W. (1999). *Economía*. España: McGraw Hill.
- Sánchez, M. (2007). La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias. *Presupuesto y Gasto Público: Secretaría General de Presupuesto y Gasto*. 47, 37-64.
- Schanffland, E. (2012). Conditional Cash Transfers in Brazil: Treatment Evaluation of the Bolsa Família Program on Education. Georg-August-Universität Göttingen (Eds.) *Courant Research Centre Poverty Equity and Growth in Developing and Transition Countries: Statistical Methods and Empirical Analysis, Discussion papers* (84).
- Schmidt, Ch.M. (2007). Policy evaluation and economic policy advice. *ASTA Advances in Statistical Analysis*, Volume 91, Issue 4, 379-389.
- Schubert, B., & Slater, R. (2006). Social Cash Transfers in Low African Countries: Conditional or Unconditional. Overseas Development Institute (Eds.) *Development Policy Review*, 24(5), 571-578. Disponible en: www.odi.org.uk [Último acceso: 29-06-2014].
- Schultz, P. (2001). School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresa Poverty Program. *Economic Growth Center*. Center Discussion Paper, 834. Disponible en: <http://papers.ssrn.com/abstract=286518> [Último acceso: 08-06-2016].
- Schuman, E. (1967). *Evaluative Research*. New York: Russell Sage Foundation.
- Scott, J. (2009). Social Transfers and Growth in Poor Countries. OECD (Eds.) *Promoting Pro-Poor Growth: Social Proteccion*, 61-68. Disponible en: www.oecd.org/development/povertyreduction/. [Último acceso: 15-02-2015].
- Scriven, M. (1976). Maximizing the Power of Causal Investigations: The Modus Operandi Method. En: Glass, G.V. (eds.) *Evaluation Studies Review Annual*, Vol.1, Sage Publications, Beverly Hills, CA.
- Scriven, M. (2008). Summative Evaluation of RCT Methodology: An Alternative Approach to Causal Research. *Journal of Multidisciplinary Evaluation* 5(9), 11-24.
- SEDESOL (1999). *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances*. México: SEDESOL.
- Sen A. (1976). Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Económica*, 44(2), 219-231.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford. Oxford University Press.
- Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización. Programas de Protección en América Latina*. SERIE. mujer y desarrollo #70. Comisión Económica para América Latina y el

- Caribe, Proyecto Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe. Cuenta para el Desarrollo de Naciones Unidas. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- Simões, A. (2012). *The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil*. University of Sussex.
- Skoufias, E., & Parker, S. (2001). Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the Progreso Program in Mexico. *Economía*, 2(1), 45-96.
- Slater, J. & Farrington, J. (2009). Cash Transfers: Targeting. *Project Briefing, Overseas Development Institute (ODI)*, 4. Disponible en: www.odi.org.uk [Último acceso: 2-09-2014].
- Smith, A. (1794) [1776]. *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 4 vols., versión de José Alonso Ortiz. Valladolid: Oficina de la Viuda e Hijos de Santander. Edición facsímil (1996). Valladolid. Consejería de Educación y Cultura. Junta de Castilla y León.
- Smith, J., & Todd, P. (2005). Does matching overcome LaLonde's critique of nonexperimental estimators? *Journal of Econometrics*, 125, 305-353.
- Stampini, M., & Tornarolli, L. (2012). *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?* IBD.
- Stiglitz, J. E. (1988). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Stiglitz, J.E. (2014). *El precio de la desigualdad*. Madrid. Santillana Ediciones.
- Stiglitz, J.E. (2015). *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*. Barcelona. Taurus.
- Soares, F. V., Ribas, R. P., & Osório, R. G. (2010). Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, 45(2), 173-190.
- Stoeffler, Q., Mills, B., & Del Ninno, C. (2016). Reaching the Poor: Cash Transfer Program Targeting in Cameroon. *World Development*, 83, 244-263.
- Subirats H. J. (2005). Catorce Puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomiaz No. 60, Vol. I 3er Cuatrimestre*, 18-37.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. Gobierno Vasco (Eds.) *Ekonomiaz*, 74(2º, cuatrimestre), 16-35.
- Subirats, J., Knoepfel, P., & Varone, F. (2012). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. España: Ciencias Sociales. Editorial Ariel.
- Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., & otros. (2004). Pobreza y Exclusión Social. Un análisis de la realidad española y europea. (Fundación la Caixa, Eds.) *Colección de Estudios Sociales* (Nº 16), 1-182. Recuperado el 20 de febrero de 2015, de www.estudios.lacaixa.es
- Székely, M. (2006). *Midiendo el nivel de institucionalidad de la Política Social en América Latina*. ONU-PNUD.
- Takayama, N. (1979). Poverty, Income Inequality and Their Measures: Profesor Sen's Axiomatic Approach Reconsidered. *Econometrica*, 47(3), 747-759.
- Tassara, C.; Ibarra, A., y Vargas Faulbaum, L. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Eurosocial, Serie de Análisis. Área Protección Social. Madrid: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.
- Temple, J. (2001). Growth Effects of Education and Social Capital in the OECD Countries. *Economic Studies*(33).

- Tezanos, V. Quiñones, M., Gutierrez, S., & Madrueño, A. (2013). *Desarrollo Humano, pobreza y desigualdad. Manuales sobre cooperación y desarrollo*. Santander: Universidad de Cantabria.
- The Economist Intelligence Unit (2015). *Democracy Index 2014. Democracy and its discontents. A report from The Economist Intelligence Unit*. The Economist Group, London. Disponible en: www.eiu.com. [Último acceso: 18-02-2016].
- Therborn, G. (2015). *La desigualdad mata*. Madrid. Alianza Editorial.
- Thistlewaite, D.L. & Campbell, D.T. (1960). Regression Discontinuity analysis: an alternative to the ex post facto experiment. *Journal of Educational Psychology*(51), 309-317.
- Thon, D. (1979). On Measuring Poverty. *Review of Income and Wealth*, 25(4), 429-439.
- Thorbecke, E. (2005). *Multi-dimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues*. Cornell: University of Cornell.
- Tirole, J. (2015). Market Failures and Public Policy. *American Economic Review*, 105(6). (1665-82).
- Toboso, F. y Caballero, G. (Eds.) (2015). *Democracia y políticas económicas. Elaboración, negociación y opciones*. Madrid. Editorial Síntesis.
- Tomás Carpi, J.A. y Sánchez Andrés, A. (2017). *Conflictos de mercado y de Estado en la política económica*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- Trivelli, C., y Clausen, J. (2015). *De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿Qué necesitamos para iniciar este tránsito?* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, IEP. Disponible en: www.iep.org.pe [Último acceso: 26-02-2016].
- Unesco.org. (2017). Sobre la UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. [online] Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/> [Último acceso: 14-03-2017].
- UNICEF (2016). *Estado Mundial de la infancia 2016. Una oportunidad para cada niño*. New York: UNICEF.
- UNICEF-SERCE. (2008). *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. El Aprendizaje de los Estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Salesianos Impresiones.
- Unión Europea (2001). *Manual de Gestión del ciclo de proyectos*. Bruselas: Unión Europea.
- Unión Europea (2013). *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*. Luxemburgo: Eurostat.
- Urcuyo, C. (2010). *Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática. Una visión desde el contexto centroamericano*. San José: FLACSO y AECID.
- Vargas Faulbaum, L. (2014). *Estudio regional sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los PTC: Caso Chile*. Guatemala: Eurosocial.
- Vedung, E. (1996). *Evaluación de Políticas Públicas y Programas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Veras Soares, F., Pérez Rivas, R., & Guerreiro Osório, R. (2010). Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia. Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. *Latin American Research Review*, 45(2), 173-190.
- Vergara, M. (1993). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Buenos Aires: Editorial HVMANITAS.
- Vilas, C. (2012). Instituciones: Ni tanto, ni tan poco. *Aportes. Para el Estado y la Administración Gubernamental*, 45-53. Disponible en: www.asociacionag.org.ar [Último acceso: 25-10-2015].

- Villatoro, P. (2005). Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas. Experiencia de América Latina. *Revista de la CEPAL*(86), 87-101. Naciones Unidas.
- Villatoro, P. (2007). Las Transferencias monetarias condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. *Documento de la CEPAL para el SEMINARIO INTERNACIONAL: Evolución y Desafíos de los programas de Transfencias Condicionadas*, 1-49. Naciones Unidas.
- Villatoro, P. (2008). CCTs in Latin America: Human capital accumulation and poverty reduction, Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America. Hailu, D. y Soares, V. (Eds.) *Poverty in Focus*(15), 14-15.
- Waters, W. (2009a). *Diseño de Políticas y Programas Sociales. Estudio de Evaluación Cualitativa del programa Red de Oportunidades. Informe 1: Comarcas Indígenas*.
- Waters, W. (2009b). *Diseño de Políticas y Programas Sociales. Estudio de Evaluación Cualitativa del Programa Red de Oportunidades. Informe 2: Áreas Rurales y Urbanas. Versión 1*.
- Weil, D. N. (2005). *Crecimiento Económico*. Madrid, España: Pearson, Addison Wesley.
- Weiss, C.H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiative for children and families. En: J. Connell, A. Kubisch, L.B. Schorr, y C.H. Weiss (Eds.). *New approaches to evaluating community 30 initiatives: Volume, 1, concepts, methods, and context*. New York: Aspen Institute, 65-92.
- White, H. (2009). *Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practices*, Working Paper n. 3. International Initiative for Impact Evaluation. New Delhi. Disponible en: <http://www.3ieimpact.org>. [Último acceso: 26-02-2016].
- Wholey, J.S. (1977). Evaluability Assessment. En L. Ruthman: *Evaluation Research Methods. A Basic Guide*. Sage Publications.
- Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, XXXVIII, 595-613.
- Witvorapong , N., & Foshanji, A. (2016). The impact of a conditional cash transfer program on the utilization of non-targeted services: Evidence from Afghanistan. *Social Science & Medicine*, 152, 87-95.
- Wolf, Ch. (1987). Market and Non-Market Failures: Comparison and Assessment. *Journal of Public Policy*, Volume 7, Issue 1, January (43-70).
- Wolf, Ch. (1995). *Mercados o Gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Wooldridge, J. M. (2009). On estimating firm-level production functions using proxy variables to control for unobservables. *Economics Letters*, 104(3), 112-114.
- World Bank (2001). *Brazil: As Assessment of the Bolsa Escola Programs. Report No. 20208-BR*.
- World Bank (2010). *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative methods and practices*. (World Bank, Eds.) Washington. Disponible en: www.worldbank.org [Último acceso: 12-05-2015].
- World Bank Group (2015). *Annual Report-deepening impact*. Disponible en: <https://ieg.worldbankgroup.org/Data/ar2015-full.pdf> [Último acceso: 22-08-2016].
- (2016a). *Doing Busines. Measuring Regulatory Queality and Efficiency. Economy Profile. PANAMÁ*. Washington, DC 20433: World Bank Group. Disponible en: www.worldbank.org. [Último acceso: 15-02-2016].
 - (2016b). Worldwide Governance Indicators. Data. Disponible en: www.govindicators.org [Último acceso: 22-03-2017].

- World Economic Forum (2014). *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. Geneva: World Economic Forum. Disponible en: www.weforum.org/gcr [Último acceso: 27-03-2015].
- (2015). *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva: World Economic Forum. Disponible en: www.weforum.org/gcr [Último acceso: 17-02-2016].
- Yaschine, I. (2015). ¿Alcanza la educación para salir de la pobreza? Análisis del proceso de estratificación ocupacional de jóvenes rurales en México. Universidad Nacional Autónoma de México (Eds.) *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LX (223), 377-406.
- Yaschine, I. y Dávila, L. (2009). ¿Por qué, ¿Cómo y Cuándo deberían egresar los beneficiarios de un Programa de TMC? *Poverty in Focus* (15), 8-10. Disponible en: www.undp-povertycentre.org [Último acceso: 20-02-2015].
- Zall, K., y Rist, R. (2005). *Diez Pasos hacia un sistema de seguimiento y Evaluación basado en resultados*. Banco Mundial. Washington, D.C.: Mayo Editores, S.A.

8.2. Normativa consultada

Unión Europea

- Reglamento (UE) N°1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de diciembre de 2013 por el que establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n°1083/2006 del Consejo (DOUE, L 347 de 20.12.2013).
- Organización Internacional del Trabajo (1973). Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (entrada en vigor: 19 de junio de 1976). Adopción: Ginebra, 58ª reunión CIT (26 junio 1973) - Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Fundamentales).

Panamá

- Asamblea Legislativa (1946): Ley N° 47 de 24 de septiembre de 1946. Ley Organica de Educación. Panamá. Gaceta Oficial.
- Asamblea Legislativa (2000): *Ley N° 8 de 29 de marzo de 2000*. Por la cual se crea la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME). Panamá. Gaceta Oficial.
- Asamblea Legislativa (1995): Ley N° 34 de 6 de julio de 1995, por la cual se deroga, modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación. Panamá. Gaceta Oficial.
- Asamblea Legislativa (2007). Ley No. 23 de 28 de junio de 2007. *Que crea la Secretaria Nacional de Discapacidad (SENADIS)*. Panamá. Gaceta Oficial.
- Asamblea Legislativa (2008). Ley 34 de 5 de junio de 2008. Por la cual se crea la Ley de *Responsabilidad Social Fiscal*. Panamá. Gaceta Oficial.
- Asamblea Legislativa (1983). *Ley N° 18 de 29 de septiembre de 1983*. Por la cual se crea el Instituto Nacional de Formación Profesional (INADEH). Panamá. Gaceta Oficial.
- Asamblea Legislativa (2005). *Ley N° 29 del 01 de agosto de 2005*. Panamá. Qué reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Panamá. Gaceta Oficial.

**ANEXO I: CUESTIONARIOS DIRIGIDOS AL NIVEL
POLÍTICO-ESTRATÉGICO, GESTORES DE
LA RED DE OPORTUNIDADES Y
DIRECTORES DE CENTROS ESCOLARES.
TRABAJO DE CAMPO REALIZADO EN
PANAMÁ EN AGOSTO–SEPTIEMBRE DEL
AÑO 2015**

**GUIÓN DE CUESTIONARIO SEMI-ELABORADO
DIRIGIDO A LA COMISIÓN MULTISECTORIAL DEL
GABINETE SOCIAL-NIVEL POLÍTICO ESTRATÉGICO
Y DIRECCIONES DEL MINISTERIO DE DESARROLLO
SOCIAL**

FICHA TÉCNICA. MODELO 1

Programa: Red de Oportunidades de Panamá

Nombre: _____

Cargo: _____

Ministerio: _____

Fecha: _____

Correo electrónico _____

1) *El Programa “Red de Oportunidades”*

A. *Fortalecimiento institucional*

- 1) ¿Considera usted que el Estado panameño tiene claramente definida las políticas de protección social?:

Elementos	Sí	No
Presupuesto asignado es suficiente		
Criterios de selección de beneficiarios		
Normas para garantizar la imparcialidad en la selección de beneficiarios de las políticas de protección social		

- 2) ¿Han participado los agentes socio-económicos en el diseño de la Red de Oportunidades y de las intervenciones complementarias de apoyo cofinanciados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo?

Participación de agentes económicos y sociales	Sí	No
Gobiernos locales		
Sectores de la Sociedad Civil		
Gabinete Social		
Expertos internacionales		
Grupos étnicos (indígenas, afroantillanos, etc.)		
Mujeres		
Discapacitados		
Universidades		
Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)		
Otros (especifique)		

.....

.....

- 3) ¿De qué forma se ha materializado su participación?

Modalidad de Participación	Sí	No
Han suministrado información básica		
Han sido consultados para el diseño del programa, pero sin tener incidencia sobre las intervenciones		
Han participado en la definición de las orientaciones generales de los Programas		
Han colaborado activamente en la definición de objetivos y/o acciones		

4) ¿Cuál ha sido el método utilizado en el diseño de la Red de Oportunidades?

De arriba hacia abajo De abajo hacia arriba

Desde una perspectiva general, ¿lo considera adecuado? De no ser así, ¿qué alternativas propone que pueden instrumentarse?

.....
.....
.....
.....

5) ¿Cuales han sido las principales dificultades que ha enfrentado el Gabinete Social?

.....
.....
.....
.....

6) ¿Considera adecuada la composición del Gabinete Social?

.....
.....
.....
.....

7) Valorar la importancia estratégica de la Red de Oportunidades en el contexto nacional:

Prioritario o estratégico	
Complementario con la estrategia económica	
Secundaria o sin importancia	

8) Enuncie los Programas que desde el período 2010-2014 ha venido ejecutando el Ministerio de Desarrollo Social de cara a la atención de grupos vulnerables y /o en riesgo social:

.....
.....
.....
.....

9) ¿Se han desarrollo actividades dirigidas a fortalecer la capacidad institucional del MIDES para diseñar, planificar, administrar, monitorear y evaluar sus programas?

Sí No

¿En caso de respuesta afirmativa, qué medidas concretas se desarrollaron?

Medidas dirigidas al fortalecimiento institucional	Sí	No
Se prepararon diagnósticos sectoriales y análisis temáticos específicos.		
Se diseñaron herramientas para el seguimiento y monitoreo		
Se desarrolló un sistema de información integrado que se alimenta de la información sectorial		
Se realizaron talleres de capacitación técnica a los funcionarios del MIDES (metodológicas y de medición) para fortalecer la capacidad de análisis de la información, supervisión y evaluación de los programas del Ministerio.		
Optimización de la estructura administrativa y operativa, revisión de misiones, cargos, diseños, definición de protocolos de capacitación, y preparación de manuales de procedimientos.		
Otros (especifique)		

.....

2) Valoración de la Red de Oportunidades.

A. División de Tareas, competencias y grado de coordinación

10) ¿Se hayan claramente delimitadas las funciones/competencias de las distintas direcciones, coordinaciones, ¿Comisión Interinstitucional (CIRO), Comisión Provincial de la Red de Oportunidades (CPRO) y Ministerios responsables de la gestión, ejecución y corresponsabilidades del Programa Red de Oportunidades? ¿Se están produciendo conflicto de competencias?

Existencia de mecanismos coordinación	Sí	No
Entre los distintos departamentos del SSPS		
Entre la comisión interinstitucional (CIRO) y las direcciones (MIDES-MEDUCA) y (MIDES-MINSA)		
Entre la Comisión Regional de la Red de Oportunidades del MEDUCA y MINSA		
Entre las direcciones provinciales y la Comisión interinstitucional (CIRO)		
Entre los promotores sociales y los beneficiarios		
Entre los promotores sociales y los centros escolares		

11) ¿Existe una coordinación/integración (interna o con otros ministerios involucrados) entre las diferentes acciones de cara al cumplimiento de las corresponsabilidades?

Sí

No

¿En qué grado o bajo qué modalidades se produce esta coordinación?

Valoración del grado de Coordinación	Alto	Medio	Bajo
Coordinación de acciones a nivel central con las direcciones del MEDUCA y MINSA. Comisión interinstitucional de la Red de Oportunidades (CIRO)			
Coordinación de acciones a nivel provincial (MIDES con Ministerios involucrados. Comisión Regional de la Red de Oportunidades (CPRO).			
Entre las distintas direcciones del SSPS			
Entre los promotores sociales y los beneficiarios			
Entre los promotores sociales y los centros escolares			
Otras coordinaciones (especifique)			

.....

.....

.....

.....

12) ¿Cómo valora la composición de los equipos gestores del Programa Red de Oportunidades?

Valoración	0 Nula	(1-2) muy mala	(3-4) Mala	(5-6) Regular	(7-8) Buena	(9-10) Muy buena
Cuantitativa (N° de personas que lo constituyen)						
Cualitativa (capacitación técnica)						

.....

.....

.....

.....

13) Se han detectado conflicto de competencias entre los diferentes actores y/o agentes involucrados en la Red de Oportunidades?

Sí	
No	
Se desconoce	

14) ¿Qué modificaciones introduciría para mejorar la gestión de la Red de Oportunidades?

.....

.....

.....

.....

15) A la vista de la experiencia, y bajo las mismas condiciones del entorno socioeconómico:

Repetiría el Programa con algunos cambios puntuales	
Desarrollaría otra actuación completamente diferente	
Dejaría evolucionar el entorno libremente	

.....

.....

.....

.....

B. Incidencia del Programa y Coherencia

16) ¿La Red de Oportunidades persigue o guarda relación con otros objetivos estratégicos de mayor alcance?

Grado de coherencia	Sí	No
Elevada		
Reducida		

17) ¿Cree usted que las actividades cofinanciadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han coadyuvado en el **avance de la efectividad de la Red de Oportunidades?**

Sí

No

¿Cuáles de esas actividades han tenido mayor incidencia?

.....

.....

.....

.....

18) ¿Cree usted que las intervenciones incluidas en la Red de Oportunidades han significado de forma efectiva un **avance en la reducción la pobreza y el incremento del capital humano?**

Sí

No

¿Defina cómo ha contribuido?

.....

.....

.....

.....

19) ¿En qué grado se cumplieron los objetivos del Programa? (impacto cualitativo).

Grado de cumplimiento	Objetivo general de la Red de Oportunidades	Objetivos específicos: Educación
Bajo		
Medio-bajo		
Medio-alto		
Alto		

20) ¿Considera suficientes los recursos (humanos y materiales) para alcanzar los objetivos perseguidos en la Red de Oportunidades?

Sí	
No	
Se desconoce	

21) ¿Se podrían haber financiado programas con mayor impacto para reducir la pobreza y pobreza extrema en Panamá?

Sí	
No	
Se desconoce	

22) ¿Qué grupos de población están siendo los más beneficiados?

Grupos de Población beneficiada	BENEFICIO		
	BAJO	MEDIO	ALTO
Familias beneficiarias			
Comercios locales (corregimientos, distritos o provincias)			
Población en general			
Emprendedores locales (corregimientos, distritos o provincias)			
Otros			

23) ¿Podría así mismo realizar una valoración de estos grupos de población más beneficiadas y perjudicadas, distinguiendo entre población urbana, rural e indígena?

IMPACTO	Personas beneficiarias			Comercios Locales			Población en General			Emprendedores locales		
	Indígena	Rural	Urbana	Indígena	Rural	Urbanas	Indígena	Rural	Urbano	Indígena	Rural	Urbano
MUY ALTO												
MEDIO ALTO												
MEDIO BAJO												
MUY BAJO												

Nota: Indicar con un signo (+) o (-) si el programa incide positiva o negativamente de forma moderada, sobre las variables mencionadas, y con (+) o (-) si el programa incide de forma fuerte

24) ¿Han existido otras personas perjudicadas?

Sí

No

.....

.....

.....

.....

25) ¿Estas intervenciones han tenido incidencia significativa en la evolución del mercado laboral?

Incidencia sobre el mercado laboral	Baja	Media	alta
Incidencia			

.....

.....

.....

.....

26) ¿Existe otro tipo de intervenciones complementarias o similares que refuercen los objetivos de las incluidas en la Red de Oportunidades en las mismas zonas de influencia de la intervención? Sí existen, señalar cuáles son esas actuaciones.

.....

.....

.....

.....

C. Sistema de Seguimiento

27) ¿El Gabinete Social tiene competencias en el seguimiento de las medidas integradas en la Red de Oportunidades?

Sí

No

28) ¿Existe en el Ministerio de Desarrollo Social un sistema de seguimiento global de las intervenciones desarrolladas con fondos de Organismos Internacionales y del Estado panameño? ¿Qué tipo de información se registra? (Indicadores de contexto, de realización, de resultados y de impacto).

.....

.....

.....

.....

29) ¿Cómo se desarrolló el actual sistema de seguimiento, de forma autónoma o con motivo de las demandas de Organismos Internacionales de crédito?

.....

.....

.....

.....

30) ¿Considera adecuadas la composición y el funcionamiento de la Coordinación de monitoreo y seguimiento de la Red de Oportunidades?

Valoración	Sí	No
Composición		
Funcionamiento		

.....

.....

.....

.....

31) ¿Qué herramientas se están utilizando para el intercambio de información entre los gestores, promotores sociales y los centros escolares (control de asistencia y control de matrícula)? ¿Permiten un intercambio periódico y fluido?

.....

.....

.....

.....

32) ¿Cuáles son a su juicio, las limitaciones detectadas en el sistema actual de seguimiento?
 (Valore del 1 al 5 la intensidad de esas limitaciones: **1: menor; 5 mayor**)

Retraso en la generación de información	
Limitada disponibilidad de indicadores de realización física adecuada	
Deficiencias en el sistema de almacenaje de la información	
Problemas de coordinación en los centros escolares para la verificación de las responsabilidades	
Falta de capacitación técnica	
Inadecuada coordinación institucional	
Otros (especificar)	

.....

33) ¿Tiene alguna sugerencia que, según su opinión, permitiría subsanar las dificultades
 apuntadas?

.....

**GUIÓN DE CUESTIONARIO SEMI-ELABORADO
DIRIGIDO AL PRIMER NIVEL DE COORDINACIÓN Y
SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL (SSPS) (TÉCNICO
OPERATIVO)**

FICHA TÉCNICA 2. MODELO 2

Programa: Red de Oportunidades

Nombre: _____

Cargo: _____

Ministerio: _____

Fecha: _____

1) El Programa “Red de Oportunidades”

A. Fortalecimiento institucional

- 1) ¿Considera usted que el Estado panameño tiene claramente definida las políticas de protección social?

Elementos	Sí	No
Presupuesto asignado es suficiente		
Criterios de selección de beneficiarios		
Normas para garantizar la imparcialidad en la selección de beneficiarios de las políticas de protección social		

- 2) ¿Han participado los agentes socio-económicos en el diseño de la Red de Oportunidades y de las intervenciones complementarias de apoyo cofinanciados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo?

Participación de agentes económicos y sociales	Sí	No
Gobiernos locales		
Sectores de la Sociedad Civil		
Gabinete Social		
Expertos internacionales		
Grupos étnicos (indígenas, afroantillanos, etc.)		
Mujeres		
Discapacitados		
Universidades		
Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)		
Otros (especifique)		

.....

- 3) ¿De qué forma se ha materializado su participación?

Modalidad de Participación	Sí	No
Han suministrado información básica		
Han sido consultados para el diseño del programa, pero sin tener incidencia sobre las intervenciones		
Han participado en la definición de las orientaciones generales de los Programas		

Han colaborado activamente en la definición de objetivos y/o acciones		
---	--	--

4) ¿Cuál ha sido el método utilizado en el diseño de la Red de Oportunidades?

De arriba hacia abajo De abajo hacia arriba

Desde una perspectiva general, ¿lo considera adecuado? De no ser así, ¿qué alternativas propone que pueden instrumentarse?

.....

.....

.....

.....

5) ¿Cuáles han sido las principales dificultades que ha enfrentado el Gabinete Social?

.....

.....

.....

.....

6) ¿Considera adecuada la composición del Gabinete Social?

.....

.....

.....

.....

7) Valorar la importancia estratégica de la Red de Oportunidades en el contexto nacional:

Prioritario o estratégico	
Complementario con la estrategia económica	
Secundaria o sin importancia	

8) Enuncie los Programas que desde el período 2010-2014 ha venido ejecutando el Ministerio de Desarrollo Social de cara a la atención de grupos vulnerables y /o en riesgo social:

.....

.....

.....

.....

9) ¿Se han desarrollado actividades dirigidas a fortalecer la capacidad institucional del MIDES para diseñar, planificar, administrar, monitorear y evaluar sus programas?

Sí No

¿En caso de respuesta afirmativa, qué medidas concretas se desarrollaron?

Medidas dirigidas al fortalecimiento institucional	Sí	No
Se prepararon diagnósticos sectoriales y análisis temáticos específicos.		
Se diseñaron herramientas para el seguimiento y monitoreo		

Medidas dirigidas al fortalecimiento institucional	Sí	No
Se desarrolló un sistema de información integrado que se alimenta de la información sectorial		
Se realizaron talleres de capacitación técnica a los funcionarios del MIDES (metodológicas y de medición) para fortalecer la capacidad de análisis de la información, supervisión y evaluación de los programas del Ministerio.		
Optimización de la estructura administrativa y operativa, revisión de misiones, cargos, diseños, definición de protocolos de capacitación, y preparación de manuales de procedimientos.		
Otros (especifique)		

.....

2. Valoración de la Red de Oportunidades.

A. División de Tareas, competencias y grado de coordinación

10) ¿Se hayan claramente delimitadas las funciones/competencias de las distintas direcciones, coordinaciones, ¿Comisión Interinstitucional (CIRO), Comisión Provincial de la Red de Oportunidades (CPRO) y Ministerios responsables de la gestión, ejecución y corresponsabilidades del Programa Red de Oportunidades? ¿Se están produciendo conflicto de competencias?

Existencia de mecanismos coordinación	Sí	No
Entre los distintos departamentos del SSPS		
Entre la comisión interinstitucional (CIRO) y las direcciones (MIDES-MEDUCA) y (MIDES-MINSA)		
Entre la Comisión Regional de la Red de Oportunidades del MEDUCA y MINSA		
Entre las direcciones provinciales y la Comisión interinstitucional (CIRO)		
Entre los promotores sociales y los beneficiarios		
Entre los promotores sociales y los centros escolares		

11) ¿Existe una coordinación/integración (interna o con otros ministerios involucrados) entre las diferentes acciones de cara al cumplimiento de las corresponsabilidades?

Sí No

¿En qué grado o bajo qué modalidades se produce esta coordinación?

Valoración del grado de Coordinación	Alto	Medio	Bajo
Coordinación de acciones a nivel central con las direcciones del MEDUCA y MINSA. Comisión interinstitucional de la Red de Oportunidades (CIRO)			
Coordinación de acciones a nivel provincial (MIDES con Ministerios involucrados. Comisión Regional de la Red de Oportunidades (CPRO).			
Entre las distintas direcciones del SSPS			
Entre los promotores sociales y los beneficiarios			
Entre los promotores sociales y los centros escolares			
Otras coordinaciones (especifique)			

.....

12) ¿Cómo valora la composición de los equipos gestores del Programa Red de Oportunidades?

Valoración	0 Nula	(1-2) muy mala	(3-4) Mala	(5-6) Regular	(7-8) Buena	(9-10) Muy buena
Cuantitativa (N° de personas que lo constituyen)						
Cualitativa (capacitación técnica)						

.....

13) ¿Se han detectado conflicto de competencias entre los diferentes actores y/o agentes involucrados en la Red de Oportunidades?

Sí	
No	
Se desconoce	

14) ¿Qué modificaciones introduciría para mejorar la gestión de la Red de Oportunidades?

.....

15) A la vista de la experiencia, y bajo las mismas condiciones del entorno socioeconómico:

Repetiría el Programa con algunos cambios puntuales	
Desarrollaría otra actuación completamente diferente	
Dejaría evolucionar el entorno libremente	

.....

.....

.....

.....

B. Incidencia del Programa y Coherencia

16) ¿La Red de Oportunidades persigue o guarda relación con otros objetivos estratégicos de mayor alcance?

Grado de coherencia	Sí	No
Elevada		
Reducida		

17) ¿Cree usted que las actividades cofinanciadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han coadyuvado en el **avance de la efectividad de la Red de Oportunidades?**

Sí

No

¿Cuáles de esas actividades han tenido mayor incidencia?

.....

.....

.....

.....

18) ¿Cree usted que las intervenciones incluidas en la Red de Oportunidades han significado de forma efectiva un **avance en la reducción la pobreza y el incremento del capital humano?**

Sí

No

¿Defina cómo ha contribuido?

.....

.....

.....

.....

19) ¿En qué grado se cumplieron los objetivos del Programa? (impacto cualitativo).

Grado de cumplimiento	Objetivo general de la Red de Oportunidades	Objetivos específicos: Educación
Bajo		
Medio-bajo		
Medio-alto		
Alto		

20) ¿Considera suficientes los recursos (humanos y materiales) para alcanzar los objetivos perseguidos en la Red de Oportunidades?

Sí	
No	
Se desconoce	

21) ¿Se podrían haber financiado programas con mayor impacto para reducir la pobreza y pobreza extrema en Panamá?

Sí	
No	
Se desconoce	

22) ¿Qué grupos de población están siendo los más beneficiados?

Grupos de Población beneficiada	BENEFICIO		
	BAJO	MEDIO	ALTO
Familias beneficiarias			
Comercios locales (corregimientos, distritos o provincias)			
Población en general			
Emprendedores locales (corregimientos, distritos o provincias)			
Otros			

23) ¿Podría así mismo realizar una valoración de estos grupos de población más beneficiadas y perjudicadas, distinguiendo entre población urbana, rural e indígena?

IMPACTO	Personas beneficiarias			Comercios Locales			Población en General			Emprendedores locales		
	Indígena	Rural	Urbana	Indígena	Rural	Urbanas	Indígena	Rural	Urbano	Indígena	Rural	Urbano
MUY ALTO												
MEDIO ALTO												
MEDIO BAJO												
MUY BAJO												

Nota: Indicar con un signo (+) o (-) si el programa incide positiva o negativamente de forma moderada, sobre las variables mencionadas, y con (+) o (-) si el programa incide de forma fuerte

24) ¿Han existido otras personas perjudicadas?

Sí No

.....

.....

.....

.....

25) ¿Estas intervenciones han tenido incidencia significativa en la evolución del mercado laboral?

Incidencia sobre el mercado laboral	Baja	Media	alta
Incidencia			

.....

.....

.....

.....

26) ¿Existe otro tipo de intervenciones complementarias o similares que refuercen los objetivos de las incluidas en la Red de Oportunidades en las mismas zonas de influencia de la intervención? Sí existen, señalar cuáles son esas actuaciones.

.....

.....

.....

.....

D. Sistema de Seguimiento

27) ¿El Gabinete Social tiene competencias en el seguimiento de las medidas integradas en la Red de Oportunidades?

Sí

No

28) ¿Existe en el Ministerio de Desarrollo Social un sistema de seguimiento global de las intervenciones desarrolladas con fondos de Organismos Internacionales y del Estado panameño? ¿Qué tipo de información se registra? (Indicadores de contexto, de realización, de resultados y de impacto).

.....

.....

.....

.....

29) ¿Cómo se desarrolló el actual sistema de seguimiento, de forma autónoma o con motivo de las demandas de Organismos Internacionales de crédito?

.....

.....

.....

.....

30) ¿Considera adecuadas la composición y el funcionamiento de la Coordinación de monitoreo y seguimiento de la Red de Oportunidades?

Valoración	Sí	No
Composición		
Funcionamiento		

.....

.....

.....

.....

31) ¿Qué herramientas se están utilizando para el intercambio de información entre los gestores, promotores sociales y los centros escolares (control de asistencia y control de matrícula)? ¿Permiten un intercambio periódico y fluido?

.....

.....

.....

.....

32) ¿Cuáles son a su juicio, las limitaciones detectadas en el sistema actual de seguimiento?
(Valore del 1 al 5 la intensidad de esas limitaciones: **1: menor; 5 mayor**)

Retraso en la generación de información	
Limitada disponibilidad de indicadores de realización física adecuada	
Deficiencias en el sistema de almacenaje de la información	
Problemas de coordinación en los centros escolares para la verificación de las responsabilidades	
Falta de capacitación técnica	
Inadecuada coordinación institucional	
Otros (especificar)	

.....

33) ¿Tiene alguna sugerencia que, según su opinión, permitiría subsanar las dificultades
apuntadas?

.....

34) Valore el funcionamiento del Sistema de Verificación de Corresponsabilidades
(SISVCO).

Valoración	0 Nula	(1-2) muy mala	(3-4) Mala	(5-6) Regular	(7-8) Buena	(9-10) Muy buena
Permite capturar el control de matrícula de nuevos beneficiarios						
Permite capturar el control de asistencia						
Permite el cruce de datos de MIDES y MEDUCA						
Se dispone de la capacitación técnica adecuada para el manejo del sistema						
Existe coincidencia entre los ciclos de pago y verificación de asistencia a los centros escolares						
Coordinación con los educadores y enlaces con el MIDES						
Otros (especifique)						

.....

E. Acompañamiento familiar y Comunicación social (Comunicación y Difusión Social).

35) ¿Se adoptaron actividades durante el período 2010-2014 de cara a difundir ampliamente el Programa y a facilitar la comprensión de las normas de operación de la Red de Oportunidades por parte de los beneficiarios?

Sí No

En caso de respuesta afirmativa, ¿sobre qué aspectos concretos se desarrollaron esas tareas informativas?

Aspectos vinculados con: Acompañamiento Familiar e información, educación y comunicación	Sí	No
Anuncios Radiales en las comunidades		
Talleres de capacitación y consulta		
Confecciones de materiales de información sobre normas y reglas a los beneficiarios del programa		
Comités de Familias		
Visitas a hogares (promotores sociales)		
Actividades grupales		
Orientaciones sobre oferta de servicios, cumplimientos de corresponsabilidades, deberes y derechos		

.....

¿Se ha requerido asistencia técnica de un grupo independiente para ponerlo en marcha?

Sí No

36) Valore de forma cualitativa la posible incidencia de la Red de Oportunidades sobre el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Tipo Impacto y signo	Moderada	Significativa
La visibilidad de la aportación social de las mujeres		

Tipo Impacto y signo	Moderada	Significativa
Un cambio de actitud y de los valores que socialmente han asignado a mujeres y a hombres		
Presencia y participación activa de las mujeres en las actividades de acompañamiento familiar		
Empoderamiento de las mujeres como responsables del beneficio económico		

Nota: Indicar con un signo (+) o (-) si el Programa incide positiva o negativamente.

F. Parámetros de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC).

37) Valore de 0-10 la aplicación de los siguientes parámetros durante el período 2010-2014.

Valoración	0 Nula	(1-2) muy mala	(3-4) Mala	(5-6) Regular	(7-8) Buena	(9-10) Muy buena
Selección de beneficiarios						
Salida de beneficiarios						
Manejo de reclamos						
Cumplimiento de corresponsabilidades:						
<i>Educación</i>						
<i>Salud</i>						
Acompañamiento Familiar: Visitas a hogares y orientación						

38) Valore el nivel de transferencia mensual en efectivo entregada a los hogares beneficiarios (\$75.0) SON 50

Valoración	
Suficiente	
Insuficiente	

39) Valore de 0-10 la aplicación de las siguientes modalidades de pago de las TMC durante el período 2010-2014:

Valoración	0 Nula	(1-2) muy mala	(3-4) Mala	(5-6) Regular	(7-8) Buena	(9-10) Muy buena
Bancas Móviles						
Sucursales del Banco Nacional						

Valoración	0 Nula	(1-2) muy mala	(3-4) Mala	(5-6) Regular	(7-8) Buena	(9-10) Muy buena
Sistema CLAVE						
Sistema Biométrico						
Otros (especifique)						

.....

40) Valore el funcionamiento del Sistema de Información Gerencial (SIGP):

Valoración	0 Nula	(1-2) muy mala	(3-4) Mala	(5-6) Regular	(7-8) Buena	(9-10) Muy buena
Focalización geográfica						
Índice de pobreza (proxy mens test)						
Generación de reportes						
Seguimiento de corresponsabilidades						
Seguimiento de casuística						
Monitoreo y evaluación						
Otros (especifique)						

.....

**GUIÓN DE CUESTIONARIO SEMI-ELABORADO
DIRIGIDO A CENTROS EDUCATIVOS DE PROVINCIAS
CENTRALES QUE ACOGEN NIÑOS/NIÑAS
BENEFICIARIOS DE LA RED DE OPORTUNIDADES**

FICHA TÉCNICA 3. MODELO 3

Programa: Centros Escolares con niños/niñas beneficiarias de la Red de Oportunidades

Nombre: _____

Cargo: _____

Ministerio: _____

Fecha: _____

1. El Programa “Red de Oportunidades”

A. Fortalecimiento institucional

- 1) ¿Considera usted que el Estado panameño tiene claramente definida las políticas de protección social?:

Elementos	Sí	No
Presupuesto asignado es suficiente		
Criterios de selección de beneficiarios		
Normas para garantizar la imparcialidad en la selección de beneficiarios de las políticas de protección social		

- 2) ¿Han participado los agentes socio-económicos en el diseño de la Red de Oportunidades y de las intervenciones complementarias de apoyo cofinanciados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo?

Participación de agentes económicos y sociales	Sí	No
Gobiernos locales		
Sectores de la Sociedad Civil		
Gabinete Social		
Expertos internacionales		
Grupos étnicos (indígenas, afroantillanos, etc.)		
Mujeres		
Discapacitados		
Universidades		
Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)		
Otros (especifique)		

.....

.....

.....

.....

- 3) ¿De qué forma se ha materializado su participación?

Modalidad de Participación	Sí	No
Han suministrado información básica		
Han sido consultados para el diseño del programa, pero sin tener incidencia sobre las intervenciones		
Han participado en la definición de las orientaciones generales de los Programas		
Han colaborado activamente en la definición de objetivos y/o acciones		

4) ¿Cuál ha sido el método utilizado en el diseño de la Red de Oportunidades?

De arriba hacia abajo De abajo hacia arriba

Desde una perspectiva general, ¿lo considera adecuado? De no ser así, ¿qué alternativas propone que pueden instrumentarse?

.....

5) ¿Cuáles han sido las principales dificultades que ha enfrentado el Gabinete Social?

.....

6) ¿Considera adecuada la composición del Gabinete Social?

.....

7) Valorar la importancia estratégica de la Red de Oportunidades en el contexto nacional:

Prioritario o estratégico	
Complementario con la estrategia económica	
Secundaria o sin importancia	

8) Enuncie los Programas que desde el período 2010-2014 ha venido ejecutando el Ministerio de Desarrollo Social de cara a la atención de grupos vulnerables y /o en riesgo social:

.....

9) ¿Se han desarrollado actividades dirigidas a fortalecer la capacidad institucional del MIDES para diseñar, planificar, administrar, monitorear y evaluar sus programas?

Sí No

En caso de respuesta afirmativa, ¿Qué medidas concretas se desarrollaron?

Medidas dirigidas al fortalecimiento institucional	Sí	No
Se prepararon diagnósticos sectoriales y análisis temáticos específicos.		
Se diseñaron herramientas para el seguimiento y monitoreo		

Medidas dirigidas al fortalecimiento institucional	Sí	No
Se desarrolló un sistema de información integrado que se alimenta de la información sectorial		
Se realizaron talleres de capacitación técnica a los funcionarios del MIDES (metodológicas y de medición) para fortalecer la capacidad de análisis de la información, supervisión y evaluación de los programas del Ministerio.		
Optimización de la estructura administrativa y operativa, revisión de misiones, cargos, diseños, definición de protocolos de capacitación, y preparación de manuales de procedimientos.		
Otros (especifique)		

.....

2. Valoración de la Red de Oportunidades.

A. División de Tareas, competencias y grado de coordinación

10) ¿Se hayan claramente delimitadas las funciones/competencias de las distintas direcciones, coordinaciones, ¿Comisión Interinstitucional (CIRO), Comisión Provincial de la Red de Oportunidades (CPRO) y Ministerios responsables de la gestión, ejecución y corresponsabilidades del Programa Red de Oportunidades? ¿Se están produciendo conflicto de competencias?

Existencia de mecanismos coordinación	Sí	No
Entre los distintos departamentos del Sistema de Protección Social (SSPS)		
Entre la comisión interinstitucional (CIRO) y las direcciones (MIDES-MEDUCA) y (MIDES-MINSA)		
Entre la Comisión Regional de la Red de Oportunidades del MEDUCA y MINSA		
Entre las direcciones provinciales y la Comisión interinstitucional (CIRO)		
Entre los promotores sociales y los beneficiarios		
Entre los promotores sociales y los centros escolares		

11) ¿Existe una coordinación/integración (interna o con otros ministerios involucrados) entre las diferentes acciones de cara al cumplimiento de las corresponsabilidades?

Sí No

¿En qué grado o bajo qué modalidades se produce esta coordinación?

Valoración del grado de Coordinación	Alto	Medio	Bajo
Coordinación de acciones a nivel central con las direcciones del MEDUCA y MINSA. Comisión interinstitucional de la Red de Oportunidades (CIRO)			
Coordinación de acciones a nivel provincial (MIDES con Ministerios involucrados. Comisión Regional de la Red de Oportunidades (CPRO).			
Entre las distintas direcciones del SSPS			
Entre los promotores sociales y los beneficiarios			
Entre los promotores sociales y los centros escolares			
Otras coordinaciones (especifique)			

.....

12) ¿Cómo valora la composición de los equipos gestores del Programa Red de Oportunidades?

Valoración	0 Nula	(1-2) muy mala	(3-4) Mala	(5-6) Regular	(7-8) Buena	(9-10) Muy buena
Cuantitativa (N° de personas que lo constituyen)						
Cualitativa (capacitación técnica)						

.....

13) ¿Se han detectado conflicto de competencias entre los diferentes actores y/o agentes involucrados en la Red de Oportunidades?

Sí	
No	
Se desconoce	

14) ¿Qué modificaciones introduciría para mejorar la gestión de la Red de Oportunidades?

.....

15) A la vista de la experiencia, y bajo las mismas condiciones del entorno socioeconómico:

Repetiría el Programa con algunos cambios puntuales	
Desarrollaría otra actuación completamente diferente	
Dejaría evolucionar el entorno libremente	

.....

B. Incidencia del Programa y Coherencia

16) ¿La Red de Oportunidades persigue o guarda relación con otros objetivos estratégicos de mayor alcance?

Grado de coherencia	Sí	No
Elevada		
Reducida		

17) ¿Cree usted que las actividades cofinanciadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han coadyuvado en el **avance de la efectividad de la Red de Oportunidades?**

Sí

No

¿Cuáles de esas actividades han tenido mayor incidencia?

.....

18) ¿Cree usted que las intervenciones incluidas en la Red de Oportunidades han significado de forma efectiva un **avance en la reducción la pobreza y el incremento del capital humano?**

Sí

No

¿Defina cómo ha contribuido?

.....

19) ¿En qué grado se cumplieron los objetivos del Programa? (impacto cualitativo).

Grado de cumplimiento	Objetivo general de la Red de Oportunidades	Objetivos específicos: Educación
Bajo		

Grado de cumplimiento	Objetivo general de la Red de Oportunidades	Objetivos específicos: Educación
Medio-bajo		
Medio-alto		
Alto		

20) ¿Considera suficientes los recursos (humanos y materiales) para alcanzar los objetivos perseguidos en la Red de Oportunidades?

Sí	
No	
Se desconoce	

21) ¿Se podrían haber financiado programas con mayor impacto para reducir la pobreza y pobreza extrema en Panamá?

Sí	
No	
Se desconoce	

22) ¿Qué grupos de población están siendo los más beneficiados?

Grupos de Población beneficiada	BENEFICIO		
	BAJO	MEDIO	ALTO
Familias beneficiarias			
Comercios locales (corregimientos, distritos o provincias)			
Población en general			
Emprendedores locales (corregimientos, distritos o provincias)			
Otros			

23) ¿Podría así mismo realizar una valoración de estos grupos de población más beneficiadas y perjudicadas, distinguiendo entre población urbana, rural e indígena?

IMPACTO	Personas beneficiarias			Comercios Locales			Población en General			Emprendedores locales		
	Indígena	Rural	Urbana	Indígena	Rural	Urbanas	Indígena	Rural	Urbano	Indígena	Rural	Urbano
MUY ALTO												
MEDIO ALTO												
MEDIO BAJO												

MUY BAJO												
-------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Nota: Indicar con un signo (+) o (-) si el programa incide positiva o negativamente de forma moderada, sobre las variables mencionadas, y con (+) o (-) si el programa incide de forma fuerte

24) ¿Han existido otras personas perjudicadas?

Sí

No

.....

.....

.....

.....

25) ¿Estas intervenciones han tenido incidencia significativa en la evolución del mercado laboral?

Incidencia sobre el mercado laboral	Baja	Media	alta
Incidencia			

.....

.....

.....

.....

26) ¿Existe otro tipo de intervenciones complementarias o similares que refuercen los objetivos de las incluidas en la Red de Oportunidades en las mismas zonas de influencia de la intervención? Sí existen, señalar cuáles son esas actuaciones.

.....

.....

.....

.....

C. Valoración del cumplimiento de corresponsabilidad en Educación

27) ¿Su centro escolar acoge niños y niñas beneficiarios de la Red de Oportunidades?

Sí

No

¿Qué porcentaje de estudiantes beneficiarios tiene su centro escolar del total de matrícula?

.....

.....

.....

.....

28) ¿Valore de 0-10 la contribución del Programa Red de Oportunidades para mejorar los siguientes indicadores educativos de niños/niñas beneficiarios?

Valoración	0 Nula	(1-2) muy mala	(3-4) Mala	(5-6) Regular	(7-8) Buena	(9-10) Muy buena
Matrícula Escolar de niños/niñas menores de 17 años						
Asistencia escolar de niños/niñas menores de 17 años						
Grado de desertores en menores de 17 años						
Grado de repitientes en menores de 17 años						
Diferencias observadas en el aprendizaje entre los beneficiarios y no beneficiarios						
Resultados en las calificaciones						
Cambios de comportamiento (conductas)						

D. Sistema de Seguimiento

29) ¿El Gabinete Social tiene competencias en el seguimiento de las medidas integradas en la Red de Oportunidades?

Sí

No

30) ¿Existe en el Ministerio de Desarrollo Social un sistema de seguimiento global de las intervenciones desarrolladas con fondos de Organismos Internacionales y del Estado panameño? ¿Qué tipo de información se registra? (Indicadores de contexto, de realización, de resultados y de impacto).

.....

.....

.....

.....

31) ¿Cómo se desarrolló el actual sistema de seguimiento, de forma autónoma o con motivo de las demandas de Organismos Internacionales de crédito?

.....

.....

.....

.....

32) ¿Considera adecuadas la composición y el funcionamiento de la Coordinación de monitoreo y seguimiento de la Red de Oportunidades?

Valoración	Sí	No
Composición		
Funcionamiento		

.....

33) ¿Qué herramientas se están utilizando para el intercambio de información entre los gestores, promotores sociales y los centros escolares (control de asistencia y control de matrícula)? ¿Permiten un intercambio periódico y fluido?

.....

34) ¿Cuáles son a su juicio, las limitaciones detectadas en el sistema actual de seguimiento? (Valore del 1 al 5 la intensidad de esas limitaciones: **1: menor; 5 mayor**)

Retraso en la generación de información	
Limitada disponibilidad de indicadores de realización física adecuada	
Deficiencias en el sistema de almacenaje de la información	
Problemas de coordinación en los centros escolares para la verificación de las responsabilidades	
Falta de capacitación técnica	
Inadecuada coordinación institucional	
Otros (especificar)	

.....

35) ¿Tiene alguna sugerencia que, según su opinión, permitiría subsanar las dificultades apuntadas?

.....

**ANEXO II: ESTADO DE INVERSIONES
ACUMULADAS-MIDES. MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL - MINISTERIO DE
SALUD. PROGRAMA DE PROTECCIÓN
SOCIAL - APOYO A LA RED DE
OPORTUNIDADES. BANCO
INTERAMERICANO DE DESARROLLO
(BID) (Préstamo No.1867/OC-PN). BANCO
INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN
Y FOMENTO (BIRF) (Préstamo No. 7479-PA)**

Presupuesto del Programa

CONCEPTO	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Gobierno de Panamá	TOTAL
1 Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO	3.363.532	4.600.000	2.100.000	10.063.532
1,1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO	950.000	1.447.140	160.000	2.557.140
1,2 Evaluación de impacto y procesos de la TMC	530.000	844.238	-	1.374.238
1,3 Gestión de la RdO	1.731.307	2.300.000	1.940.000	5.971.307
1,4 Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	8.622	-	8.622
1,5 Auditoria del programa	152.225	-	-	152.225
2 Inclusión Social	1.092.341	2.700.000	40.000	3.832.341
2,1 Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	1.067.874	2.220.000	-	3.287.874
2,2 Estrategia de información, educación, y comunicación	-	480.000	-	480.000
2,3 Registro Civil	24.467	-	40.000	64.467
3 Componente 3. Fortalecimiento servicios salud materno-infantil	15.381.557	15.700.000	520.000	31.601.557
3,1 Fortalecimiento del PAISS	-	407.484	-	407.484
3,2 Expansión del PAISS+N por OE	8.943.100	15.070.480	-	24.013.580
3,3 Expansión del PISS+N por GI	5.657.229	-	320.000	5.977.229
3,4 Fortalecimiento del MINSA para la supervisión del PAISS+N	579.542	-	200.000	779.542
3,5 Monitoreo y evaluación	201.686	222.036	-	423.722
3,6 Gastos de Administración UGAF	-	-	-	-
4 Fortalecimiento de la Capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas sociales	332.570	1.000.000	110.000	1.442.570
4,1 Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social	-	700.000	-	700.000
4,2 Generación de conocimientos para el sector social	-	300.000	-	300.000
4,3 Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	332.570	-	110.000	442.570
TOTAL	20.170.000	24.000.000	2.770.000	46.940.000
Porcentajes	43%	51%	6%	100%

Presupuesto del Programa

CONCEPTO	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Gobierno de Panamá	TOTAL
1 Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO	3.363.532	4.600.000	2.100.000	10.063.532
1,1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO	950.000	1.447.140	160.000	2.557.140
1,2 Evaluación de impacto y procesos de la TMC	530.000	844.238	-	1.374.238
1,3 Gestión de la RdO	1.731.307	2.300.000	1.940.000	5.971.307
1,4 Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	8.622	-	8.622
1,5 Auditoria del programa	152.225	-	-	152.225
2 Inclusión Social	1.092.341	2.700.000	40.000	3.832.341
2,1 Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	1.067.874	2.220.000	-	3.287.874
2,2 Estrategia de información, educación, y comunicación	-	480.000	-	480.000
2,3 Registro Civil	24.467	-	40.000	64.467
3 Componente 3. Fortalecimiento servicios salud materno-infantil	15.381.557	15.700.000	520.000	31.601.557
3,1 Fortalecimiento del PAISS	-	407.484	-	407.484
3,2 Expansión del PAISS+N por OE	8.943.100	15.070.480	-	24.013.580
3,3 Expansión del PISS+N por GI	5.657.229	-	320.000	5.977.229
3,4 Fortalecimiento del MINSA para la supervisión del PAISS+N	579.542	-	200.000	779.542
3,5 Monitoreo y evaluación	201.686	222.036	-	423.722
3,6 Gastos de Administración UGAF	-	-	-	-
4 Fortalecimiento de la Capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas sociales	332.570	1.000.000	110.000	1.442.570
4,1 Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social	-	700.000	-	700.000
4,2 Generación de conocimientos para el sector social	-	300.000	-	300.000
4,3 Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	332.570	-	110.000	442.570
TOTAL	20.170.000	24.000.000	2.770.000	46.940.000
Porcentajes	43%	51%	6%	100%

Acumulado al 31-12-2008

CONCEPTO	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Gobierno de Panamá	TOTAL
1 Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO	185.864	263.629	132.605	582.098
1,1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO	71.381	251.629	132.605	455.615
1,2 Evaluación de impacto y procesos de la TMC	-	-	-	-
1,3 Gestión de la RdO	114.483	12.000	-	126.483
1,4 Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	-	-	-
1,5 Auditoria del programa	-	-	-	-
2 Inclusión Social	18.445	-	15.397	33.842
2,1 Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	-	-	-	-
2,2 Estrategia de información, educación, y comunicación	-	-	-	-
2,3 Registro Civil	18.445	-	15.397	33.842
3 Componente 3. Fortalecimiento servicios salud materno-infantil	-	86.985	96.500	183.485
3,1 Fortalecimiento del PAISS	-	60.735	87.152	147.887
3,2 Expansión del PAISS+N por OE	-	-	-	-
3,3 Expansión del PISS+N por GI	-	-	2.624	2.624
3,4 Fortalecimiento del MINSA para la supervisión del PAISS+N	-	-	-	-
3,5 Monitoreo y evaluación	-	26.250	-	26.250
3,6 Gastos de Administración UGAF	-	-	6.724	6.724
4 Fortalecimiento de la Capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas sociales	4.342	6.000	26.929	37.271
4,1 Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social	-	6.000	-	6.000
4,2 Generación de conocimientos para el sector social	-	-	-	-
4,3 Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	4.342	-	26.929	31.271
TOTAL	208.651	356.614	271.431	836.696
Porcentajes	25%	43%	32%	100%

Acumulado al 31-12-2009

CONCEPTO	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Gobierno de Panamá	TOTAL
1 Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO	553.591	348.912	94.257	996.760
1,1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO	233.805	145.529	-	379.334
1,2 Evaluación de impacto y procesos de la TMC	-	103.950	-	103.950
1,3 Gestión de la RdO	277.597	99.433	94.257	471.287
1,4 Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	-	-	-
1,5 Auditoria del programa	42.189	-	-	42.189
2 Inclusión Social	5.154	-	-	5.154
2,1 Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	-	-	-	-
2,2 Estrategia de información, educación, y comunicación	-	-	-	-
2,3 Registro Civil	5.154	-	-	5.154
3 Componente 3. Fortalecimiento servicios salud materno-infantil	512.474	3.493.125	2.367.086	6.372.685
3,1 Fortalecimiento del PAISS	-	241.964	280.422	522.386
3,2 Expansión del PAISS+N por OE	-	3.251.161	13.782	3.264.943
3,3 Expansión del PISS+N por GI	421.824	-	996.871	1.418.695
3,4 Fortalecimiento del MINSA para la supervisión del PAISS+N	73.500	-	204.823	278.323
3,5 Monitoreo y evaluación	17.150	-	858	18.008
3,6 Gastos de Administración UGAF	-	-	870.330	870.330
4 Fortalecimiento de la Capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas sociales	26.176	54.459	2.385	83.020
4,1 Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social	-	-	758	758
4,2 Generación de conocimientos para el sector social	-	54.459	-	54.459
4,3 Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	26.176	-	1.627	27.803
TOTAL	1.097.395	3.896.496	2.463.728	7.457.619
Porcentajes	15%	52%	33%	100%

Acumulado al 31-12-2010

CONCEPTO	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Gobierno de Panamá	TOTAL
1 Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO	325.742	340.527	622.833	1.289.102
1,1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO	43.128	187.186	-	-
1,2 Evaluación de impacto y procesos de la TMC	-	(103.950)	-	(103.950)
1,3 Gestión de la RdO	255.492	248.284	622.833	1.126.609
1,4 Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	9.007	-	9.007
1,5 Auditoria del programa	27.122	-	-	27.122
2 inclusión Social	315	6.719	-	7.034
2,1 Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	-	6.719	-	6.719
2,2 Estrategia de información, educación, y comunicación	-	-	-	-
2,3 Registro Civil	315	-	-	315
3 Componente 3. Fortalecimiento servicios salud materno-infantil	1.058.260	5.090.152	1.392.692	7.541.104
3,1 Fortalecimiento del PAISS	-	84.345	138.132	222.477
3,2 Expansión del PAISS+N por OE	-	4.810.021	766.890	5.576.911
3,3 Expansión del PISS+N por GI	659.341	-	194.076	853.417
3,4 Fortalecimiento del MINSA para la supervisión del PAISS+N	214.383	-	74.657	289.040
3,5 Monitoreo y evaluación	184.536	195.786	-	380.322
3,6 Gastos de Administración UGAF	-	-	218.937	218.937
4 Fortalecimiento de la Capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas sociales	89.809	11.000	-	100.809
4,1 Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social	-	11.000	-	11.000
4,2 Generación de conocimientos para el sector social	-	-	-	-
4,3 Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	89.809	-	-	89.809
TOTAL	1.474.126	5.448.398	2.015.525	8.938.049
Porcentajes	16%	61%	23%	100%

Acumulado al 31-12-2011

CONCEPTO	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Gobierno de Panamá	TOTAL
1 Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO	668.450	529.762	1.599.217	2.797.429
1, Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO	222.928	80.360	76.104	379.392
1, Evaluación de impacto y procesos de la TMC	-	-	-	-
1, Gestión de la RdO	417.884	449.787	1.523.113	2.390.784
1, Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	(385)	-	(385)
1, Auditoria del programa	27.638	-	-	27.638
2 inclusión Social	117.411	171.476	130.000	418.887
2, Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	116.858	89.588	130.000	336.446
2, Estrategia de información, educación, y comunicación	-	81.888	-	81.888
2, Registro Civil	553	-	-	553
3 Componente 3. Fortalecimiento servicios salud materno-infantil	5.252.974	979.298	2.389.098	8.621.370
3, Fortalecimiento del PAISS	-	189.286	882.795	1.072.081
3, Expansión del PAISS+N por OE	3.391.079	790.012		4.181.091
3, Expansión del PISS+N por GI	1.732.055		290.515	2.022.570

3,	Fortalecimiento del MINSA para la supervisión del PAISS+N	129.840		344.333	474.173
4					
3,	Monitoreo y evaluación			102.004	102.004
5					
3,	Gastos de Administración UGAF	-	-	769.451	769.451
6					
4	Fortalecimiento de la Capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas sociales	116.092	134.345	10.000	260.437
4,	Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y				
1	monitoreo del sector social	-	117.845	-	117.845
4,	Generación de conocimientos para el sector social	-	16.500	-	16.500
2					
4,	Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	116.092	-	10.000	126.092
3					
TOTAL		6.154.927	1.814.881	4.128.315	12.098.123
Porcentajes		51%	15%	34%	100%

Acumulado al 31-12-2012

CONCEPTO	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Gobierno de Panamá	TOTAL
1 Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO	365.041	696.014	2.017.741	3.078.796
1, Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO	102.620	57.499	248.838	408.957
1				
1, Evaluación de impacto y procesos de la TMC	70.613	120.613	-	191.225
2				
1, Gestión de la RdO	191.808	517.902	1.741.266	2.450.975
3				
1, Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	-	-	-
4				

1, Auditoria del programa 5	-	-	27.638	27.638
2 Inclusión Social	350.133	476.658	417.773	1.244.564
2, Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades 1	350.133	450.823	417.773	1.218.729
2, Estrategia de información, educación, y comunicación 2	-	25.835	-	25.835
2, Registro Civil 3	-	-	-	-
3 Componente 3. Fortalecimiento servicios salud materno-infantil	5.465.151	1.994.581	2.897.568	10.357.300
3, Fortalecimiento del PAISS 1	-	(168.846)	411.307	242.461
3, Expansión del PAISS+N por OE 2	3.943.173	2.163.427	183.268	6.289.868
3, Expansión del PISS+N por GI 3	1.419.439	-	697.248	2.116.687
3, Fortalecimiento del MINSA para la supervisión del PAISS+N 4	102.539	-	169.693	272.232
3, Monitoreo y evaluación 5	-	-	90.662	90.662
3, Gastos de Administración UGAF 6	-	-	1.345.390	1.345.390
4 Fortalecimiento de la Capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas sociales	20.000	226.230	40.000	286.230
4, Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social 1	-	166.980	-	166.980
4, Generación de conocimientos para el sector social 2	-	59.250	-	59.250
4, Fortalecimiento de la capacidad del MIDES 3	20.000	-	40.000	60.000
TOTAL	6.200.325	3.393.483	5.373.083	14.966.891
Porcentajes	41%	23%	36%	100%

Acumulado al 31-12-2013

CONCEPTO	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Gobierno de Panamá	TOTAL
1 Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO	468.495	710.713	1.980.681	3.159.889
1,1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO	60.510	91.206	163.450	315.166
1,2 Evaluación de impacto y procesos de la TMC	74.612	70.613	-	145.225
1,3 Gestión de la RdO	305.735	548.894	1.817.231	2.671.860
1,4 Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	-	-	-
1,5 Auditoria del programa	27.638	-	-	27.638
2 inclusión Social	575.061	749.210	124.402	1.448.673
2,1 Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	575.061	569.460	27.104	1.171.625
2,2 Estrategia de información, educación, y comunicación	-	179.750	97.298	277.048
2,3 Registro Civil	-	-	-	-
3 Componente 3. Fortalecimiento servicios salud materno-infantil	3.092.698	4.055.859	1.973.107	9.121.664
3,1 Fortalecimiento del PAISS	-	-	187.400	187.400
3,2 Expansión del PAISS+N por OE	1.608.848	4.055.859	103.129	5.767.836
3,3 Expansión del PISS+N por GI	1.424.570	-	395.142	1.819.712
3,4 Fortalecimiento del MINSa para la supervisión del PAISS+N	59.280	-	84.000	143.280
3,5 Monitoreo y evaluación	-	-	27.013	27.013
3,6 Gastos de Administración UGAF	-	-	1.176.423	1.176.423
4 Fortalecimiento de la Capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas sociales	60.000	238.251	37.897	336.148
4,1 Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social	-	191.025	37.897	228.922
4,2 Generación de conocimientos para el sector social	-	47.226	-	47.226
4,3 Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	60.000	-	-	60.000
TOTAL	4.196.254	5.754.033	4.116.087	14.066.374
Porcentajes	30%	41%	29%	100%

Inversión acumulada al 31-12-2013

CONCEPTO	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Gobierno de Panamá	TOTAL
1 Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO	2.567.183	2.889.557	6.447.334	11.904.074
1,1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO	734.372	813.409	620.997	2.168.778
1,2 Evaluación de impacto y procesos de la TMC	145.225	191.226	-	336.450
1,3 Gestión de la RdO	1.562.999	1.876.300	5.798.700	9.237.998
1,4 Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	8.622	-	8.622
1,5 Auditoria del programa	124.587	-	27.638	152.225
2 Inclusion Social	1.066.519	1.404.063	687.572	3.158.154
2,1 Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	1.042.052	1.116.590	574.877	2.733.519
2,2 Estrategia de información, educación, y comunicación	-	287.473	97.298	384.771
2,3 Registro Civil	24.467	-	15.397	39.864
3 Componente 3. Fortalecimiento servicios salud materno-infantil	15.381.557	15.700.000	11.116.051	42.197.608
3,1 Fortalecimiento del PAISS	-	407.484	1.987.208	2.394.692
3,2 Expansión del PAISS+N por OE	8.943.100	15.070.480	1.067.069	25.080.649
3,3 Expansión del PISS+N por GI	5.657.229	-	2.576.476	8.233.705
3,4 Fortalecimiento del MINSA para la supervisión del PAISS+N	579.542	-	877.506	1.457.048
3,5 Monitoreo y evaluación	201.686	222.036	220.537	644.259
3,6 Gastos de Administración UGAF	-	-	4.387.255	4.387.255
4 Fortalecimiento de la Capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas sociales	316.419	670.285	117.211	1.103.915
4,1 Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social	-	492.850	38.655	531.505
4,2 Generación de conocimientos para el sector social	-	177.435	-	177.435
4,3 Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	316.419	-	78.556	394.975
TOTAL	19.331.678	20.663.905	18.368.169	58.363.752
Porcentajes	33%	35%	31%	100%

Acumulado al 31-12-2014

CONCEPTO	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Gobierno de Panamá	TOTAL
1 Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO	635.033	1.503.730	1.423.933	3.562.696
1,1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO	234.743	320.436	110.785	665.965
1,2 Evaluación de impacto y procesos de la TMC	141.225	561.225	12.000	714.450
1,3 Gestión de la RdO	286.702	622.069	1.299.008	2.207.779
1,4 Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	-	-	-
1,5 Auditoria del programa	(27.638)	-	2.140	(25.498)
2 Inclusión Social	147.139	815.670	192.380	1.155.189
2,1 Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	147.139	794.805	192.380	1.134.324
2,2 Estrategia de información, educación, y comunicación	-	20.865	-	20.865
2,3 Registro Civil	-	-	-	-
3 Componente 3. Fortalecimiento servicios salud materno-infantil	-	-	1.092.328	1.092.328
3,1 Fortalecimiento del PAISS	-	-	43.270	43.270
3,2 Expansión del PAISS+N por OE	-	-	-	-
3,3 Expansión del PISS+N por GI	-	-	24.533	24.533
3,4 Fortalecimiento del MINSA para la supervisión del PAISS+N	-	-	9.480	9.480
3,5 Monitoreo y evaluación	-	-	33.247	33.247
3,6 Gastos de Administración UGAF	-	-	981.798	981.798
4 Fortalecimiento de la Capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas sociales	56.151	98.396	(50.000)	104.546
4,1 Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social	-	47.075	-	47.075
4,2 Generación de conocimientos para el sector social	-	51.321	-	51.321
4,3 Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	56.151	-	(50.000)	6.151
TOTAL	838.322	2.417.796	2.658.641	5.914.759
Porcentajes	14%	41%	45%	100%

Inversión acumulada al 31-12-2014

CONCEPTO	Banco Interamericano de Desarrollo	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Gobierno de Panamá	TOTAL
1 Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO	3.202.215	4.393.287	7.871.268	15.466.769
1,1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO	969.115	1.133.845	731.782	2.834.742
1,2 Evaluación de impacto y procesos de la TMC	286.450	752.451	12.000	1.050.900
1,3 Gestión de la RdO	1.849.702	2.498.369	7.097.707	11.445.778
1,4 Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	8.622	-	8.622
1,5 Auditoria del programa	96.949	-	29.778	126.727
2 Inclusión Social	1.213.658	2.219.733	879.952	4.313.343
2,1 Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	1.189.191	1.911.395	767.257	3.867.843
2,2 Estrategia de información, educación, y comunicación	-	308.338	97.298	405.636
2,3 Registro Civil	24.467	-	15.397	39.864
3 Componente 3. Fortalecimiento servicios salud materno-infantil	15.381.557	15.700.000	12.208.379	43.289.936
3,1 Fortalecimiento del PAISS	-	407.484	2.030.478	2.437.962
3,2 Expansión del PAISS+N por OE	8.943.100	15.070.480	1.067.069	25.080.649
3,3 Expansión del PISS+N por GI	5.657.229	-	2.601.009	8.258.238
3,4 Fortalecimiento del MINSA para la supervisión del PAISS+N	579.542	-	886.986	1.466.528
3,5 Monitoreo y evaluación	201.686	222.036	253.784	677.506
3,6 Gastos de Administración UGAF	-	-	5.369.053	5.369.053
4 Fortalecimiento de la Capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas sociales	372.570	768.681	67.211	1.208.462
4,1 Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social	-	539.925	38.655	578.580
4,2 Generación de conocimientos para el sector social	-	228.756	-	228.756
4,3 Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	372.570	-	28.556	401.126
TOTAL	20.170.000	23.081.701	21.026.810	64.278.510
Porcentajes	31%	36%	33%	100%

ANEXO III: FICHAS TÉCNICAS

Ejemplo N° 1: Subcomponente 1.1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la Red de Oportunidades

<i>Subcomponente 1.1</i> Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la Red de Oportunidades	Sistema de Información Gerencial
Base Legal	Este subcomponente se desarrolla a partir del Préstamo suscrito entre el Gobierno de Panamá con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Préstamos N°: 1867/OC-PN y 7479-PA.
Unidad responsable	Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS)-Unidad de la Red de Oportunidades
Objetivo del Subcomponente	Fortalecer las herramientas de gestión técnica, operativa y administrativa de la Red de Oportunidades.
Justificación de la actuación	Necesidad de gestionar con eficiencia y efectividad el Programa Red de Oportunidades a través del diseño y operatividad de una herramienta informática que permitirá la gestión del Programa.
Justificación de la actuación	Necesidad de gestionar con eficiencia y efectividad el Programa Red de Oportunidades a través del diseño y operatividad de una herramienta informática que permitirá la gestión del Programa.
Descripción de la actuación	Se financia asistencia técnica para diseñar, implementar y mantener el Sistema de Información Gerencial, para realizar seguimiento de las actividades (selección y registro de hogares elegibles, inscripción, registro del cumplimiento de las corresponsabilidades de salud y educación, manejo de reclamos y novedades, control de calidad de la información), y las finanzas del Programa, incluyendo el proceso de pago y las intervenciones de apoyo a los hogares y comunidades.
Ámbito de la actuación	MIDES-SSPS-Unidad de Tecnología e Informática (central, provincial y comarcal).
Objetivos cuantificados a partir de indicadores definidos	Diseño, implementación y operatividad del Sistema de Información Gerencial (SIG)
Descripción de los beneficiarios	Todos los beneficiarios de la Red de Oportunidades.
Indicador de realización	Funcionamiento pleno del Sistema de Información Gerencial
Medida del indicador	N° de módulos en operación
Definición del indicador	El número de reportes generados por el Sistema de Información Gerencial en cada uno de los módulos (Padrón, Corresponsabilidades, Pagos, Quejas y Reclamos).
Actor responsable de recopilar la información	SSPS a través de la Unidad Tecnológica e informática
Método de recopilación	Reportes generados por el SIG
Fuente	MIDES-SSPS
Disponibilidad	Si opera plenamente estará en disponibilidad de generar reportes de los siguientes módulos: Padrón, Corresponsabilidades, Pagos, Quejas y Reclamos.
Frecuencia de registro	Según la disponibilidad

Fuente: Elaboración propia

Ejemplo N°2: Subcomponente 1.1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la Red de Oportunidad.

Subcomponente 1.1 Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la Red de Oportunidades:	Cumplimiento de la corresponsabilidad en educación (matrícula y asistencia escolar)
Base Legal	Este subcomponente se desarrolla a partir del Préstamo suscrito entre el Gobierno de Panamá con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Préstamos N°: 1867/OC-PN y 7479-PA.
Unidad responsable	Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS)-Unidad de la Red de Oportunidades
Objetivo del Subcomponente	Fortalecer las herramientas de gestión técnica, operativa y administrativa de la Red de Oportunidades.
Justificación de la actuación	Necesidad de monitorear el cumplimiento de las corresponsabilidades en educación (matrícula y asistencia escolar).
Descripción de la actuación	Determinar el porcentaje de niños y niñas entre 6 y 17 años beneficiarios de la Red de Oportunidades que cumplen con la corresponsabilidad en la asistencia y matrícula escolar con el objetivo de validar el progreso del Programa en sus diferentes etapas. Además, el cumplimiento de esta actuación permitirá el funcionamiento adecuado de los reportes de pagos, sanciones, quejas y reclamos.
Descripción de la actuación	Niños niñas entre 6 y 17 años beneficiarios de la Red de Oportunidades.
Ámbito de la actuación	MIDES-SSPS-Unidad de Tecnología e Informática (central, provincial y comarcal) coordinadamente con monitoreo y evaluación.
Objetivos cuantificados a partir de indicadores definidos	Número de niños de hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades que cumplen con la corresponsabilidad con relación al total de niños de la Red de Oportunidades en primaria y secundaria.
Indicador de resultados	% de niños de 4 a 17 años de edad que forman parte de la Red de Oportunidades que cumplan con la corresponsabilidad de educación (matrícula y asistencia).
Medida del indicador	% de niños y niñas (como proporción de al total de niños en primaria y secundaria beneficiarios de la Red de Oportunidades).
Definición del indicador	La proporción de niños y niñas beneficiarios de la Red de Oportunidades que cumplen con la corresponsabilidad en dos indicadores educativos: asistencia y matrícula.
Sub-división	Este indicador puede dividirse según: <ul style="list-style-type: none"> - Género: niños y niñas (4 y 17 años) - Nivel educativo: primaria y secundaria
Nivel de recopilación	Nacional, provincial y comarcas indígenas.
Actor responsable de recopilar la información	Ministerio de Educación y la Unidad Tecnológica e informática del SSPS-SIG.
Método de recopilación	Cruce masivo de datos conjuntamente con el MEDUCA a través del SIACE y SSPS (SIG del MIDES).
Fuente	MEDUCA y MIDES
Disponibilidad	Si opera plenamente estará en disponibilidad de generar reportes de los siguientes módulos: Padrón, Corresponsabilidades, Pagos, Quejas y Reclamos.
Frecuencia de registro	Según la disponibilidad (mensuales, bimestrales, semestral, anual).

Fuente: Elaboración propia

Ejemplo N°3: Sub componente 2.1: Acompañamiento familiar

Sub componente 2.1: Acompañamiento familiar	Corregimientos que reciben acompañamiento familiar reportados por los promotores sociales
Base Legal	Este subcomponente se desarrolla a partir del Préstamo suscrito entre el Gobierno de Panamá con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Préstamos N°: 1867/OC-PN y 7479-PA.
Unidad responsable	Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS)-Unidad de la Red de Oportunidades
Objetivo del Subcomponente	Financiar un paquete de capacitación y servicios de asistencia para los hogares y comunidades elegibles, así como sustentar las operaciones del programa a nivel local.
Justificación de la actuación	Orientar y formar a los hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades a objeto de que comprendan la importancia del cumplimiento de las corresponsabilidades y así crear las sinergias que permitan el máximo aprovechamiento de los beneficios del Programa. Por otra parte, esta medida permite generar capacidades inclusivas en los hogares, consolidar prácticas comunitarias, asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias con el propósito de alcanzar la plena participación de las comunidades en la Red de Oportunidades.
Descripción de la actuación	Se realizarán talleres para informar a los beneficiarios de la Red de Oportunidades sobre sus derechos y responsabilidades, mecanismos de operación de la Red de Oportunidades y los procesos como pagos, registro civil y cedulação, intervenciones en salud. Además, se realizarán capacitaciones a líderes comunitarios sobre las características y funcionamiento de la Red de Oportunidades y apoyo para la creación de comités de familia u otro tipo de organización. Estas actividades serán realizadas por los promotores sociales del SSPS.
Descripción de los beneficiarios	Hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades.
Ámbito de la actuación	Corregimientos del país con hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades.
Objetivos cuantificados a partir de indicadores definidos	Corregimientos que reciben acompañamiento familiar reportados por los promotores sociales.
Indicador de resultados	Proporción de corregimientos cubiertos por la Red de Oportunidades con acompañamiento familiar
Medida del indicador	% de corregimientos con acompañamiento con relación al total de corregimientos cubiertos por la Red de Oportunidades.
Definición del indicador	La proporción de corregimientos que reciben acompañamiento de hogares identifica el nivel de cobertura de hogares que están debidamente informados sobre los beneficios y responsabilidades de pertenecer al Programa.
Nivel de recopilación	Nivel de prioridad nacional (provincias y comarcas indígenas).
Actor responsable de recopilar la información	SSPS-Promotores Sociales
Método de recopilación	Informes elaborados por los promotores sociales
Fuente	SSPS
Disponibilidad	Reportes e informes.
Frecuencia de registro	Mensual, bimensual, semestral, anual.

Fuente: Elaboración propia

Ejemplo N°4: Sub-Componente 3.1. Fortalecimiento del PAISS con intervenciones comunitarias de promoción del crecimiento y promoción de la Nutrición.

Sub-Componente 3.1. Fortalecimiento del PAISS con intervenciones comunitarias de promoción del crecimiento y promoción de la Nutrición.	Niños menores de 5 años con control de crecimiento y desarrollo
Base Legal	Este subcomponente se desarrolla a partir del Préstamo suscrito entre el Gobierno de Panamá con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Préstamos N°: 1867/OC-PN y 7479-PA.
Unidad responsable	Ministerio de Salud (MINSa)
Objetivo del Subcomponente	Cubrir el incremento de la demanda por los servicios materno-infantil por parte de los usuarios de la Red de Oportunidades y fortalecer la oferta de servicios de salud.
Justificación de la actuación	Fortalecer el PAISS (Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud) con intervenciones tipo AIN-C “Atención Integral de la Niñez en la Comunidad” y mejorar su pertinencia cultural.
Descripción de la actuación	Provisión de servicios básicos de salud y nutricionales para mejorar las necesidades por el lado de la demanda sobre todo entre los hogares pobres e indígenas y así mejorar la inversión de capital humano en dichos grupos.
Descripción de los beneficiarios	Niños de 0-5 años que reciben intervenciones de AIN-C y el paquete de promoción del crecimiento.
Ámbito de la actuación	Corregimientos del país con hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades (rondas por períodos de prestación).
Objetivos cuantificados a partir de indicadores definidos	Número de niños menores de 5 años con control de crecimiento y desarrollo realizado en la última ronda del año calendario correspondiente.
Indicador de resultados	Número de niños y niñas de 0-5 años con control de crecimiento y desarrollo (talla y peso).
Medida del indicador	Número
Definición del indicador	El número de niños y niñas que han recibido control de crecimiento y desarrollo en la ronda del año calendario correspondiente.
Subdivisión	<ul style="list-style-type: none"> – Género: niños y niñas – Según edad (menores de 1 año; 1-2 años; 2-5 años) – Por regiones y comarcas indígenas
Nivel de recopilación	Nivel de prioridad (hogares pobres y comarcas indígenas).
Actor responsable de recopilar la información	MINSa
Método de recopilación	Informes estadísticos generados a partir de la realización de las Rondas de atención.
Fuente	MINSa
Disponibilidad	Reportes e informes.
Frecuencia de registro	Anual

Fuente: Elaboración propia

Ejemplo N°5: Sub-Componente 3.2 Expansión del paquete de servicios de salud materno-infantil (PAISS+N) por OE en áreas indígenas.

<i>Sub-Componente 3.2</i> Expansión del paquete de servicios de salud materno-infantil (PAISS+N) por OE en áreas indígenas.	% de desnutrición crónica
Base Legal	Este subcomponente se desarrolla a partir del Préstamo suscrito entre el Gobierno de Panamá con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Préstamos N°: 1867/OC-PN y 7479-PA.
Unidad responsable	Ministerio de Salud (MINSa) y 2 prestadores extra-institucionales (OE).
Objetivo del Subcomponente	Implementar intervenciones de atención primaria para incrementar su cobertura (PAISS+N) en áreas indígenas.
Justificación de la actuación	Fortalecer el PAISS (Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud) con intervenciones tipo AIN-C “Atención Integral de la Niñez en la Comunidad” y mejorar su pertinencia cultural a objeto de obtener un conocimiento total de toda la población beneficiaria de la Red de Oportunidades, su inscripción y verificación; así como el seguimiento de ellos a través del desarrollo de Rondas de atención a la población objetivo.
Descripción de la actuación	Provisión de servicios básicos de salud y nutricionales para mejorar las necesidades por el lado de la demanda sobre todo entre los hogares pobres e indígenas y así mejorar la inversión de capital humano en dichos grupos.
Descripción de los beneficiarios	Niños menores de 2 años en PAISS+N OE (Indígenas)
Ámbito de la actuación	Corregimientos del país con hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades (rondas por períodos de prestación).
Objetivos cuantificados a partir de indicadores definidos	Medir la disminución de la desnutrición infantil crónica entre niños menores de 2 años registrados en PAISS+N en la modalidad OE
Indicador de impacto	Reducción de la prevalencia de desnutrición crónica entre niños menores de 2 años en las comarcas indígenas registrados en PAISS+N por OE
Medida del indicador	Tasa de variación anual
Definición del indicador	El número de niños y niñas que han recibido control de crecimiento y desarrollo en la ronda del año calendario correspondiente.
Subdivisión	<ul style="list-style-type: none"> – Género: niños y niñas – Regiones y comarcas indígenas
Nivel de recopilación	Nivel de prioridad (hogares pobres y comarcas indígenas).
Actor responsable de recopilar la información	MINSa
Método de recopilación	Informes estadísticos generados a partir de la realización de las Rondas de atención.
Fuente	MINSa
Disponibilidad	Reportes e informes.
Frecuencia de registro	Anual

Fuente: Elaboración propia

Ejemplo N°6: Sub-Componente: 5.1. **Formación de Capital Humano**

Objetivo del Subcomponente	Fortalecer la oferta de servicios educativos.
Intervenciones:	Formación, capacitación y actualización al personal docente del Ministerio de Educación, así como construcción de infraestructuras educativas en áreas rurales y comarcas indígenas.
Justificación	<p>Se trata de un sub-componente de carácter estructural que pretende atender a actuaciones correspondientes a la formación, capacitación y actualización del personal docente. Además, se sugieren intervenciones de cara a construir centros educativos en primaria y secundaria en las áreas rurales e indígenas, así como dotarlas de las herramientas básicas que permitan cerrar las brechas de calidad en las áreas rurales y comarcas indígenas. Destacan las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Infraestructuras educativas que permitan el adecuado proceso de enseñanza-aprendizaje en áreas de difícil acceso y que lleven consigo una mejora de la calidad de la educación de áreas rurales y comarcas indígenas. – Habilitar centros escolares con los recursos y las herramientas TIC indispensables para el aprendizaje. – Promover la capacitación y actualización del personal docente.
Descripción de la actuación	<p>Las acciones relativas a las infraestructuras básicas que contempla este sub-componente son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Obras de infraestructura local básicamente la construcción de nuevos centros educativos. – Realizar cursos de formación, actualización y capacitación a los docentes especialmente los de áreas rurales y comarcas indígenas. <p>Las actuaciones serán realizadas por los Ministerios que tengan la competencia de ejecutar este tipo de infraestructuras.</p>
Objetivos	<p>Los objetivos que se pretenden alcanzar con estas actuaciones, en relación a los servicios básicos a la población son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ampliar la disponibilidad y efectividad de la oferta de servicios educativos en las áreas de influencia del Programa. – Mejorar el acceso a las poblaciones rurales y comarcales.
Zona Objetivo	Todas aquellas zonas declaradas de interés general consideradas de pobreza y pobreza extrema y que son zonas de influencia de programas de interés social.
Objetivos cuantificados a partir de indicadores definidos	Ver Tabla 5.14

Fuente: Elaboración propia

Ejemplo N°7: Sub-componente 5.2. **Formación y capacitación para la inserción al trabajo productivo**

Objetivo del Subcomponente	Promover la inclusión productiva como estrategias de egreso de los beneficiarios de la Red de Oportunidades.
Intervenciones:	Cursos de formación profesional a beneficiarios de la Red de Oportunidades.
Justificación	<p>Se trata de un sub-componente que pretende atender a actuaciones correspondientes a la formación, capacitación en instituciones como el INADEH para mejorar las posibilidades de que los beneficiarios de la Red de Oportunidades de insertarse en el mercado laboral, egresar del Programa generando capacidades laborales para la superación de la pobreza. Destacan las siguientes intervenciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> – cursos de formación profesional para fomentar el empleo formal en comarcas indígenas, áreas rurales y urbanas. – Planes de formación para población joven de 18-25 años de edad que no terminó su escuela secundaria en áreas urbanas de cara a fomentar la inserción laboral. – Formación profesional vinculada a las necesidades de las empresas.
Descripción de la actuación	<p>Las acciones relativas a la formación y capacitación profesional de cara al fomento de la inserción laboral que contempla este <i>sub-componente</i> son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Cursos de formación profesional a través de convenios con INADEH (áreas rurales, comarcas indígenas). – Acuerdos con la empresa privada para promover la realización de cursos vinculados a las necesidades del mercado laboral. <p>Las actuaciones serán realizadas por el INADEH y el Ministerio de Trabajo.</p>
Objetivos	<p>Los objetivos que se pretenden alcanzar con estas actuaciones, son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ampliar las capacidades de los beneficiarios de la Red de Oportunidades para egresar del Programa. – Preparar a los beneficiarios de la Red de Oportunidades a generar sus propios ingresos.
Zona Objetivo	Todas aquellas zonas declaradas de interés general consideradas de pobreza y pobreza extrema y que son zonas de influencia de programas de interés social.
Objetivos cuantificados a partir de indicadores definidos	Ver Tabla 5.14

Fuente: Elaboración propia

Ejemplo N°8: Sub-componente 5.3. **Desarrollo de PYMES. Fortalecimiento y creación de pequeños negocios**

Objetivo del Subcomponente	Herramienta para fomentar el crecimiento inclusivo
Intervenciones:	
Justificación	<p>Desarrollo, fortalecimiento y formación de pequeños negocios como herramienta para un desarrollo inclusivo con la finalidad de promover la solidaridad, la creatividad, la conciencia comunitaria y la sustentabilidad. Destacan las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Creación de Programas de micro-emprendedurismo – Asesoría técnica y financiera ofrecido por AMPYME
Descripción de la actuación	<p>Las acciones relacionadas con el desarrollo de PYMES están encaminadas a promover la creación de actividades productivas y de servicios en áreas rurales y comarcales construyendo redes sociales y económicas que permitan cubrir las necesidades, incorporar un ingreso familiar y acumular capital.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Realizar cursos de formación, actualización y capacitación a los docentes especialmente los de áreas rurales y comarcas indígenas. <p>Las actuaciones serán realizadas AMPYME, el Ministerio de Trabajo coordinadamente con el MIDES.</p>
Objetivos	<p>Los objetivos que se pretenden alcanzar con estas actuaciones son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Promover inversiones productivas en beneficiarios de la Red de Oportunidades en áreas rurales y comarcas indígenas como plataforma que otorgue una base que permita generar procesos de superación de las condiciones de pobreza. – Dotar de asesoría técnica y financiera a los microemprendedores. – Mejorar el manejo de riesgos en los hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades
Zona Objetivo	Todas aquellas zonas declaradas de interés general consideradas de pobreza y pobreza extrema y que son zonas de influencia de programas de interés social.
Objetivos cuantificados a partir de indicadores definidos	Ver Tabla 5.14

Fuente: Elaboración propia

Ejemplo N°9: Sub-componente 5.4. **Prestación de Servicios Básicos a la población**

Objetivo del Subcomponente	Prestación de servicios básicos para garantizar la efectividad del Programa Red de Oportunidades.
Intervenciones:	Infraestructuras básicas en áreas rurales y comarcas indígenas
Justificación	<p>Se trata de un sub-componente de carácter estructural que pretende atender a actuaciones correspondientes a infraestructuras básicas que permitan la comunicación entre las áreas rurales y comarcas indígenas. Destacan las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Infraestructuras que permitan el desarrollo local y que lleven consigo una mejora de la calidad de vida de áreas rurales y comarcas indígenas como instalación de instalaciones sanitarias, tuberías de agua potable, instalación de energía eléctrica, etc. – Construcción y mejora de infraestructuras en áreas rurales y comarcas indígenas, a través de la extensión de la Red vial asfaltada (Km²), construcción de puentes en áreas de difícil acceso. – Penetración de internet en áreas rurales y comarcas indígenas.
Descripción de la actuación	<p>Las acciones relativas a las infraestructuras básicas que contempla este <i>sub-componente</i> son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Obras de infraestructura local básicamente de mejora de las vías de comunicación (caminos, puentes, etc.). – Obras de infraestructura local para ampliar la cobertura de agua potable y servicios sanitarios. – Instalaciones de red de comunicación para facilitar el acceso de la población a los servicios de internet. <p>Las actuaciones serán realizadas por los Ministerios que tengan la competencia de ejecutar este tipo de infraestructuras.</p>
Objetivos	<p>Los objetivos que se pretenden alcanzar con estas actuaciones, en relación a los servicios básicos a la población son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mejorar las comunicaciones terrestres y de telecomunicaciones entre la población de las áreas rurales y comarcales. – Mejorar el acceso a las poblaciones rurales y comarcales – Crear o mejora de infraestructuras básicas y de telecomunicaciones.
Zona Objetivo	Todas aquellas zonas declaradas de interés general consideradas de pobreza y pobreza extrema y que son zonas de impacto de programas de interés social.
Objetivos cuantificados a partir de indicadores definidos	Ver Tabla 5.14

Fuente: Elaboración propia

ANEXO IV: TABLAS ADICIONALES AL CAPÍTULO 6

Tabla AIV.1. Modelo Probit: Estimación de la probabilidad de participar en la Red de Oportunidades. Grupo de 12 a 17 años. Años: 2010 y 2013

Variables	Año 2010			Año 2013				
	Grupo de 12 a 17 años							
	Especificación 3			Especificación 3				
	Coef.	Std. Err	Z	Coef.	Std. Err	Z		
Número de hijos en el hogar	0,036	**	0,01	2,44	-0,020	0,02	-1,31	
Sexo								
Hombres	0,073		0,06	1,15	-0,025	0,06	-0,4	
Seguridad social		**			**			
No tiene seguridad social	0,580	*	0,08	7,08	0,422	*	0,09	4,71
Estado civil del jefe de hogar		*						
Separado y divorciado	-	*						
Casado	0,233		0,11	-2,1	-0,100	0,10	-0,97	
	0,161	*	0,07	2,17	-0,059	0,09	-0,69	
	-			-				
Viudo	0,089		0,22	0,41	0,050	0,18	0,28	
	-			-				
Soltero	0,654		0,36	1,81	-0,520	0,33	-1,57	
Ocupación laboral del jefe de hogar					0,929	**		
Técnicos y empleados de oficina	0,146		0,32	0,46	9	**	0,37	2,52
Vendedores, jornaleros, artesanos, operadores	0,217		0,25	0,85	0,578	**	0,28	2,09
Área		**			**		11,2	
Rural	0,784	*	0,08	9,99	1,059	*	0,09	3
Provincias por regiones		**			*			
Oriental	0,944	*	0,12	7,76	-0,007	**	0,09	-0,08
						*		
Metropolitana	0,013		0,09	0,15	-0,426	*	0,10	-4,27
Central	0,259	**	0,08	3,2	0,016	**	0,08	0,20
Hacinamiento de personas		**			**			
	0,655	*	0,10	6,72	0,533	*	0,09	5,79
	-			-		**		
Constante	2,778		0,29	9,48	-2,267	*	0,31	-7,26
Pseudo R ²			0,180				0,1669	
LR chi ²			456,8				431,46	
Prob > chi ²			0,00				0,00	
N			2272				1937	

Denota significatividad: *** p< 0,01; ** p< 0,05; *p< 0,10

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Tabla AIV.2. Modelo Probit: Estimación de la probabilidad de participar en la Red de Oportunidades. Grupo de 6 a 11 años. Años: 2010 y 2013

Variables	Año 2010			Año 2013		
	Grupo de 6-11 años de edad					
	Especificación3			Especificación4		
	Coef.	Std. Err	Z	Coef.	Std. Err	Z
Número de hijos en el hogar	0,003	0,01	0,25	0,218	0,01	-1,6
Sexo						
Hombres	-0,001	0,06	-0,02	0,084	0,06	1,41
Seguridad Social						
No tiene seguridad social	0,4199 ***	0,07	5,6	0,547 ***	0,09	6,07
Estado civil del jefe de hogar						
Separado y divorciado	-0,221 **	0,11	-2,01	0,189 *	0,10	1,86
Casado	-0,013	0,07	-0,17	0,185 **	0,09	2,13
Viudo	0,218	0,19	1,12	-0,3397 *	0,18	-1,89
Soltero	-0,553	0,39	-1,43	0,029	0,31	0,09
Ocupación laboral del jefe de hogar						
Técnicos y empleados de oficina	-0,208	0,32	-0,66	0,844 **	0,39	2,17
Vendedores, jornaleros, artesanos, operadores	0,049	0,24	0,2	0,669 ***	0,26	2,55
Área Geográfica						
Rural	1,037	0,08	12,63	0,943 ***	0,09	10,29
Provincias regiones						
Occidental				-0,018	0,08	-0,22
Oriental	0,682 ***	0,11	6,22			
Metropolitana	-0,065	0,08	-0,85	-0,624 ***	0,11	-5,73
Central	0,196 ***	0,07	2,62	-0,120	0,09	-1,35
Hacinamiento de personas	0,639 ***	0,09	7,06	0,651 ***	0,09	6,96
Constante	-2,435 ***	0,28	-8,7	-2,573 ***	0,30	-8,55
Pseudo R ²		0,167		0,1694		
LR chi ²		502,6		487,99		
Prob > chi ²		0,00		0,00		
N		2632		2168		

Denota significatividad: *** p< 0,01; ** p< 0,05; *p< 0,10
Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Tabla AIV.3. Modelo Probit: Estimación de la probabilidad de participar en la Red de Oportunidades. Grupo de 10 a 17 años. Años: 2010 y 2013

Variables	Año 2010			Año 2013		
	Especificación 1			Especificación 2		
	Coef.	Std. Err	Z	Coef.	Std. Err	Z
Número de hijos en el hogar	0,0282 **	0,012	2,27	-0,0199	0,013	-1,57
Sexo						
Hombres	0,093 **	0,053	1,76	0,004	0,053	0,08
Seguridad Social						
Si tiene seguridad social	-0,499 ***	0,068	-7,3	-0,412 ***	0,076	-5,45
Estado civil del jefe del hogar						
Unido	0,146	0,149	0,98			
Separado o divorciado	-0,098	0,167	-0,58	-0,051	0,089	-0,57
Casado	0,264 *	0,154	1,71	0,008	0,073	0,1
Viudo				-0,069	0,148	-0,46
Soltero				-0,241	0,259	-0,93
Ocupación laboral jefe del hogar						
Vendedores, jornaleros, artesanos, operadores	0,180	0,133	1,36	0,092	0,157	0,59
Área Geográfica						
Rural	0,868 ***	0,068	12,77	0,9997 ***	0,078	12,79
Provincias por regiones						
Oriental	0,877 ***	0,101	8,69			
Metropolitana	-0,032	0,071	-0,46	-0,514	0,081	-6,34
Central	0,217 ***	0,068	3,21	-0,014	0,064	-0,21
hacinamiento de personas	0,608 ***	0,081	7,51	0,575 ***	0,080	7,21
Constante	-2,284 ***	0,215	-10,62	-1,357 ***	0,187	-7,24
Pseudo R ²	0,17			0,16		
LR chi ²	617,27			587,01		
Prob > chi ²	0,00			0,00		
N	3179			2669		

Denota significatividad: *** p< 0,01; ** p< 0,05; *p< 0,10

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Tabla AIV.4. Test de balanceo. Grupo completo de 6-17 años de edad. Año 2010.
Especificación 1

Variable	Muestra	Media		% bias	% reduct [bias]	t-test	
		Tratados	Control			t	p>[t]
Número de hijos en el hogar	No emparejada	3,852	3,319	23,0	89,3	7,21	0,00
	Emparejada	3,849	3,791	2,5		0,60	0,55
Hombres	No emparejada	0,512	0,503	1,8	-51	0,55	0,58
	Emparejada	0,511	0,525	-2,7	-0,68	0,50	
No tiene seguridad social	No emparejada	0,874	0,659	52,4	99,2	14,77	0,00
	Emparejada	0,873	0,875	0	-0,12	0,90	
Estado civil del jefe de hogar (separado o divorciado)	No emparejada	0,063	0,157	-30,6	85,5	-8,54	0,00
	Emparejada	0,063	0,077	-4,4	-1,34	0,18	
Estado civil del jefe de hogar (Casado)	No emparejada	0,237	0,234	0,7	-548,6	0,21	0,83
	Emparejada	0,235	0,216	5	1,15	0,25	
Estado civil de jefe de hogar (Viudo)	No emparejada	0,024	0,025	-1	-726,3	-0,25	0,81
	Emparejada	0,024	0,014	7	1,92	0,06	
Estado civil de jefe de hogar (Soltero)	No emparejada	0,003	0,021	-16	91	-4,26	0,00
	Emparejada	0,003	0,002	2	0,82	0,41	
Ocupación del jefe de hogar (técnicos y empleados de oficina)	No emparejada	0,017	0,048	-17,4	76,3	-4,79	0,00
	Emparejada	0,017	0,010	4,1	1,58	0,12	
Ocupación del jefe de hogar (vendedores, jornaleros, artesanos, operadores)	No emparejada	0,969	0,935	15,9	78,6	4,47	0,00
	Emparejada	0,969	0,984	-7,1	-1,10	0,27	
Área rural	No emparejada	0,902	0,562	83,1	97,9	22,80	0,00
	Emparejada	0,902	0,909	-1,8	-0,62	0,54	
Región Oriental	No emparejada	0,156	0,043	38,6	96,4	13,68	0,00
	Emparejada	0,155	0,151	1,4	0,28	0,78	
Región Central	No emparejada	0,329	0,299	6,5	6,7	2,00	0,05
	Emparejada	0,330	0,358	-6,1	-1,48	0,14	
Hacinamiento de personas	No emparejada	0,907	0,736	45,6	93,4	12,71	0,00
	Emparejada	0,907	0,895	3	0,94	0,35	

Muestra	Pseudo R ²	LR chi ²	p>chi ²	Sesgo Media	Sesgo Mediana	B	R	% Var
No emparejada	0,17	942,27	0,00	25,6	17,4	109,1*	0,49*	100
Emparejada	0,004	14,12	0,365	3,3	3	15,1	1,35	100

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Nota: La especificación 1 deja fuera la Región Occidental. En el año 2010 la región metropolitana y unido quedan como variables de referencias.

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Tabla AIV.5. Test de balanceo. Grupo Completo de 6-17 años de edad. Año 2013.
Especificación 2

Variable	Muestra	Media		% bias	% reduct [bias]	t-test	
		Tratados	Control			t	p>[t]
Número de hijos en el hogar	No emparejada	3,498	3,337	7,0	73,9	2,19	0,03
	Emparejada	3,514	3,472	1,8		0,49	0,63
Hombres	No emparejada	0,521	0,513	1,7	-136,9	0,54	0,59
	Emparejada	0,521	0,501	4,1		1,14	0,25
No tiene seguridad social	No emparejada	0,909	0,721	49,80	99,3	14,80	0,00
	Emparejada	0,908	0,909	-0,3		-0,12	0,90
Estado civil del jefe de hogar (Unido)	No emparejada	0,712	0,618	20	93,2	6,18	0,00
	Emparejada	0,710	0,717	-1,4		-0,39	0,69
Estado civil del jefe de hogar (separado o divorciado)	No emparejada	0,098	0,162	-19,2	88,1	-5,84	0,00
	Emparejada	0,098	0,106	-2,3		-0,71	0,48
Estado civil del jefe de hogar (Casado)	No emparejada	0,154	0,171	-4,5	7	-1,38	0,17
	Emparejada	0,155	0,140	4,2		1,21	0,23
Estado civil de jefe de hogar (Soltero)	No emparejada	0,006	0,019	-11,3	94,9	-3,34	0,00
	Emparejada	0,006	0,006	0,6		0,23	0,82
Ocupación del jefe de hogar (técnicos y empleados de oficina)	No emparejada	0,011	0,026	-11,1	74,6	-3,30	0,00
	Emparejada	0,006	0,003	2,8		1,61	0,11
Ocupación del jefe de hogar (vendedores, jornaleros, artesanos, operadores)	No emparejada	0,980	0,943	19,6	93,2	5,81	0,00
	Emparejada	0,985	0,988	-1,3		-0,62	0,53
Área rural	No emparejada	0,930	,585	87,9	99,6	25,71	0,00
	Emparejada	0,930	0,929	0,3		0,14	0,89
Región Metropolitana	No emparejada	0,087	0,323	-61,2	99,2	-18,11	0,00
	Emparejada	0,087	0,086	0,5		0,19	0,85
Región Central	No emparejada	0,265	0,240	5,8	1,4	1,82	0,07
	Emparejada	0,266	0,241	5,7		1,60	0,11
Hacinamiento de personas	No emparejada	0,891	0,753	36,8	98,6	11,07	0,00
	Emparejada	0,891	0,893	-0,5		-0,170	0,863

Muestra	Pseudo R ²	LR chi ²	p>chi ²	Sesgo Media	Sesgo Mediana	B	R	% Var
No emparejada	0,165	900,02	0,00	25,8	19,2	103,2*	0,29*	100
Emparejada	0,002	8,79	0,789	2	1,4	10,5	1,46	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Nota: La especificación 2 deja fuera la Región Occidental. En el año 2013 la región oriental y viudo quedan como variables de referencias.

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Tabla AIV.6. Test de balanceo. Grupo de 12-17 años de edad. Año 2010.
Especificación 3

Variable	Muestra	Media		% bias	% reduct [bias]	t-test	
		Tratados	Control			t	p>[t]
Número de hijos en el hogar	No emparejada	4,050	3,335	31,1	97,5	6,56	0,00
	Emparejada	4,046	4,064	-0,8		-0,13	0,90
Hombres	No emparejada	0,532	0,505	5,4	26,7	1,10	0,27
	Emparejada	0,531	0,551	-3,9		-0,66	0,51
No tiene seguridad social	No emparejada	0,877	0,654	54,5	93,6	10,32	0,00
	Emparejada	0,877	0,891	-3,5		-0,75	0,46
Estado civil del jefe de hogar (separado o divorciado)	No emparejada	0,066	0,175	-34,1	90,2	-6,40	0,00
	Emparejada	0,066	0,077	-3,3		-0,70	0,49
Estado civil del jefe de hogar (Casado)	No emparejada	0,285	0,257	6,3	-14,7	1,31	0,19
	Emparejada	0,283	0,251	7,2		1,21	0,23
Estado civil de jefe de hogar (Viudo)	No emparejada	0,021	0,030	-5,4	-5,2	-1,06	0,29
	Emparejada	0,021	0,012	5,6		1,16	0,25
Estado civil de jefe de hogar (Soltero)	No emparejada	0,004	0,026	-18,5	100	-3,24	0,00
	Emparejada	0,004	0,004	0		0,00	1,00
Ocupación del jefe de hogar (técnicos y empleados de oficina)	No emparejada	0,018	0,053	-19,2	95	-3,54	0,00
	Emparejada	0,018	0,016	1		0,23	0,82
Ocupación del jefe de hogar (vendedores, jornaleros, artesanos, operadores)	No emparejada	0,966	0,928	17,1	71,9	3,25	0,00
	Emparejada	0,966	0,977	-4,8		-1,08	0,28
Área rural	No emparejada	0,868	0,544	76,1	98,9	14,36	0,00
	Emparejada	0,868	0,872	-0,8		-0,18	0,86
Región Oriental	No emparejada	0,165	0,039	42,6	83,1	10,39	0,00
	Emparejada	0,164	0,143	7,20		0,99	0,32
Región Metropolitana	No emparejada	0,226	0,350	-27,7	95,7	-5,52	0,00
	Emparejada	0,226	0,232	-1,2		-0,21	0,83
Región Central	No emparejada	0,343	0,315	6,1	62,9	1,27	0,21
	Emparejada	0,344	0,355	-2,3		-0,38	0,71
Hacinamiento de personas	No emparejada	0,902	0,711	49,8	93,5	9,35	0,00
	Emparejada	0,902	0,914	-3,3		-0,72	0,47

Muestra	Pseudo R ²	LR chi ²	p>chi ²	Sesgo Media	Sesgo Mediana	B	R	% Var
No emparejada	0,18	456,8	0,00	28,1	23,5	112,3*	0,61	100
Emparejada	0,006	8,74	0,847	3,2	3,3	17,6	1,34	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Nota: La especificación 3 deja como variable de referencia Región occidental y unido.

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Tabla AIV.7. Test de balanceo. Grupo de 12-17 años de edad. Año 2013.
Especificación 3

Variable	Muestra	Media		% bias	% reduct [bias]	t-test	
		Tratados	Control			t	p>[t]
Número de hijos en el hogar	No emparejada	3,604	3,370	10,3	97,1	2,22	0,03
	Emparejada	3,618	3,625	-0,3		-0,05	0,96
Hombres	No emparejada	0,511	0,523	-2,5	78,6	-0,54	0,59
	Emparejada	0,511	0,508	0,5		0,10	0,92
No tiene seguridad social	No emparejada	0,896	0,725	44,8	96,1	9,23	0,00
	Emparejada	0,895	0,902	-1,8		-0,43	0,67
Estado civil del jefe de hogar (separado o divorciado)	No emparejada	0,093	0,189	-27,7	85,9	-5,74	0,00
	Emparejada	0,094	0,107	-3,9		-0,86	0,39
Estado civil del jefe de hogar (Casado)	No emparejada	0,161	0,194	-8,5	21,5	-1,81	0,07
	Emparejada	0,162	0,137	6,7		1,38	0,17
Estado civil de jefe de hogar (Viudo)	No emparejada	0,036	0,029	4,2	-45,8	0,90	0,37
	Emparejada	0,036	0,025	6,10		1,20	0,23
Estado civil de jefe de hogar (Soltero)	No emparejada	0,005	0,024	-15,3	70,6	-3,08	0,00
	Emparejada	0,005	0,000	4,5		2,00	0,05
Ocupación del jefe de hogar (técnicos y empleados de oficina)	No emparejada	0,013	0,032	-12,6	85,6	-2,58	0,01
	Emparejada	0,008	0,005	1,8		0,63	0,53
Ocupación del jefe de hogar (vendedores, jornaleros, artesanos, operadores)	No emparejada	0,979	0,933	22,5	94,2	4,57	0,00
	Emparejada	0,984	0,981	1,3		0,40	0,69
Área rural	No emparejada	0,929	0,573	90,4	97,7	18,24	0,00
	Emparejada	0,929	0,929	0		-0,62	0,54
Región Oriental	No emparejada	0,232	0,132	26,0	82,5	5,73	0,00
	Emparejada	0,231	0,248	-4,6		-0,79	0,43
Región Metropolitana	No emparejada	0,096	0,328	-59,1	94,2	-12,09	0,00
	Emparejada	0,097	0,110	-3,40		-0,85	0,40
Región Central	No emparejada	0,285	0,249	8,3	59,9	1,79	0,07
	Emparejada	0,287	0,272	3,3		0,63	0,53
Hacinamiento de personas	No emparejada	0,875	0,730	37,2	95,4	7,69	0,00
	Emparejada	0,874	0,867	1,7		0,39	0,70

Muestra	Pseudo R ²	LR chi ²	p>chi ²	Sesgo Media	Sesgo Mediana	B	R	% Var
No emparejada	0,167	431,46	0,00	26,4	18,9	103,9*	0,28*	0
Emparejada	0,004	7,34	0,884	3,0	2,7	14	1,01	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Nota: La especificación 3 deja como variable de referencia Región occidental y unido.

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Tabla AIV.8. Test de balanceo. Grupo de 6-11 años de edad. Año 2010.
Especificación 3

Variable	Muestra	Media		% bias	% reduct [bias]	t-test	
		Tratados	Control			t	p>[t]
Número de hijos en el hogar	No emparejada	3,689	3,306	16,5	35,2	3,82	0,00
	Emparejada	3,689	3,441	10,7		1,94	0,05
sexo por edades (0 -19H)	No emparejada	0,495	0,500	-1,1	-281	-0,24	0,81
	Emparejada	0,495	0,515	-4,1		-0,76	0,45
No tiene seguridad social	No emparejada	0,871	0,663	50,6	88	10,56	0,00
	Emparejada	0,871	0,846	6,1		1,32	0,19
Estado civil del jefe de hogar (separado o divorciado)	No emparejada	0,060	0,141	-27,2	98,2	-5,64	0,00
	Emparejada	0,060	0,059	0,5		0,11	0,91
Estado civil del jefe de hogar (Casado)	No emparejada	0,197	0,213	-4,10	-69,6	-0,91	0,36
	Emparejada	0,197	0,169	6,9		1,33	0,18
Estado civil de jefe de hogar (Viudo)	No emparejada	0,026	0,022	3,2	70,1	0,74	0,46
	Emparejada	0,026	0,028	-1		-0,17	0,87
Estado civil de jefe de hogar (Soltero)	No emparejada	0,003	0,017	-14,1	79	-2,74	0,01
	Emparejada	0,003	0,006	-3		-0,82	0,41
Ocupación del jefe de hogar (técnicos y empleados de oficina)	No emparejada	0,016	0,043	-15,7	72,2	-3,20	0,00
	Emparejada	0,016	0,009	4,4		1,22	0,22
Ocupación del jefe de hogar (vendedores, jornaleros, artesanos, operadores)	No emparejada	0,971	0,941	14,6	80,5	3,06	0,00
	Emparejada	0,971	0,977	-2,9		-0,68	0,50
Área rural	No emparejada	0,930	0,577	89,5	97,9	17,79	0,00
	Emparejada	0,930	0,937	-1,9		-0,54	0,59
Región Oriental	No emparejada	0,148	0,046	35,2	98,6	9,05	0,00
	Emparejada	0,148	0,150	-0,50		-0,08	0,94
Región Metropolitana	No emparejada	0,235	0,370	-29,60	98,9	-6,46	0,00
	Emparejada	0,235	0,233	0,30		0,06	0,95
Región Central	No emparejada	0,317	0,285	7,00	31,6	1,59	0,11
	Emparejada	0,317	0,339	-4,8		-0,87	0,39
Hacinamiento de personas	No emparejada	0,910	0,759	41,7	97,1	8,61	0,00
	Emparejada	0,910	0,906	1,2		0,28	0,78

Muestra	Pseudo R ²	LR chi ²	p>chi ²	Sesgo Media	Sesgo Mediana	B	R	% Var
No emparejada	0,167	502,6	0,00	25	16,1	108,3*	0,39*	100
Emparejada	0,007	13,25	0,507	3,4	2,9	19,7	1,22	100

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Nota: La especificación 3 deja como variable de referencia Región occidental y unido.

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Tabla AIV.9. Test de balanceo. Grupo de 6-11 años de edad. Año 2013.
Especificación 4

Variable	Muestra	Media		% bias	% reduct [bias]	t-test	
		Tratados	Control			t	p>[t]
Número de hijos en el hogar	No emparejada	3,402	3,308	4,0	-152,3	0,92	0,36
	Emparejada	3,415	3,165	10,2		2,00	0,05
Hombres	No emparejada	0,531	0,503	5,5	100	1,25	0,21
	Emparejada	0,531	0,531	0,0		0,00	1,00
No tiene seguridad social	No emparejada	0,920	0,718	54,4	94,6	11,66	0,00
	Emparejada	0,920	0,909	2,9		0,79	0,43
Estado civil del jefe de hogar (separado o divorciado)	No emparejada	0,102	0,139	-11,3	86,8	-2,51	0,01
	Emparejada	0,102	0,097	1,5		0,33	0,74
Estado civil del jefe de hogar (Casado)	No emparejada	0,148	0,150	-0,70	-379	-0,16	0,87
	Emparejada	0,148	0,136	3,4		0,71	0,48
Estado civil de jefe de hogar (Viudo)	No emparejada	0,024	0,032	-4,7	68,8	-1,05	0,30
	Emparejada	0,024	0,022	1,5		0,33	0,74
Estado civil de jefe de hogar (Soltero)	No emparejada	0,007	0,015	-7,3	36,4	-1,58	0,11
	Emparejada	0,007	0,002	4,6		1,42	0,16
Ocupación del jefe de hogar (técnicos y empleados de oficina)	No emparejada	0,010	0,022	-9,6	28,7	-2,08	0,04
	Emparejada	0,010	0,001	6,8		2,34	0,02
Ocupación del jefe de hogar (vendedores, jornaleros, artesanos, operadores)	No emparejada	0,982	0,952	16,9	63,9	3,63	0,00
	Emparejada	0,982	0,993	-6,1		-1,98	0,05
Área rural	No emparejada	0,931	0,596	85,6	98,2	18,14	0,00
	Emparejada	0,931	0,925	1,60		0,48	0,63
Región Occidental	No emparejada	0,428	0,310	24,7	76,4	5,62	0,00
	Emparejada	0,428	0,456	-5,80		-1,14	0,25
Región Metropolitana	No emparejada	0,079	0,319	-63,20	96	-13,50	0,00
	Emparejada	0,079	0,069	2,50		0,75	0,45
Región Central	No emparejada	0,246	0,232	3,40	-92,4	0,77	0,44
	Emparejada	0,246	0,218	6,5		1,34	0,18
Hacinamiento de personas	No emparejada	0,907	0,774	36,9	100	8,01	0,00
	Emparejada	0,907	0,907	0,0		0,00	1,00

Muestra	Pseudo R ²	LR chi ²	p>chi ²	Sesgo Media	Sesgo Mediana	B	R	% Var
No emparejada	0,169	487,99	0,00	23,4	10,4	104,8 *	0,30 *	100
Emparejada	0,009	19,56	0,144	3,8	3,2	21,2	2,22 *	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Nota: La especificación 4 deja como variable de referencia Región oriental y unido.

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Tabla AIV.10. Estadísticas descriptivas de las variables para el modelo de trabajo infantil

Años/ Variables	2010			2013		
	Grupo Completo 10-17 años	Red de Oportunidades=1	No Red de Oportunidades=0	Grupo Completo 10-17 años	Red de Oportunidades=1	No Red de Oportunidades=0
Número de hijos en el hogar*	3,26	3,58	3,14	3,24	3,53	3,08
Sexo						
Hombres	50,11%	52,88%	49,12%	51,40%	51,50%	51,35%
Mujeres	49,89%	47,12%	50,88%	48,60%	48,50%	48,65%
Dispone de seguridad social						
No	70,85%	85,57%	65,60%	76,79%	89,08%	69,80%
Sí	29,15%	14,43%	34,40%	23,21%	10,92%	30,20%
Estado civil del jefe del hogar¹						
Unido	51,88%	58,73%	49,44%	59,14%	67,67%	54,29%
separado o divorciado	16,23%	8,48%	19,00%	16,01%	10,58%	19,11%
Casado	24,16%	25,83%	23,57%	17,60%	16,68%	18,13%
Viudo	5,41%	6,56%	5,00%	5,59%	4,47%	6,22%
Soltero	2,31%	0,40%	2,99%	1,65%	0,60%	2,25%
Ocupación laboral del jefe del hogar²						
Ejecutivos, directivos, profesionales	1,82%	1,49%	1,94%	2,43%	1,06%	3,31%
Técnicos y empleados de oficina	4,31%	1,74%	5,18%	2,21%	1,25%	2,82%
Vendedores, jornaleros, artesanos, operadores	93,87%	96,77%	92,88%	95,36%	97,70%	93,86%
Área						
Rural	62,44%	85,67%	54,16%	68,06%	92,09%	54,38%
Urbana	37,56%	14,33%	45,84%	31,94%	7,91%	45,62%
Provincias por regiones						
Occidental ³	29,28%	29,26%	29,29%	33,69%	38,87%	30,74%
Oriental ⁴	7,14%	14,83%	4,39%	16,63%	24,85%	11,94%
Metropolitana ⁵	32,20%	22,00%	35,84%	24,27%	9,37%	32,75%
Central ⁶	31,38%	33,91%	30,48%	25,42%	26,91%	24,57%
Hacinamiento de personas						
Sí	75,76%	88,09%	71,36%	78,51%	87,96%	73,13%
No	24,24%	11,91%	28,64%	21,49%	12,04%	26,87%
Número de observaciones	N=3770	N= 991	N= 2779	N= 3206	N=1163	N=2043

¹ la variable estado civil del jefe de hogar no tiene 3 observaciones menos que el total de la muestra

² en la variable ocupación laboral del jefe de hogar no todos declaran tener ocupación

³ Bocas del Toro y Chiriquí y la Comarca Ngäbe Buglé

⁴ Darién, Comarca Worgandí, Emberá, Madugandí, Emberá Wonnán y Kuna Yala

⁵ Panamá y Colón

⁶ Los Santos, Coclé, Veraguas y Herrera

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Tabla AIV.11. Región de Soporte Común-Trabajo infantil

Grupo	2010			2013		
	fuera de soporte	dentro de soporte	Total	fuera de soporte	dentro de soporte	Total
Control	50	2.325	2.375	85	1.542	1.627
Tratamiento	1	803	804	0	1.042	1.042
Total	51	3.128	3.179	85	2.584	2.669

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Tabla AIV.12. Test de balanceo. Trabajo infantil. Grupo de edad de 10 a 17 años. Año 2010

Variable	Muestra	Media		% bias	% reduct [bias]	t-test	
		Tratados	Control			t	p>[t]
Número de hijos en el hogar	No emparejada	3,955	3,358	26,0	84,6	6,54	0,00
	Emparejada	3,953	3,861	4,0		0,79	0,43
Hombres	No emparejada	0,527	0,496	6,4	72,6	1,56	0,12
	Emparejada	0,527	0,535	-1,7		-0,35	0,73
Sí tiene seguridad social	No emparejada	0,128	0,342	-52,1	96,5	-11,82	0,00
	Emparejada	0,128	0,136	-1,8		-0,44	0,66
Estado civil del jefe de hogar (Unido)	No emparejada	0,639	0,531	22,2	57,6	5,39	0,00
	Emparejada	0,640	0,686	-9,4		-1,95	0,05
Estado civil del jefe de hogar (separado)	No emparejada	0,067	0,172	-32,8	91,7	-7,36	0,00
	Emparejada	0,067	0,076	-2,7		-0,68	0,50
Estado civil de jefe de hogar (casado)	No emparejada	0,265	0,246	4,3	-147,6	1,05	0,29
	Emparejada	0,264	0,218	10,6		2,16	0,03
Ocupación del jefe de hogar (vendedores, jornaleros, artesanos, operadores)	No emparejada	0,968	0,929	17,6	71,1	3,97	0,00
	Emparejada	0,968	0,979	-3,6		-1,39	0,33
Área rural	No emparejada	0,889	0,554	80,7	95,5	17,96	0,00
	Emparejada	0,889	0,904	-3,6		-0,90	0,33
Región Oriental	No emparejada	0,163	0,041	41	96,9	11,78	0,00
	Emparejada	0,162	0,158	0,6		0,20	0,84
Región Metropolitana	No emparejada	0,220	0,357	-30,6	98,20	-7,24	0,00
	Emparejada	0,220	0,218	0,6		0,12	0,90
Región Central	No emparejada	0,336	0,310	5,50	76	1,37	0,17
	Emparejada	0,336	0,342	-1,3		-0,26	0,79
Hacinamiento de personas	No emparejada	0,898	0,726	45	98,5	10,15	0,00
	Emparejada	0,898	0,895	0,7		0,16	0,87

Muestra	Pseudo R ²	LR chi ²	p>chi ²	Sesgo Media	Sesgo Mediana	B	R	% Var
No emparejada	0,172	617,27	0,00	30,3	28,3	109,7*	0,55	100
Emparejada	0,005	10,97	0,531	3,6	2,3	16,6	1,13	100

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

Tabla AIV.13. Test de balanceo. Trabajo infantil. Grupo de edad de 10 a 17 años. Año 2013

Variable	Muestra	Media		% bias	% reduct [bias]	t-test	
		Tratados	Control			t	p>[t]
Número de hijos en el hogar	No emparejada	3,587	3,376	9,2	99,5	2,35	0,02
	Emparejada	3,587	3,586	0,00		0,01	0,99
Hombres	No emparejada	0,515	0,516	-0,2	-1443,6	-0,05	0,96
	Emparejada	0,515	0,501	2,9		0,66	0,51
Sí tiene seguridad social	No emparejada	0,897	0,722	45,9	98,9	11,12	0,00
	Emparejada	0,897	0,899	-0,5		-0,14	0,885
Estado civil del jefe de hogar (separado)	No emparejada	0,089	0,178	-26,2	88,1	-6,41	0,00
	Emparejada	0,089	0,100	-3,1		-0,82	0,41
Estado civil del jefe de hogar (casado)	No emparejada	0,165	0,186	-5,4	-16,7	-1,36	0,175
	Emparejada	0,165	0,141	6,3		1,52	0,128
Estado civil de jefe de hogar (Viudo)	No emparejada	0,034	0,033	0,6	-941,1	0,14	0,886
	Emparejada	0,034	0,023	5,9		1,45	0,146
Estado civil de jefe de hogar (Soltero)	No emparejada	0,007	0,022	-12,6	100	-3,00	0,00
	Emparejada	0,007	0,007	0,00		0,00	1,00
Ocupación del jefe de hogar (vendedores, jornaleros, artesanos, operadores)	No emparejada	0,977	0,939	19,2	87,5	4,62	0,00
	Emparejada	0,977	0,982	-2,4		-0,77	0,441
Área rural	No emparejada	0,927	0,575	89,0	98,6	21,16	0,00
	Emparejada	0,927	0,932	-1,2		-0,43	0,669
Región Metropolitana	No emparejada	0,087	0,326	-61,7	98,4	-14,82	0,00
	Emparejada	0,087	0,083	1,00		0,31	0,754
Región Central	No emparejada	0,278	0,245	7,70	20,2	1,94	0,05
	Emparejada	0,278	0,251	6,1		1,39	0,17
Hacinamiento de personas	No emparejada	0,885	0,740	37,7	90,1	9,21	0,00
	Emparejada	0,885	0,870	3,8		1,00	0,32

Muestra	Pseudo R ²	LR chi ²	p>chi ²	Sesgo Media	Sesgo Mediana	B	R	%Var	
No emparejada	0,164	587,01	0,00	26,3	15,9	103,3	*	0,30	100
Emparejada	0,003	9,50	0,659	2,8	2,6	13,5		1,22	0

* if B>25%, R outside [0.5; 2]

Fuente: Elaboración propia a partir ECH (2010; 2013).

**ANEXO V: DICCIONARIO EN FORMATO STATA.
MICRO-DATOS DE ENCUESTA CONTINUA
A HOGARES DE PANAMA**

AÑO: 2010

*Se han copiado los archivos de excel de los años 2010 y 2013 convertidos a formato dta. Stata.

*Inicio Diccionario de la base de datos PERSONAS2010.

*Encuesta continua a hogares: Metodología: muestra sistemática estratificada: unidad de empadronamiento: vivienda. Universo: población de 15 y más años que reside en viviendas particulares. Durante el mes de agosto de 2010, se visitaron 16,254 viviendas de las cuales 15,869 están ubicadas en áreas no indígenas y 385 en el área indígena.

ARCHIVO DE PERSONA 2010

```
#delimit;
set more 1;
drop /all;
cap log close;
set dp comma;
```

```
use "C:\Users\Martina Him\Desktop\persona\persona2010\PRUEBA.dta";
```

***Identificador**

```
label values id Identificador
```

***Provincias**

```
label variable prov "Provincia"
label define Provincia/Nombre 1 "Bocas del Toro" 2 "Coclé" 3 "Colón" 4 "Chiriquí"
5 "Darién" 6 "Herrera" 7 "Los Santos" 8 "Panamá" 9 "Veraguas" 10 "Comarca Kuna
Yala" 11 "Comarca Emberá de Darién" 12 "Comarca Ngöbe Buglé";
label values prov Provincia/Nombre;
```

***P1/Parentesco**

```
label variable p1 "P1/Parentesco";
label define Parentesco/jefe hogar 1 "jefe(a)" 2 "Cónyuge" 3 "Hijo(a)" 4 "Otro
pariente" 5 "Servicio doméstico" 6 "No pariente";
label values p1 P1/parentesco;
```

P1/1Parentesco

```
*p1/1 p1/1 otro pariente
label variable p1/1 "P1/1 Otro pariente"
```

***Sexo**

```
*p2 p2 Sexo
rename p2 p2 Sexo;
label variable p2 Sexo "p2 Sexo";
label define Sexol 1 "Hombres" 2 "Mujeres";
label values p2 Sexo Sexol;
```

HOGAR: Hogares que residen en la vivienda

```
*Es considerado como hogar el constituido por personas que comparten una olla
común y un sólo presupuesto para sus gastos.
label variable hogar "hogares/residentes en/vivienda";
label define hogares/residentes en/vivienda 1 "un hogar" 2 "2 hogares" 3 "3
hogares" 4 "4 hogares" 5 "5 hogares";
label values hogar hogares/residentes en /vivienda;
```

***p3: ¿Qué edad tiene, en años cumplidos? ***

```
label variable p3 "P3/Edad";
```

***p4: ¿Tiene Seguro Social SS Cómo?**

```
label variable p4 "P4 Seguro Social";
label define P4/Seguro Social 1 "Asegurado Directo" 2 "Beneficiario" 3 "Jubilado"
4 "Pensionado" 5 "Jubilado/pensionado otro país" 6 "No tiene";
label values p4 P4/Seguro Social;
```

P5: Estado conyugal

label variable p5 "P5/Estado Conyugal";
 label values p5 p5/Estado Conyugal;
 label define p5/Estado Conyugal 1 "Unido" 2 "Separado de Matrimonio" 3 "Separado de Unión" 4 "Casado(a)" 5 "Divorciado(a)" 6 "Viudo (a)" 7 "Soltero(a)" 8 "Menor de 15 años)";

***P6: Residencia en agosto de 2009.**formato str3/

label variable p6 "P6/Residencia/ago2009";

P:7 ¿Asiste a la escuela actualmente? * en casos donde hay Si=1, No=2,0?, se define ns/nc/na, dado que no se puede determinar a qué corresponde el 0.

rename p7 p7 Asiste escuela;
 label variable p7 Asiste escuela "p7 Asiste escuela";
 label define p7 Asiste escuela 0 "." 1 "Si" 2 "No";
 label values p7 Asiste escuela p7 Asiste escuela
 notes p7: Contesta Sí, pasa a p8; ¡Contesta No, haga la pregunta p7a/!

p7a: Motivo principal por el que no asiste a la escuela

rename p7a p7a Motivo no asiste;
 label variable p7a Motivo no asiste "p7a Motivo no asiste";
 label define p7a Motivo no asiste 0 "." 1 "No ofrece nivel escolar" 2 "Tiene/trabajar" 3 "Falta de recursos económicos" 4 "Ayuda quehacer de casa" 5 "Falta interés" 6 "Embarazo" 7 "Enfermedad" 8 "No tiene edad/ingresar" 9 "Distancia" 10 "otros";
 label values p7a Motivo no asiste p7a Motivo no asiste;

p7a/1: Códigos de otros de la P7a donde se solicita especifique

label variable p7a/1 "P7A/1OTROS ";

***p8: Grado más/alto: ¿Qué grado o año más alto aprobó?**

Con respecto a esta pregunta algunas observaciones:

El cuestionario de 2010 considera lo siguiente: enseñanza especial: oportunidades educativas a quienes requieren atención especial en centros de educación especial (IPHE), Primaria: número máximo de años: 6; Secundaria: dividido en: primer ciclo o pre-media: tres años denominados 7, 8, 9 años y segundo ciclo: 4to hasta el 6to año de bachillerato. Vocacional: preparar alumnos para un oficio. el ciclo básico es de 3 años de duración y su requisito es tener certificado de 6to grado de Primaria. Universitaria: educación que se imparte en universidades: el cuestionario de 2010 tiene de 41 hasta 49. Es importante destacar que los estudios universitarios como máximo para una licenciatura o ingeniería es de 6 años, en consecuencia, el cuestionario tiene del 1-9. Se entiende que los dígitos 7-8-9- son estudios posteriores: Especialidad: 1 año; Maestría: 2 años. No universitaria: Educación que ofrecen institutos superiores de diversas especialidades (no son considerados carreras). Se requiere poseer título de bachillerato o secundaria, con una duración máx. de dos años*

label variable p8 "P8/Grado más/alto";
 label define p8/Grado/más alto 11 "Primer grado" 12 "Segundo grado" 13 "Tercer grado" 14 "Cuarto grado" 15 "Quinto grado" 16 "Sexto grado" 21 "Séptimo(secundaria)" 22 "Octavo grado(secundaria)" 23 "Noveno grado(secundaria)" 24 "Cuarto año (bachiller)" 25 "Quinto año (bachiller)" 26 "Sexto año (bachiller)" 31 "Primer vocacional" 32 "Segundo vocacional" 33 "Tercero vocacional" 41 "Un año (universidad)" 42 "Dos años(universidad)" 43 "Tres años (universidad)" 44 "Cuatro años(universidad)"45 "Cinco años(universidad)" 46 "Seis años (universidad)" 47 "Especialidad (universidad)" 48 "Maestría un año" 49 "Maestría dos años" 51 "No universitaria(un año)" 52 "No universitaria(dos años)" 60 "Ninguno" 70 "Enseñanza Especial" 53 "No universitaria (tres años)";

label values p8 p8/Grado/más alto;

***p9 Qué diploma posee?** Aún no se ha etiquetado porque debe conocerse cuáles son las carreras que especifican los encuestados: *

label variable p9 "P9/Título";

***p10/p18: Es un conjunto de preguntas codificadas y se graba un sólo dato, que definen la actividad económica:** la codificación es determinada, a la respuesta SI.

***p10: ¿Trabajó la semana pasada?:** Si: código 01, No, pasa a la p11.

***p11: ¿Tiene algún trabajo del cual estuvo ausente la semana pasada?** (enfermedad, vacaciones, licencia, etc.): Si: código 02; No: pasa a la p12.

***p12: ¿Realizó la semana pasada algún trabajo como vender lotería, periódico, hacer comida, lavar, planchar, etc.?:** Si: código 03, No pasa a la p13*

***p13: ¿Trabaja usted por períodos fijos?:** Si: código 04, pasa a la p13a, No: pasa a la p14.

***p14: ¿La semana pasada trabajó con algún familiar en su negocio, empresa o finca?:** Si: código 05, No; pase a la p16

***p15: ¿Recibió un sueldo o salario por este trabajo?:** Si o No pasa a la p28

***p16: ¿Estuvo buscando trabajo la semana pasada?,** Si código 06, pasa a la p21; No, pasa a la p17*

***p17: ¿Buscó trabajo durante las últimas cuatro semanas?:** Si: código 07; pasa a la p21

***p18: ¿Por qué motivo no buscó trabajo la semana pasada?:** Diferentes opciones:
*código: 08: Ya conseguí trabajo; 09: Buscó antes y Espera noticias; 10: Se cansó de buscar trabajo; 11: Jubilado; 12: Pensionado; 13: Estudiante solamente*14: Ama de casa solamente o trabajador del hogar, 15: Incapacitado permanente para trabajar; 16: Edad avanzada (70 años y más); 17: Otros inactivos
Si contestan en cualesquiera de estas casillas, pasa a la p19

***p10/18**

label variable p10/18 "p10/18condicióniciónActivEco";
rename p10/18 p10/18condicióniciónActivEco;
label define p10/18condicióniciónActivEco 0 "." 1 "Trabajó la semana pasada" 2 "Trabajo/ausente/varias causas" 3 "Realizó trabajo/Recibió ingreso: Lotería, periódico, otros" 4 "Trabaja/períodos fijos" 5 "Semana pasada/trabajó con familiar(negocio, finca, etc.)" 6 "Buscó trabajo/semana pasada" 7 "Buscó trabajo/últimas 4sem" 8 "Motivo/no buscó: Ya consiguió" 9 "Motivo/no buscó: Buscó y espera noticias" 10 "Motivo/no buscó: se cansó/buscar" 11 "Motivo/no buscó: jubilado" 12 "Motivo/no buscó: pensionado" 13 "Motivo/no buscó: Estudiante/solamente" 14 "Motivo/no buscó: Ama de casa/trabajador Hogar" 15 "Motivo/no buscó: incapacitado permanente" 16 "Motivo/no buscó: Edad avanzada (70 y más edad)" 17 "Motivo/no buscó: otros";

label values p10/18 Condiciónición Actividad Económica p10/18 Condiciónición actividad económica;

***p10/18a: ¿Cuántos meses hace que realizó su último trabajo?**

label variable p10/18a "p10/18^a Último trabajo";
rename p10/18a p10/18^a Último trabajo;
label define p10/18^a Último trabajo 0 "." 101 "Un mes" 102 "Dos meses" 103 "Tres meses" 104 "Cuatro meses";
label values p10/18^a Último trabajo p10/18^a Último trabajo;

***p10/18b: ¿Por qué motivos no buscó trabajo la semana pasada?:** Otros: Especifique.

```

label variable p10/18b "p10/18b Otros Inactivos código";
rename p10/18b p10/18b Otros Inactivos código
label define p10/18b Otros Inactivos código 0 ".";
label values p10/18b Otros Inactivos código p10/18b Otros inactivos códigos;

*p19 ¿Piensa buscar trabajo en los próximos seis meses?: Con Respuesta Sí pase
a la pregunta 25, con Respuesta No, continúe*

label variable p19 "P19/Busca trabajo";
label define p19/Busca trabajo 0 "." 1 "Sí" 2 "No";
label values p19 p19/Busca trabajo;
notes p19: Respuesta Si, pasa a la p25, Respuesta No, continúa

*p20: No busca/trabajo: ¿Por qué motivo no estuvo buscando, ni piensa buscar
trabajo? *

label variable p20 "p20/No/busca/trabajo";
label define p20 No/busca/trabajo 0 "No aplica" 1 "No existe trabajo en su
especial/lugar/vive" 2 "No encuentra" 3 "Falta formación/experiencia" 4 "Muy
jóven/viejo" 5 "No encuentra/cuide/niños" 6 "Otras responsabilidades familiares"
7 "Estudia" 8 "Cree/edad/impedimento" 9 "Mala salud" 10 "Otros" 11 "No sabe";
label values p20 No/busca/trabajo;

*p20a: Otros-Corresponde al punto f de la pregunta p20.

label variable p20a "p20a/Otros/p20";

*p21: ¿Cuánto tiempo hace que estuvo o está buscando trabajo, sin haber realizado
alguna actividad que le generara ingreso? *

label variable p21 "p21/Tiempo busca/trabajo";
label values p21 p21/Tiempo busca/trabajo;

*p22: ¿Hizo alguna gestión para conseguir empleo en las últimas cuatro semanas?*

label variable p22 "p22 Gestión/empleo";
label define P22 Gestión/empleo 0 "." 1 "Sí" 2 "No";
label values p22 P22 Gestión/empleo;

*p23: ¿Qué gestión hizo para conseguir empleo?: Debe leer y escoger entre varias
opciones: *

label variable p23 "p23 Gestión/lugar/trab";
label define p23 Gestión/lugar/trab 0 "." 1 "Oficina de empleo/gobierno" 2
"Oficina de empleo/privada" 3 "Solicitud directa/empleadores" 4
"Indagado/oficinas/lugares/trabajo" 5 "Publicado/Anuncios/prensa" 6
"contestado/anuncios/prensa" 7 "Internet" 8 "Gestiones/inicio/negocio" 9
"Contacto a otras personas" 10 "Otros";
label values p23 p23 Gestión/lugar/trab;

notes p23: Se trata de gestiones realizadas en diferentes lugares para conseguir
empleo: hay varias opciones y debe leer y elegir

*p23a: Otros de la pregunta: "p 23 Gestión/lugar/trabajo": ¿Qué gestión hizo
para conseguir empleo? *

label variable p23a "p23a/Otros p23";
label define p23a/Otros p23 0 ".";
label values p23a p23/Otrosp23;

*p24: ¿Estuvo disponible para trabajar la semana pasada, está o estará disponible
en las próximas dos semanas?:

Se refiere a la disponibilidad para trabajar en las próximas dos semanas. En
caso de respuesta: Si. continúa el cuestionario, en caso de responder No: pasa
a la pregunta p26.

label variable p24 "p24 Disponible/trabajar";

```

label define p24 Disponible/trabajar 0 "No aplica" 1 "Sí" 2 "No";
label values p24 p24/ Disponible/trabajar;

***p25: ¿Para qué tipo de trabajo estuvo, está o estará disponible? ***

label variable p25 "25/Tipo de trabajo/disponible";
label define p25/Tipo de Trabajo/disponible 0 "No aplica" 1 "Asalariado tiempo completo" 2 "Asalariado tiempo parcial" 3 "Empleo/independiente" 4 "Cualquier empleo";
label values p25 p25/ Tipo de trabajo/disponible;

***p26: ¿Cuánto tiempo hace que realizó su último trabajo?:** Meses: continúe; Nunca trabajó: debe pasar a la p56*

label variable p26 "p26 Tiempo/realizó/último trabajo";
label define p26 Tiempo/realizó/último trabajo 0 "." 999 "Nunca trabajó";
label values p26 p26 Tiempo/realizó/último trabajo;

***p27: ¿Por qué motivo dejó su último trabajo?:** Lea:

label variable p27 "Motivo/dejó empleo";
label define Motivo/dejó empleo 0 "No aplica" 1 "Finalizó el contrato" 2 "Despido" 3 "Renuncia" 4 "Jubilado" 5 "Otro motivo";
label values p27 Motivo/dejó empleo;

***p27a: Sección otros de la p27 Motivo dejó último empleo:** codificada de 0,6,7,8, hasta 25: determinar los códigos**

label variable p27a "p27a/Otros/motivos p27";

***p28/texto: Qué ocupación, oficio o trabajo realizó la semana pasada o la última vez que trabajó.** la pregunta tiene especificada todas las*
ocupaciones: por tanto, ya tiene definida el label define

label variable p28/texto "P28/TEXTO-ocupación/realizó";
notes p28/texto: profesión, oficio o clase de trabajo que realizó la semana de referencia o la última vez. Según Manual de Clasificación Nacional de Ocupaciones.

***p28: ¿Qué ocupación, oficio o trabajo realizó la semana pasada o la última vez que trabajó?** La pregunta despliega sólo códigos de ocupaciones u oficios*

label variable p28 "p28/ocupación/realizada";

***p29: ¿Dónde trabaja o trabajó?** Escriba el nombre del negocio, establecimiento, empresa, entidad del Gobierno o Municipio; o marque en el *círculo correspondiente el nombre de la empresa o institución*

label variable p29 "p29lugar trabajo";
rename p29 p29lugar trabajo;
label define p29lugar trabajo 0 "No aplica" 1 "Nombre/empresa/institución" 2 "Local/casa" 3 "En casa/sin local" 4 "Puesto/calle" 5 "Mercado artesanal/abastos/mariscos" 6 "Casa/sitio/local del cliente" 7 "Servicio doméstico" 8 "Finca agropecuaria" 9 "Sin sitio fijo" 10 "Otro";
label values p29Llugar trabajo p29 Lugar trabajo;

notes p29 lugar trabajo: Nombre del negocio, establecimiento, empresa, entidad del Gobierno o Municipio o marque el círculo correspondiente.

***p29: ¿Dónde trabaja o trabajó?** Escriba el nombre del negocio, establecimiento, empresa, entidad del Gobierno o Municipio; o marque el círculo correspondiente Nombre de la empresa o institución.

label variable p29/texto "p29/texto/códigos p29";

p29a Código de otros de la p29

label variable p29a "Código de Otros/p29";

***p30/texto: ¿A qué se dedica el negocio, establecimiento o empresa donde usted trabaja o trabajó?** Escriba transporte colectivo, elaboración de pan, enseñanza secundaria, venta de comida, etc., según sea el caso.

label variable p30/texto "p30/texto/dedica/negocio";

***P30: ¿A qué se dedica el negocio, establecimiento o empresa donde usted trabaja o trabajó?** Escriba transporte colectivo, elaboración de pan, *enseñanza secundaria, venta de comida, etc., según sea el caso.

label variable p30 "p30/dedida/neg/trabaja";

notes p30: Debe escribir transporte colectivo, elaboración de pan, enseñanza, venta de comida, etc. con códigos

notes p30/texto: cada una de las actividades principales de la empresa o establecimiento

***p31 ¿Cuántas personas, ¿incluyéndose usted, trabajan en el establecimiento, empresa o institución donde usted trabaja o trabajó?** Lea:

label variable p31 "Número/Personas/trabajan"

label define Número/personas/trabaja/empresa 0 "." 1 "Menos de 5" 2 "5-10" 3 "11-19" 4 "20-49" 5 "50 y más";

label values p31 Número/personas/trabaja/empresa;

***p31a: Especifique: ¿Cuántas personas, incluyéndose usted, trabajan en el establecimiento, empresa o institución donde usted trabaja o trabajó?** Lea: *

Se refiere a Especifique: y tiene códigos

label variable p31a "Especifique/P31 Códigos";

***p32: ¿Cuántas de estas personas son o eran empleados(as)?**

label variable p32 "Cuántos/empleados";

***p33: ¿Dónde usted trabaja o trabajó por última vez que lo hizo como...Lea:**

rename p33 p33 Trabaja/como

label define p33 Trabaja/como 0 "." 1 "Empleado de Gobierno" 2 "ONGs" 3 "Cooperativa" 4 "Empresa Privada" 5 "Servicio Doméstico" 6 "ACP o Defensa" 7 "Cuenta propia" 8 "Patrono (dueño)" 9 "Miembro de Cooperativa de producción";10 "Trabajador familiar";

label values p33Trabaja/Como p33Trabaja/Como;

notes p33: Si contesta entre 1-6 continúa con la P34;

notes replace p33 1: Si contesta entre 1-6 continúa con la P34; Si contesta entre 7-9 continúa a la P37; Si contesta 10 pasa a la p35(note 1 por p33);

***p34 Condición/laboral: ¿Es o era empleado(a)...Lea:**

label variable p34 p34"Condición/laboral";

label define Condición/laboral 0 "No aplica" 1 "Permanente" 2 "Contrato por obra determinada" 3 "Contrato definido" 4 "Contrato indefinido" 5 "Sin contrato escrito";

label values p34 p34 Condición/laboral;

***p35 Condición/empresa: ¿La empresa o negocio donde usted trabaja o trabajó, es o era...Lea:**

label variable p35 "p35 Condición/empresa";

rename p35 p35 Condición/empresa;

label define p35 Condición/empresa 0 "." 1 "Empresa individual(propiedad/1/persona)" 2 "Una sociedad(2+socios) convenida de palabra" 3 "Sociedad registrada (SA, SC, Cooperativa, Empresa Colectiva o Sociedad Limitada)" 4 "No sabe";

notes p35: Sociedad anónima (SA); Sociedad Civil (SC); Cooperativa (COOP); Empresa Colectiva (EC); Sociedad limitada (SL);

label values p35 Condición/empresa p35 Condición/empresa;

***p36 Empresa/licencia/registro/permiso: La empresa o negocio donde usted trabaja o trabajó, ¿tiene o tenía licencia, registro o permiso?**

label variable p36 p36"Empresa/licencia/registro/permiso";
label define Empresa/licencia/registro/permiso 0 "." 1 "Sí" 2 "No" 3 "No sabe";
label values p36 p36Empresa/; licencia, registro, permiso

***p37: Empresa/Socios: En esa actividad, empresa o negocio ¿tiene o tenía usted socios(as)?** las tres opciones: Si=1, No= 0, y 0 Al no tener claro se valora con ns/nc/na*
no se sabe a qué atribuir

label variable p37 "p37 Empresa/socios";
label define Empresa/socios 0 "." 1 "Sí" 2 "No";
label values p37 Empresa/socios;
notes p37: En esa actividad, empresa o0 negocio ¿Tiene o tenía socio(as)? Sí la respuesta es NO, pasa a la P39;

***P38 Empresa/esa/sociedad: ¿Esa actividad, empresa o negocio, es o era una sociedad...?**

label variable p38 p38"Empresa/es/sociedad";
label define Empresa/es/sociedad 0 "." 1 "Convenida de palabra?" 2 "Registrada (SA, SC, COOP, EC o SRL)";
label values p38 p38Empresa/es/sociedad;
notes p38: Sociedad Anónima (SA), Sociedad Civil (SC), Cooperativa (CCOP), Empresa Colectiva (EC), o Sociedad Limitada (SRL);

***p39/sitio/trabajo: ¿En qué corregimiento o lugar está o estaba localizado su sitio habitual de trabajo?**

label variable p39 "P39/sitio/trabajo";
label define P39/sitio/trabajo 95 "Este mismo corregimiento" 96 "En el mar" 97 "En la calle (ambulante)" 98 "Otro país" 0 "Nc/Na";
label values p39 P39/sitio/trabajo;

***P40Tiempo trabajo: ¿Qué tiempo tiene de trabajar en esa empresa, negocio o institución?**

label variable p40 "p40 Tiempo trabajo";
label define P40 Tiempo trabajo 0 "." 100 "Menos de un mes" 101 "1 mes" 102 "2 meses" 103 "3 meses" 104 "4 meses" 105 "5 meses" 106 "6 meses" 107 "7 meses" 108 "8 meses" 109 "9 meses" 110 "10 meses" 111 "11 meses" 201 "un año" 202 "2 años" 203 "3 años" 204 "4 años" 205 "5 años" 206 "6 años" 207 "7 años" 208 "8 años" 209 "9 años" 210 "10 años" 211 "11 años" 212 "12 años" 213 "13 años" 214 "14 años" 215 "15 años" 216 "16 años";

***P41: ¿Trabajó usted por sueldo fijo?:** En caso de respuesta Sí; pasa a la pregunta p42; sin embargo, en caso de respuesta No: hay otras opciones**

label variable p41 "P4 1Sueldo/fijo";
label define p41 Sueldo/fijo 0 "No aplica" 1 "Sí" 2 "No";
label values p41 p41/Sueldo/fijo;

***p411: ¿Trabaja usted por sueldo Fijo? si la respuesta es No.**
***p411: ¿Cuál es su sueldo por día?**

rename p411 p411 Sueldo/día;
label variable p411 Sueldo/día "p411 Sueldo/día";
notes p411 Sueldo/día: la pregunta aplica sólo para quienes han contestado No, en caso de respuesta afirmativa, debe pasar a la p42;

***p414 Si la respuesta es por días:**
***p414: ¿Cuántos días en el mes?**

label variable p414 "P414dias/mes";
rename p414 p414dias/mes;

***p412 Si la respuesta es por tarea:**
***p412: ¿Cuál es su salario por tarea?**

label variable p412 "p412 Sueldo/tarea";
 rename p412 p412/Sueldo/tarea;

***p415 Si trabaja por tareas, cuántas tareas en el mes?**

label variable p415 "p415tareas/mes";
 rename p415 p415tareas/mes;

***p413: Si trabaja por horas: ¿Cuál es su salario por horas?**

label variable p413 "p413 Sueldo horas";
 rename p413 p413 Sueldo horas;

***p416: Si trabaja por hora, ¿Cuántas horas en el mes?**

label variable p416 "p416 Cuántas/horas/mes";
 rename p416 p416 Cuántas/horas/mes;

***p421: Es una pregunta que sólo aplica para los empleados, círculos 01 al 05 de la pregunta p33 se refiere al sueldo, salario bruto o comisión obtenida en la ocupación principal declarada en la p28, sin hacer las deducciones del SS, ISR, SE, o cualquier otro descuento en concepto de préstamos bancarios. Se anota la cantidad que el empleado recibe como pago mensual en efectivo o cheque.**

label variable p421 "p421 Sueldos salario mensual";
 rename p421 p421 Sueldos salario mensual;
 label define p421 Sueldos salario mensual 99999 ".";
 label values p421 Sueldos salario mensual p421 Sueldos salario mensual;

***p422: Salario en Especie:** Parte de la remuneración que recibe como pago de su trabajo. Si recibe en pago en especie se anota
 *el valor que le corresponde en forma monetaria y debajo se especifica el tipo de especie(**p422a**)

label variable p422 "p422 Sueldo salario en especie";
 rename p422 p422 Sueldo salario en especie;
 label define p422/a Tipo especie 99999 ".";
 label values p422 Sueldo Salario Especie p422/a Tipo especie

***p422/a: Se refiere al Tipo de especie:** se presenta con códigos: 0,1,2,3,6,7, y 8*

label variable p422/a "p422/a Tipo especie";
 rename p422/a p422/a Tipo Especie;
 label values p422/a Tipo especie p422/a Tipo especie;

***p423: Se investiga el ingreso neto (entradas menos gastos en la actividad). En el caso del sector agropecuario, se pregunta sobre autoconsumo y/o auto suministro.**

label variable p423 "p423 Ingreso/independiente";
 rename p423 p423Ingreso/Independiente;
 label define p423 99999 "."
 label values p423 p423

p424: Ingreso en especie

label variable p424 "p424 Ingreso especie";
 rename p424 p424 Ingreso especie;

***p424a: Se refiere al tipo de ingreso en especie:** se presenta con códigos: 0,1,2,3,4,5,6, y 7*

label variable p424/a "p424/a Ingreso Especie códigos";
 rename p424/a p424/a Ingreso especie códigos;

***P43: P43 Número/horas/trabajo: ¿cuántas horas trabajó la semana pasada en la ocupación que declaró? (horas que regularmente trabaja).** Deben colocar número de horas trabajadas: label define sólo se especificó Nc/Na, porque se entiende que el resto son Núm de horas.

label variable p43 "p43 Número /horas/trabajo";
 label values p43 Número /horas/trabajo;
 notes p43: ¿Cuántas horas trabajo la semana pasada en la ocupación que declaró?
 (en horas trabajadas)

P44 Otro trabajo: ¿Tuvo algún otro trabajo la semana pasada, ya sea como independiente o asalariado(a)? en...*

label variable p44 "p44 Otro trabajo";
 label define Otro trabajo 0 "Nc/Na" 1 "Actividades agropecuarias/silvestre/pesca" 2 "Actividad no agropecuaria" 3 "No tuvo otro trabajo";
 label values p44 Otro trabajo;
 notes p44: Si es 1 o 2 continua; Si es 3 pasa a la P50;

***P45: ¿Cuál es la ocupación que usted realizó la semana pasada en su otro trabajo?**
 label variable p45 "Ocupaciones";

*p45 Ocupaciones/códigos: ¿Cuál es la ocupación que usted realizó la semana pasada en su otro trabajo?

label variable p45 "p45 Ocupaciones/códigos";

***P46: Dedicación/otra/empresa: ¿A qué se dedica esa otra empresa, negocio o establecimiento?**

*Escriba transporte colectivo, elaboración de pan, venta de licor, enseñanza secundaria, venta de comida, etc., según sea el caso.

label variable p46/ "p46 Dedicación/otra/empresa";
 notes p46: A qué se dedica esa otra empresa, negocio o establecimiento. Escribir transporte colectivo, elaboración de pan, venta de licor, enseñanza secundaria, venta de comida, según el caso;

***P46: Dedicación/otra/empresa/códigos: Dedicación/otra/empresa: ¿A qué se dedica esa otra empresa, negocio o establecimiento?**

*Escriba transporte colectivo, elaboración de pan, venta de licor, enseñanza secundaria, venta de comida, etc., según sea el caso.

label variable p46 "p46 Dedicación/otra/empresa/códigos";

***P47: Tiempo trabajo/empresa: ¿Qué tiempo tiene de trabajar en esa otra empresa, negocio o institución? ***

label variable p47 "p47 Tiempo trabajo/empresa";
 label define Tiempo trabajo/empresa 100 "menos de un mes";
 label values p47 Tiempo trabajo/empresa;
 notes p47: meses: código 1,/,/; Años: 2,/,/ Observación: pendiente terminar;

***P48: Tiempo/horas/otro/trabajo: ¿Cuántas horas trabajó la semana pasada en su otro trabajo?:** la respuesta es en horas de trabajo.

label variable p48 "p48 Tiempo/horas/otro/trabajo";
 label values p48 Tiempo/horas/otro/trabajo;

***P49: ¿Cuál es su salario o ingreso mensual en su otro trabajo?**

label variable p49 "P49/Salario/ingreso/mensual";
 label values p49 p49/Salario/ingreso/mensual;

****p50: Desea mas/trabajo: ¿Deseaba trabajar más horas de las que trabajó la semana pasada en su(s) trabajo(s)?**

label variable p50 "p50 Desea más/trabajo";
 label define desea más/trabajo 0 "." 1 "Sí" 2 "No";
 label values p50 "p50 Desea más/trabajo";
 notes p50: Desea trabajar más horas de las que trabajó la semana pasada en sus trabajos: Contesta: Sí continua; Contesta No pasa a la P53;

****P51: Horas/adicionales/trabajo: ¿Cuántas horas adicionales a la semana, tiene disponible para trabajar?**

label variable p51 "p51 Horas/adicionales/trabajo";
 label values p51 Horas/adicionales/trabajo;

***P52: No más horas/trabajo: ¿Por qué no trabajó más horas la semana pasada? Lea:**

rename p52 "p52 No/más/trabajo";
 label variable p52no/más/trabajo "p52no/m {as/trabajo";
 label define p52no/más/trabajo 0 "." 1 "No tuvo Trabajo suficiente" 2 "No ha podido/encontrar/más tiempo" 3 "Jornada normal trabajo" 4 "Exigencias del hogar/estudios" 5 "Tiene + de un trabajo" 6 "Otros";
 label values p52 No/más/trabajo p52 No/más/trabajo;

***p52a: Otros motivos:** Debe especificar las otras razones por las que no trabajó más horas la semana pasada*

label variable p52a "p52a Otros motivos";
 notes p52a: Códigos de la pregunta P52;

***p53: Trabajo/adicional: ¿Buscó trabajo adicional la semana pasada?:** Respuesta: Sí continua; respuesta NO: pasa a p55:

label variable p53 "p53 Trabajo/adicional";
 label define p53 Trabajo/adicional 0 "No aplica" 1 "Sí" 2 "No";
 label values p53 "p53 Trabajo/adicional";
 notes p53: ¿Busco trabajo adicional la semana pasada?;

p54: Trabajo/adicional/disponible: ¿Para qué clase de trabajo adicional está disponible...

label variable p54 "P54 Trabajo/adicional/disponible";
 label define P54 Trabajo/adicional/disponible 0 "No aplica" 1 "Más horas/trabajo Principal" 2 "Otro trabajo " 3 "Otro trabajo + horas/principal";
 label values p54 "p54 Trabajo/adicional/disponible";

***p55: Más/horas/trabadas: ¿Pudo haber trabajado más horas durante la semana pasada?**

label variable p55 "p55 Más/horas/trabajadas";
 label define p55 Más/horas/trabajadas 0 "No aplica" 1 "Sí" 2 "No";
 label values p55 "p55 Más/horas/trabajadas";
 notes: hasta la p55 se le hacen las preguntas a todos los miembros del hogar que residen habitualmente en la vivienda;

*Bloque de preguntas **p56a hasta p56m:** Recibió usted ingresos el mes pasado por: (No incluye los ingresos declarados en las preguntas p42 y p49).

***p56a:/Ingresos/jubilación:**

"
 label variable p56a "P56a/Ingresos/jubilación";
 notes p56a: Recibió ingresos el mes pasado: ¿Jubilación? la cantidad en balboas;
 label values p56a P56A/Ingresos/jubilación;

***p56b: P56B/Ingresos/Pensión:** pregunta p56 genérica para cada tipo de ingresos:
 *Recibió usted ingresos el mes pasado por:(No incluya los ingresos declarados en las preguntas 42 y 49).

label variable p56b "p56b Ingresos/Pensión";
label values p56b "p56b Ingresos/Pensión";

***p56c1: Ayuda/pensión/alimenticia:**

label variable p56c1 "p56c1 Ayuda/pensión/alimenticia";
label values p56c1 "p56c1 Ayuda/pensión/alimenticia";

p56c2: Ayuda/dinero *

label variable p56c2 "p56c2 Ayuda/dinero";
label values p56c2 "p56c2 Ayuda/dinero";

p56c3: Ayuda/ALIMENT/ESCOLAR *

label variable p56c3 "p56c3 Ayuda/alimentación/escolar";
label values p56c3 Ayuda/alimentación/escolar;

p56c4: Ayuda/Alimentos

label variable p56c4 "p56c4 Ayuda/alimentos";
label values p56c4 Ayuda/alimentos;

***p56c5: Ayuda/Otros ***

label variable p56c5 "p56c5 Ayuda/Otros";
label values p56c5 Ayuda/Otros;
notes p56c5: Debe especificar;

p56c5x: Código/otros

label variable p56c5x "p56c5x Código/otros";
label values p56c5x Código /otros;

p56d: Alquiler/Renta*

label variable p56d "p56d Alquiler/Renta";
label values p56d Alquiler/Renta;

***p56e: Lotería ***

label define p56e "p56e/Lotería 0 "Nc/Na";
label values p56e /LOTERIA;

p56f1: Becas/instituciones/públicas*

label variable p56f1 "p56f1 Becas/instituciones/públicas";
label values p56f1 Becas/instituciones/públicas;

***p56f2: Becas/institución/privada ***

label variable p56f2 "p56f2 Becas/institución/privada";
label values p56f2 Becas/institución/privada;

p56g1: subsidios/TMC (RdO) *

label variable p56g1 "p56G1 Subsidios/TMC (RdO)";
label values p56g1 p56g1 Subsidios/TMC;

p56g2: Subsidio/SENAPAN**

label variable p56g2 "P56G2 Susidio/SENAPAN";
label values p56g2 Subsidio/SENAPAN;

p56g3: p56G3 Suplementos *

label variable p56g3 "p56G3 Suplementos";

```

label values p56g3 Suplementos;

*p56g4: P56G4/Insumo/Agropecuario **

label variable p56g4 "p56G4/Insumo/Agropecuario";
label values p56g4 Insumo/Agropecuario;

*p56h: p56h Décimo III/mes **

label variable p56h "p56H Décimo III/mes";
label values p56h/Décimo III/mes;

*p56i: p56i/Ingresos Agropecuarios" **

label variable p56i "p56I/Ingresos agropecuarios";
label values p56i P56I/Ingresos agropecuarios;

*p56j: p56j/Parvis mejorado**

label variable p56j "P56J/Parvis mejorado";
label define p56J/Parvis mejorado 0 "Nc/Na";
label values p56j p56J/Parvis mejorado;

*p56k: p56k Asistencia habitacional*

label variable p56k "p56k/Asist/habitacional";
label values p56k p56k/ Asistencia habitacional;

*p56l: p56l/Otros ingresos camarones" *

label variable p56l "p56l/Otros ingresos camarones";
label define p56l otros ingresos 0 "nc/na";
label values p56l p56l /Otros ingresos;

*pregunta p56m: p56msin/Ninguno" *
****reemplazo el valor 2, por 0****

label variable p56m "p56msin/ninguno";
label values p56m Si/No;
replace p56m=2 if p56m==0;

****/Campos recodificados que incorpora el cuestionario/persona2010*****/

#delimit;

**Regireco*

label define 1 "Oriental" 2 "Metropolitana" 3 "Central" 4 "Occidental";
label values Regireco Regireco;

**Areaeco*

label define Areareco 1 "Urbano" 2 "Rural";
label values Areareco Areareco;

**Ocu/Reco*Se trata de la condición de actividad recodificada, cuyos códigos van
de 01 al 50.

**Rango 15*

label define Rango 15 1 "15 Y Más" 2 "Menos de 15";
label values rango15 Ranfo 15;

**Factor de expansión de 15 y más/menos 15 años de edad**

*label var ya está etiquetado y no hay que colocar label define**

```

****Divi/reco******

Las regiones en las que divide la Provincia de Panamá.

```
label define Divi/reco 1 "Ciudad de Panamá" 2 "Resto distrito de Panamá" 3
"Distrito de San Miguelito" 4 "Distrito de Arraiján" 5 "Distrito de la Chorrera"
6 "Resto distrito. Pmá Oeste" 7 "Resto Provincia Panamá";
label values Divi/Reco "Divi/reco";
```

****Insi/rec****Regiones indígenas y no indígenas****

```
label define Indi/rec 1 "No indígena" 2 "Indígena";
label values Indi/rec indi/rec;
```

****Áreas: Divide en Urbana (U), Rural(R), Indígena(I), variable srt1, tiene label var*****

```
label variable areas "Areas/URI";
```

```
log close
clear
```

ARCHIVO DE VIVIENDA 2010

```
#delimit;
set more 1;
drop /all;
cap log close;
set dp comma;
```

```
use "C:\Users\Martina Him\Desktop\vivienda\vivienda2010prueba.dta"
```

****III. DATOS DE LA VIVIENDA***

```
*identificador
label values id Identificador;
```

***PROVINCIAS**

```
label variable prov "
label define Prov/Nombre 1 "Bocas del Toro" 2 "Coclé" 3 "Colón" 4 "Chiriquí" 5
"Darién" 6 "Herrera" 7 "Los Santos" 8 "Panamá" 9 "Veraguas" 10 "Comarca Kuna
Yala" 11 "Comarca Emberá de Darién" 12 "Comarca Ngöbe Buglé";
label values prov Prov/Nombre;
```

****v/1: V/1/Vivienda es: 1. ¿Es su vivienda...? (Se aplica solo al hogar principal si en la vivienda hubiese más de un hogar y va dirigida al jefe del hogar) Tenencia de la vivienda:**

```
label variable v/1 "V/1/Vivienda es";
label define V/1/Vivienda es 1 "Alquilada" 2 "Hipotecada" 3 "Propia" 4 "Cedida"
5 "Condiciónenada" 6 "Otra";
label values v/1 v/1/Vivienda es;
```

****v/1a "V/1A/pago mensual: cuando el informante dice que su vivienda es: alquilada o hipotecada (1,2) *****/Pago mensual en B/.* No se le pone label define ******
****/ya que la etiqueta está definida en estimado en balboas o dólares****/**

```
label variable v/1a "v/1a/ Pago mensual";
```

****V1b/otra: Otras de la pregunta: ¿Es su vivienda? ****

```
label variable v1b/otro "v/1b Otra";
label define v/1b/Otra 0 ".";
```

****v/Info**** observación: no aparece la columna de datos de esta pregunta. a pesar de que en el diseño de registro vivienda2010 aparece. ****
****en el 2013, he revisado y si se encuentra la pregunta****/**

```

*v/2: v/2si/alquiler/paga: si tuviera que pagar alquiler por esta vivienda,
¿Cuánto estima usted que pagaría mensualmente? **
label variable v/2 "v/2si/alquiler/paga";
notes v/2: Si tuviera que pagar alquiler, ¿Cuánto pagaría?;

**v/3: ¿Cuántos hogares residen en esta vivienda? (Considere como hogar el
constituido por**personas que comparten una olla común y un solo presupuesto
para sus gastos) ***/
label variable v/3 "V/3/Hogares residen/vivienda"
label define V/3/Hogares/residen/vivienda 0 "0 Hogar" 1 "1 Hogar" 2 "2 Hogares"
3 " 3 Hogares" 4 "4 Hogares" 5 "5 Hogares";
label values v/3 v/3/Hogares/residen/vivienda;

*****/CAMPOS RECODIFICADOS*****/
**REGIRECO**
label define Regireco 1 "Oriental" 2 "Metropolitana" 3 "Central" 4 "Occidental";
label values Regireco;

***areaeco***
label define Areareco 1 "Urbano" 2 "Rural";
label values Areareco;

***Factor de expansión de 15 y más/menos 15 años de edad**
**label variable ya está etiquetado y no hay que colocar label define*

**Divi/Reco***** Recoge las regiones en las que divide la Provincia de PANAMA*

label values Divi/Reco;
label define Divi/Reco 1 "Ciudad de Panamá" 2 "Resto distrito de Panamá" 3
"Distrito de San Miguelito" 4 "Distrito de Arraiján" 5 "Distrito de la Chorrera"
6 "Resto distrito Panamá Oeste" 7 "Resto Provincia Panamá";

**Indi/Rec*****Regiones indígenas y no indígenas*

label define Indi/Rec 1 "No Indígena" 2 "Indígena";
label values Indi/rec;

log close
clear
*****
*****
*****Archivo De Hogar-Encuesta a Hogares 2010***///
***Hogar2010***
***/Iv. Lista De Ocupantes del Hogar***/

#delimit;
set more 1;
drop /all;
cap log close;
set dp comma;
use "C:\Users\Martina Him\Desktop\hogar\hogar2010prueba.dta"

***/Total de personas que residen habitualmente en la vivienda y forman parte
de este hogar. ***/

*identificador
label values id Identificador;

*Provincias
label variable prov "Provincia;
label define Prov/Nombre 1 "Bocas del Toro" 2 "Coclé" 3 "Colón" 4 "Chiriquí" 5
"Darién" 6 "Herrera" 7 "Los Santos" 8 "Panamá" 9 "Veraguas" 10 "Comarca Kuna
Yala" 11 "Comarca Emberá de Darién" 12 "Comarca Ngöbe Buglé";
label values prov Prov/Nombre;

```

```

***/ No se le pone el label define ya que los valores de la variable son números
de personas***/
label variable tot/per "Total/personas/vivienda";
label variable tot/per/h "Total/personas/hombres";
label variable tot/per/m "Total/personas/mujeres";

***/Total de personas de 10 y más años de edad, que residen habitualmente en la
vivienda y forman parte de este hogar***/
***/ No se le pone el label define ya que los valores de la variable son números
de personas***/
label variable tot/per/10 "Total/personas/mayor/10";
label variable per/10/h "Personas/10/hombres";
label variable per/10/m "Personas/10/mujeres";

***/Total de personas de 15 y más años de edad, que residen habitualmente en la
vivienda y forman parte de este hogar***/
***/ No se le pone el label define ya que los valores de la variable son números
de personas***/
label variable tot/per/15 "Tot/personas/mayor/15";
label variable per/15/h "Personas/15/hombres";
label variable per/15/m "Personas/15/mujeres";

***/ ¿Cuántas personas que residían habitualmente en la vivienda y formaban
parte de este hogar en marzo de este año ya no residen aquí? ***/
***/ No se le pone el label define a todos los valores ya que son números de
personas, solo para los valores 50 y 60***/
label variable residía "Residia/en/2009";
label define Residia/en/2009 50 "Las mismas personas" 60 "Hogar nuevo";
label values Residia/en/2009;

***/ ¿Cuántos niños y/o niñas de este hogar fueron matriculados(as) por primera
vez en 1er grado en el año 2006? ***/
***/ No se le pone el label define, ya que los valores de la variable son números
de personas***/
label variable Matrícula/1er/grado";

***/De ellos(as), ¿Cuántos(as) han aprobado 4to grado? ***/ /***Se refiere a la
pregunta número 2, es decir, niños/as matriculados(as)
**/por primera vez en 1er grado en el año 2006 ***/
***/ No se le pone el label define, ya que los valores de la variable son números
de personas***/
label variable g4to "Aprobar/4º/grado";

***/Los(as) que no han aprobado, ¿cuál ha sido el motivo? ***/

***/Fracaso: número de personas dentro de un hogar que no han aprobado 4º curso
porque fracasaron***/
label variable fracaso "No/aprobar/fracaso";

***/Recurso: número de personas dentro de un hogar que no han aprobado 4º curso
por falta de recursos***/
label variable recurso "No/aprobar/recursos";

***/Trabajar: Número de personas dentro de un hogar que no han aprobado 4º curso
porque tenían que trabajar***/
label variable recurso "No/aprobar/recursos";

***/Interés: número de personas dentro de un hogar que no han aprobado 4º curso
por falta de interés***/
label variable interés "No/aprobar/interés";

***/Enfermedad: número de personas dentro de un hogar que no han aprobado 4º
curso por enfermedad***/
label variable enfermedad "No/aprobar/enfermedad";

***/Otros: número de personas dentro de un hogar que no han aprobado 4º curso
por otros motivos***/
label variable otros "No/aprobar/otros";

```



```

***/Regireco/**
Label values Regireco;
label define Regireco 1 "Oriental" 2 "Metropolitana" 3 "Central" 4 "Occidental";

***/Areaeco/**
Label values Areaeco;
label define Areaeco 1 "Urbano" 2 "Rural";

***/Factor 15/E/** ***/Factor de expansión de 15 y más/menos 15 años de edad/**
Label variable fac15/e "Factor 15/Expansión";

***/DIVI/RECO/**
Label values Divi/Reco;
Label define Divi/Reco 1 "Ciudad de Panamá" 2 "Resto Distrito de Panamá" 3
"Distrito. De San Miguelito" 4 "Distrito De Arraiján" 5 "Distrito de La Chorrera"
6 "Resto Distrito Pamamá Oeste" 7 "Resto Provincia Panamá";

***/Indi/Rec/**
label values Indi/Rec;
label define Indi/Rec 1 "No indígena" 2 "Indígena";

*****
*
** label define Si/No 1 "Sí" 2 "No" 7 "Na" 8 "Ns/Nc" 9 "Ns/Nc/Na"***
label define Si/No/Ns/Nc
log close
clear

```

AÑO: 2013

```

*17 de marzo de 2016*
*inicio diccionario de Encuesta a Hogares de 2013*
#delimit;
set more 1;
drop /all;
cap log close;
set dp comma;

use "F:\Diccionario ECH\ persona 2013/ nuevo2.dta";

**/identificador**

#delimit;
label variable id "Identificador";
label values id Identificador;

**Llave se cambia en el archivo 2013, para homogenizar con 2010**

rename llave/sec llave/v

*Provincias
#delimit;
label variable prov "Provincia;
label define Prov/Nombre 1 "Bocas del Toro" 2 "Coclé" 3 "Colón" 4 "Chiriquí" 5
"Darién" 6 "Herrera" 7 "Los Santos" 8 "Panamá" 9 "Veraguas" 10 "Comarca Kuna
Yala" 11 "Comarca Emberá de Darién" 12 "Comarca Ngöbe Buglé";
label values prov Prov/Nombre;

*P1/Parentesco
#delimit;
label variable p1 "P1/Parentesco";
label define Parentesco/jefe hogar 1 "jefe(a)" 2 "Cónyuge" 3 "Hijo(a)" 4 "Otro
Pariente" 5 "Servicio doméstico" 6 "No pariente";
label values p1 p1/parentesco

*P1/1 Parentesco, Pendiente definir: label define no se tienen esas categorías*
*p1/1 p1/1 Otro pariente

#delimit;
label variable pla "pla/Otro pariente";
rename pla p1/1;

*Sexo*
*p2 p2sexo**

**#delimit; **
**rename p2 p2sexo; **
**label variable p2sexo "p2sexo"; **
**label define Sex01 1 "Hombres" 2 "Mujeres"; **
**label values p2sexo Sex01; **

*Hogar: Hogares que residen en la vivienda*
*considere como hogar el constituido por personas que comparten una olla común
y un sólo presupuesto para sus gastos

#delimit;
label variable hogar "Hogar/residen/viv";
label define Hogar/residen/vivienda 1 "Un hogar" 2 "2 hogares" 3 "3 hogares" 4
"4 hogares" 5 "5 hogares";
label values hogar Hogar/residen/vivienda

*p3 ¿Qué edad tiene en años cumplidos?, Pendiente definir: label define*
#delimit;
label variable p3 "p3/Edad";

*p4 ¿Tiene Seguro Social Seguro Social? ¿Cómo? *

```

```

#delimit;
label variable p4 "P4SeguroSocial";
label define P4/Seguro Social 1 "Asegurado Directo" 2 "Beneficiario" 3 "Jubilado"
4 "Pensionado" 5 "Jubilado/pensionado otro país" 6 "No tiene";
label values p4 /Seguro Social;

*p4a ¿Tiene usted ficha de Seguro Social (SS) que le da acceso a recibir los servicios del SS?
*inconclusa pues no coincide con los campos de la pregunta*/

*P5 Estado Conyugal*
#delimit;
label variable p5 "P5/Estado Conyugal";
label values p5 p5/Estado Conyugal;
label define p5/Estado Conyugal 1 "Unido" 2 "Separado de Matrimonio" 3 "Separado de Unión" 4 "Casado(a)" 5 "Divorciado(a)" 6 "Viudo(a)" 7 "Soltero(a)" 8 "Menor de 15 años";

*p6 Residencia en agosto de 2009*****Pendiente generar label define...formato str3/
#delimit;
label variable p6 "P6/Residencia/agosto2012";

*p6a: definida la etiqueta de los lugares: Especifique de la p6*/
#delimit;
label variable p6a "p6a Otra Provincia";
rename p6a p6aOtraPROV;

*p6b: definida la etiqueta de los lugares: Especifique: Otro país*/
#delimit;
label variable p6b "p6b Otro país";
rename p6b p6b Otro país;

*P7 Asiste a la escuela actualmente** en casos donde hay Si=1, ¿No=2, 0?, defino 0 ".", dado que no puedo determinar a que corresponde el 0.
#delimit;
label variable p7 "P7/asiste/escuela";
label define p7/asiste/escuela 0 "." 1 "Si" 2 "No";
label values p7 p7/asiste/escuela;
***notes p7: Contesta Sí, pasa a p8; contesta No, haga la pregunta p7a/!

*p7a Motivo principal por el que no asiste a la escuela*/
#delimit;
rename p7a Motivo no asiste p7a
label variable p7a Motivo no asiste "p7a Motivo no asiste";
label define p7a Motivo no asiste 0 "." 1 "No ofrece nivel escolar" 2 "Tiene/trabajar" 3 "Falta de recursos eco" 4 "Ayuda quehacer de casa" 5 "Falta interés" 6 "Embarazo" 7 "Enfermedad" 8 "No tiene edad/ingresar" 9 "Distancia" 10 "Ya se graduó" 11 "Se casó o unió" 12 "Otros";
label values p7a Motivo no asiste p7a motivo no asiste;

*p7a/1 Códigos de Otros de la P7a,
donde se solicita especifique solo label variable porque se debe determinar cuáles son.
#delimit;
label variable p7a1 "P7a/1 Otros";
rename p7a1 p7a/1;

*p8/Grado más/alto: ¿Qué grado o año más alto aprobó? con respecto a esta pregunta algunas observaciones:
*El cuestionario de 2010 considera lo siguiente: enseñanza especial: oportunidades educativas a quienes requieren atención especial
*****en centros de educación especial (IPHE), Primaria: número máximo de años: 6; Secundaria: dividido en: primer ciclo o pre-media: tres años denominados *7, 8, 9 años y segundo ciclo: 4to hasta el 6to año de bachillerato. Vocacional: preparar alumnos para un oficio. el ciclo básico es de 3 años de duración y su

```

*requisito es tener certificado de 6 grado de primaria. Universitaria: educación que se imparte en universidades: el cuestionario de 2010 tiene de 41 hasta 49. *es importante destacar que los estudios universitarios como máximo para una licenciatura o ingeniería es de 6 años, en consecuencia, el cuestionario tiene del 1-9. ****

*Se entiende que los dígitos 7-8-9- son estudios posteriores: Especialidad: 1 año; Maestría: 2 años. No Universitaria: Educación que ofrecen institutos superiores de diversas****

especialidades (no son considerados carreras). Se requiere poseer título de bachillerato o secundaria, con una duración máxima de dos años

*Observación: el cuestionario de 2013 tiene más desagregadas las categorías del cuestionario 2010*****/

pendiente las categorías en la etiqueta

#delimit;

label variable p8 "P8/Grado más/alto";

label values p8 p8/grado/más alto;

***p9 ¿Qué diploma posee?** aún no se ha etiquetado porque debo saber cuáles son las carreras que especifican los encuestados: *

#delimit;

label variable p9 "p9/Título";

p9/título no está en base 2010

no la etiqueto

***p10/p18: Es un conjunto de preguntas codificadas y se graba un sólo dato, que definen la actividad económica:** la codificación es determinada, a la respuesta SI

*p10: ¿Trabajo la semana pasada?: Si: código 01, No, pasa a la p11,

p11: ¿Tiene algún trabajo del cual estuvo ausente la semana pasada? (enfermedad, vac, licencia, etc.): Si: código 02; No: pasa a la p12

p12: ¿Realizó la semana pasada algún trabajo como vender lotería, periódico, hacer comida, lavar, planchar, etc.?: Si: código 03, No pasa a la p13

p13: ¿Trabaja usted por períodos fijos?: Si: código 04, pasa a la p13a, No: pasa a la p14

*p14: ¿La semana pasada trabajó con algún familiar en su negocio, empresa o finca?: Si: código 05, No; pase a la p16

*p15: ¿Recibió un sueldo o salario por este trabajo?: Si o No pasa a la p28

p16: ¿Estuvo buscando trabajo la semana pasada?, Si código 06, pasa a la p21; No, pasa a la p17

*p17: ¿Buscó trabajo durante las últimas cuatro semanas?: Si: código 07; pasa a la p21

*p18: ¿Por qué motivo no buscó trabajo la semana pasada?: diferentes opciones: *código: 08: Ya conseguí trabajo; 09: Buscó antes y espera noticias; 10: Se cansó de buscar trabajo; 11: Jubilado; 12: Pensionado; 13: Estudiante solamente *14: Ama de casa solamente o trabajador del hogar, 15: Incapacitado permanente para trabajar; 16: Edad avanzada (70 años y más); 17: Otros inactivos

Si contestan en cualesquiera de estas casillas, pasa a la p19

p10 hasta p18 no tiene observaciones integradas en p10/18**/

*p10/18

#delimit;

label variable p10/18 "p10/18 Condición Actividad Económica";

rename p10/18 p10/18 Condición Actividad Económica;

label define p10/18 Condición Actividad Económica 0 "." 1 "Trabajó la semana pasada" 2 "Trabajo/ausente/varias causas" 3 "Realizó trabajo/recibió ingreso: lotería, periódico, otros" 4 "trabaja/períodos fijos" 5 "semana pasada/trabajó con familiar(negocio, finca, etc.)" 6 "busco trabajo/semana pasada" 7 "buscó trabajo/últimas 4sem" 8 "Motivo/no buscó: Ya consiguió" 9 "Motivo/no buscó: buscó y espera noticias" 10 "Motivo/no buscó: se cansó/buscar" 11 "Motivo/no buscó: Jubilado" 12 "Motivo/no buscó: Pensionado" 13 "Motivo/no buscó: Estudiante/solamente" 14 "Motivo/no buscó :Ama de casa/trabajador Hogar" 15 "Motivo/no buscó: Incapacitado permanente" 16 "Motivo/no buscó: Edad avanzada (70 y más edad)" 17 "Motivo/no buscó: otros";

label values p10/18 Condición Actividad Económica p10/18condición Actividad Económica;

rename p10/18 Condición Actividad Económica p10/18;

***p10/18a: ¿Cuántos meses hace que realizó su último trabajo?** esta variable no tiene Observaciones*/

```
#delimit;
label variable p10/18a "p10/18ª Último trabajo";
rename p10/18a p10/18ª Último trabajo;
label define p10/18ª Último trabajo 0 "." 101 "Un mes" 102 "Dos meses" 103 "Tres meses" 104 "Cuatro meses";
label values p10/18ª Último trabajo p10/18ª Último trabajo;
```

***P10/18b: ¿Porque motivos no buscó trabajo la semana pasada?:** Otros: Especifique*

```
#delimit;
label variable p10/18b "p10/18b Otros Inactivos código";
rename p10/18b p10/18b Otros Inactivos código;
label define p10/18b Otros Inactivos código 0 ".";
label values p10/18b Otros Inactivos código p10/18b Otros Inactivos código;
```

***p19 ¿Piensa buscar trabajo en los próximos seis meses?:** Con Respuesta Sí pase a la pregunta 25, con Respuesta No, continúe*

```
#delimit;
label variable p19 "P19/Busca trabajo";
label define p19/Busca trabajo 0 "." 1 "Si" 2 "No";
label values p19 p19/Busca trabajo;
notes p19: Respuesta Si, pasa a la p25, Respuesta No, continúa;
```

p20/No busca/trabaja: ¿Por qué motivo no estuvo buscando, ni piensa buscar trabajo? *

```
#delimit;
label variable p20 "P20/No/Busca/trabajo";
label define P20 No/busca/Trabajo 0 "No aplica" 1 "No existe Trabajo en su especial/lugar/vive" 2 "No encuentra" 3 "Falta Formación/experiencia" 4 "Muy joven/viejo" 5 "No encuentra/cuide/niños" 6 "Otras responsabilidades familiares" 7 "Estudia" 8 "Cree/edad/impedimento" 9 "Mala salud" 10 "Otros" 11 "No sabe";
label values p20 P20No/busca/trabajo;
```

p20a/Otros-Corresponde al punto f de la pregunta p20. Pendiente el label define

```
#delimit;
label variable p20a "p20a/Otros/p20";
```

***p21 ¿Cuánto tiempo hace que estuvo o está buscando trabajo, sin haber realizado alguna actividad que se le generara ingreso? ***

```
#delimit;
label variable p21 "P21/Tiempo busca/trabajo";
label values p21 P21/Tiempo busca/trabajo;
```

***p22 ¿Hizo alguna gestión para conseguir empleo en las últimas cuatro semanas? ***

```
#delimit;
label variable p22 "p22 Gestión/empleo";
label define p22 Gestión/Empleo 0 "." 1 "Si" 2 "No";
label values p22 p22 Gestión/Empleo;
```

***p23:"P23 Gestión/Lugar/Trabajo": ¿Qué gestión hizo para conseguir empleo?:** debe leer y escoger entre varias opciones: *

```
#delimit;
label variable p23 "p23 Gestión/Lugar/Trabajo";
label define p23 Gestión/Lugar/Trabajo 0 "." 1 "Oficina de empleo/Gobierno" 2 "Oficina de empleo/Privada" 3 "Solicitud directa/empleadores" 4 "Indagado/oficinas/lugares/Trabado" 5 "Publicado Anuncios/prensa" 6 "contestado/anuncios/prensa" 7 "Internet" 8 "Gestiones/inicio/negocio" 9 "Contacto a otras personas" 10 "Otros";
label values p23 p23/ Gestión/Lugar/Trabajo;
notes p23: Se trata de gestiones realizadas en diferentes lugares para conseguir empleo: hay varias opciones y debe leer y elegir;
```

***p23a: Otros de la pregunta: "p23 Gestión/Lugar/Trabajo": ¿Qué gestión hizo para conseguir empleo? ***

```
#delimit;
label variable p23a "p23a/Otros p23";
label define p23a/Otros p23 0 ".";
label values p23a p23a/Otros p23;
```

p24: ¿Estuvo disponible para trabajar la semana pasada, está o estará disponible en las próximas dos semanas?:

```
*se refiere a la disponibilidad para trabajar en las próximas dos semanas. en
caso de respuesta: Si. continúa el cuestionario, *
*en caso de responder NO: pasa a la pregunta p26*
*tiene 3 casos:
```

```
*p24a**/
#delimit;
```

```
label define p24a Disponible trabajar 1 "Si" 2 "No" 0 ".";
label values p24a Disponible trabajar p24a Disponible trabajar;
```

```
*p24b**/
#delimit;
label variable p24b;
label define p24b Disponible trabajar actualmente 1 "Si" 2 "No" 0 ".";
label values p24b Disponible Trabajar actualmente p24b Disponible trabajar
actualmente;
```

```
*p24c**/
#delimit;
label variable p24c "p24c Disponible 2 semanas";
rename p24c p24c Disponible 2 semanas;
label define p24c Disponible 2 semanas 1 "Si" 2 "No" 0 ".";
label values p24c Disponible 2 semanas p24c Disponible 2 semanas;
```

```
*p24*/
#delimit;
label variable p24 "P24 Disponible/Trabajar";
label define P24 Disponible/Trabajar 0 "." 1 "Si" 2 "No";
label values p24 P24 Disponible/Trabajar;
```

p25: ¿Para qué tipo de trabajo estuvo, está o estará disponible?

```
#delimit;
label variable p25 "p25 Tipo Trabajo/Disponible";
rename p25 p25TIPOTrabajo/Disponible;
label define p25 Tipo trabajo/Disponible 0 "." 1 "Asalariado TC" 2 "Asalariado
TP" 3 "Empleo/Independiente" 4 "Cualquier empleo";
label values p25 Tipo trabajo/Disponible p25 Tipo trabajo/Disponible;
```

p26: ¿Cuánto tiempo hace que realizó su último trabajo?: Meses: continúe; Nunca trabajo: debe continuar a la p56

```
*Observación: es una pregunta a la que aún hay que completar label define porque
no se algunos de los códigos*
```

```
#delimit;
label variable p26 "p26 Tiempo/realizó/último trabajo";
label define p26 Tiempo/realizó/último trabajo 0 "." 999 "Nunca trabajó";
label values p26 p26 Tiempo/realizó/último trabajo;
```

p27: ¿Por qué motivos dejó su último trabajo?: Lea: **/**

```
#delimit;
label variable p27 "Motivo/dejó empleo";
label define Motivo/dejó empleo 0 "No aplica" 1 "Finalizó el contrato" 2
"Despido" 3 "Renuncia" 4 "Jubilado" 5 "Embarazo" 6 "Enfermedad" 7 "Otro motivo";
label values p27 Motivo/dejó empleo;
```

```
*p27a: sección Otros de la p27 Motivo dejó último empleo: codificada de 0,6,7,8,
hasta 25: determinar los códigos**
```

```

#delimit;
label variable p27a "p27a/otros/motivosp27";
label variable p27/otro "p27/otro/motivo"
rename p27/otro p27a

*p27a/condición: marcar la condición de actividad de la persona encuestada, según la respuesta en las preguntas 10 a 19.
**en la base 2010 esta variable no aparece definida como tal**
#delimit;
label variable p27a/condición "ocupada/des/potencialmente/activa";
label define p27a/condición 1 "Ocupada" 2 "Desocupada" 3 "Potencialmente activa";
label values p27a/condición p27a/condición;

*p28/ocupación/realizada: ¿Qué ocupación, oficio o trabajo realizó la semana pasada o la última vez que trabajó? la pregunta despliega sólo códigos de ocupaciones u oficios*
#delimit;
label variable p28 "P28/ocupación/realizada";

*p29/Lugar/trabajo: ¿Dónde trabaja o trabajó? Escriba el nombre del negocio, establecimiento, empresa, entidad del Gobierno o Municipio; o marque el *círculo correspondiente Nombre de la empresa o institución*

#delimit;
label variable p29 "p29lugar trabajo";
rename p29 p29lugar trabajo;
label define p29lugar trabajo 0 "." 1 "Nombre/empresa/institución" 2 "Local/casa" 3 "En casa/sin local" 4 "Puesto/calle" 5 "Mercado artesanal/abastos/mariscos" 6 "Casa/sitio/local del cliente" 7 "Servicio doméstico" 8 "Finca agropecuaria" 9 "Sin sitio fijo" 10 "Supermercado" 11 "Terminal de buses o en buses" 12 "En el mar" 13 "Vertedero" 14 "Playa o río" 15 "Otro";
label values p29lugar trabajo p29lugar trabajo;
notes p29lugar trabajo: Nombre del negocio, establecimiento, empresa, entidad del Gobierno o Municipio o marque el círculo correspondiente;



*p29/Lugar/trabajo: Texto: ¿Dónde trabaja o trabajó? Escriba el nombre del negocio, establecimiento, empresa, entidad del Gobierno o Municipio; o marque el



*círculo correspondiente al nombre de la empresa o institución cuando p29=01. Nombre de la institución*


#delimit;
label variable p29/texto "P29/texto/códigosp29";



*p29a código de otros de la p29*


#delimit;
label variable p29a "Código de OTROS/p29";



*P30/dedica/Negocio/trabaja: ¿A qué se dedica el negocio, establecimiento o empresa donde usted trabaja o trabajó? Escriba: transporte colectivo, elaboración de pan, enseñanza secundaria, venta de comida, etc., según sea el caso. *


#delimit;
label variable p30 "P30/dedica/Negocio/Trabaja";
notes p30: debe escribir transporte colectivo, elaboración de pan, enseñanza, venta de comida, etc. con códigos. Cada una de las actividades principales de la empresa o establecimiento;



*p30/texto: ¿A qué se dedica el negocio, establecimiento o empresa donde usted trabaja o trabajó? Escriba: transporte colectivo, elaboración de pan, enseñanza secundaria, venta de comida, etc., según sea el caso. *



**Observación: p30/texto no está en 2013**



**p30new: No tiene observaciones**


```

*p31 ¿Cuántas personas, incluyéndose usted, trabajan en el establecimiento, empresa o institución donde usted trabaja o trabajó? Lea: **/
 *menos de 5 (1 ó 2) especifique y continúa). Si contesta entre 11-19; 20-49, etc.) pasa a la pregunta 33.
 * observ: ¿pendiente el label define????*/
 #delimit;
 label variable p31 "Número/Personas/trabajan";
 label define número/personas/trabajan/empresa 0 "." 1 "Menos de 5" 2 "5-10" 3 "11-19" 4 "20-49" 5 "50 y más";
 label values p31 Número/personas/trabajan/empresa;

*p31a: Especifique: ¿Cuántas personas, incluyéndose usted, trabajan en el establecimiento, empresa o institución donde usted trabaja o trabajó? Lea: *
 se refiere a Especifique: y tiene códigos
 #delimit;
 label variable p31a "Especifique/p31 Códigos";

***p32: ¿Cuántas de estas personas son o eran empleados (as)? ***
 despliega del 0 al 10. Se trata de Número de personas
 #delimit;
 label variable p32 "Cuántos/empleados";

***p33: Trabaja o trabajó la última vez como... Lea: */**
 Esta pregunta es igual en 2010, sólo que cambia la redacción de la pregunta
 * Si contesta entre 01 y 06 pasa a la p34; si contesta entre 07 y 09 pasa a la p37; si contesta 10, pasa a p35*/
 #delimit;
 label variable p33 "Dónde trabaja/fue Cómo?";
 label define trabaja/Cómo 0 "No aplica" 1 "Empleado de Gobierno" 2 "ONGs" 3 "Cooperativa" 4 "Empresa privada" 5 "Servicio Doméstico" 6 "ACP o Defensa" 7 "Cuenta propia" 8 "Patrono (dueño)" 9 "Miembro de Cooperativa de producción" 10 "Trabajador familiar";
 notes p33 in 1: Si contesta ente 1-6 continúa con la P34; Si contesta entre 7-9 continúa a la P37; Si contesta 10 pasa a la p35.

***p34 Condición/laboral: ¿Es o era empleado(a)...Lea: ***
 #delimit;
 label variable p34 "Condición/laboral";
 label define Condición/laboral 0 "No aplica" 1 "Permanente" 2 "Contrato por obra determinada" 3 "Contrato definido" 4 "Contrato indefinido" 5 "Sin contrato escrito";
 label values p34 Condición/laboral;

*p35 Condición/empresa: ¿La empresa o negocio donde usted trabaja o trabajó, es o era...Lea: *
 #delimit;
 label variable p35 "p35Condición/empresa";
 label define p35 Condición/empresa 0 "." 1 "Empresa individual(propiedad/1/persona)" 2 "Una sociedad (2+socios convenida de palabra" 3 "Sociedad registrada (SA, SC, Cooperativa, Empresa Colectiva o Sociedad Limitada)" 4 "No sabe";
 notes p35: Sociedad Anónima (SA); Sociedad Civil (SC); Cooperativa (COOP); Empresa Colectiva (EC); Sociedad limitada (SL);
 label values p35 Condición/empresa p35 Condición/empresa;

*p36 empresa/licencia/registro/permiso: **La empresa o negocio donde usted trabaja o trabajó, ¿tiene o tenía licencia, registro o permiso? ***
 pasa a la p39/
 #delimit;
 label variable p36 "Empresa/licencia/registro/permiso";
 label define Empresa/licencia/registro/permiso 0 "." 1 "Sí" 2 "No" 3 "No sabe";
 label values p36 Empresa/licencia/registro/permiso;

***p37: p37Empresa/socios: En esa actividad, empresa o negocio ¿Tiene o tenía usted socios(as)?** las tres opciones: si=1, No= 2, y 0 al no tener claro se valora con ns/nc/na*
 no se sabe a qué atribuir Si contesta No pasa a la p39*
 #delimit;

label variable p37 "p37Empresa/socios";
 label define Empresa/socios 0 "." 1 "Sí" 2 "No";
 label values p37 Empresa/socios;
 notes p37: En esa actividad, empresa o negocio ¿Tiene o tenía socio(as)? Sí la respuesta es No, pasa a la P39;

***P38 Empresa/es/sociedad: ¿Esa actividad, empresa o negocio, es o era una sociedad...? ***

#delimit;
 label variable p38 "Empresa/es/sociedad";
 label define Empresa/es/sociedad 0 "." 1 "Convenida de palabra?" 2 "Registrada (SA,SC,COOP,EC o SRL)";
 label values p38 Empresa/es/sociedad;
 notes p38: Sociedad Anónima (SA), Sociedad Civil (SC), Cooperativa (COOP), Empresa Colectiva (EC), o Sociedad Limitada (SRL);

*p39: Cambios en la estructura de esta variable: ha sido dividida en 4 variables: p39a, p39b, p39c y p39/sitio:

label de cada una de ella corresponde a provincia, distrito o corregimiento
***p39/sitio/trabajo: ¿En qué corregimiento o lugar está o estaba localizado su sitio habitual de trabajo?** este comando debo arreglarlo*
 * Despliega el código 95 y luego los códigos de provincias, distr y correg* por tanto NO label define: Pendiente*/
 #delimit;
 label variable p39/sitio "P39/sitio/trabajo";
 label values p39 p39/sitio/trabajo;

***P40Tiempo Trabajo: ¿Qué tiempo tiene de trabajar en esa empresa, negocio o institución?** Observación: se ha buscado en INEC. no aparecen tablas con

*agrupación sobre el tiempo de trabajar en la empresa. La agregación para años presenta hasta 278.. con lo cual parece incoherente que sean 78 años**
 Hay que revisar estas codificaciones, y además, presenta un código 999, determinar que es/

#delimit;
 label variable p40 "P40 Tiempo trabajo ";
 label define P40 Tiempo trabajo 0 "." 100 "Menos de un mes" 101 "1 mes" 102 "2 meses" 103 "3 meses" 104 "4 meses" 105 "5 meses" 106 "6 meses" 107 "7 meses" 108 "8 meses" 109 "9 meses" 110 "10 meses" 111 "11 meses" 201 "Un año" 202 "2 años" 203 "3 años" 204 "4 años" 205 "5 años" 206 "6 años" 207 "7 años" 208 "8 años" 209 "9 años" 210 "10 años" 211 "11 años" 212 "12 años" 213 "13 años" 214 "14 años" 215 "15 años" 216 "16 años";

***p41: ¿Trabajó usted por sueldo fijo?:** En caso de respuesta Sí; pasa a la pregunta p42; sin embargo, *

*en caso de respuesta No: hay otras opciones**
 #delimit;
 label variable p41 "P41 Sueldo/fijo";
 label define P41 Sueldo/fijo 0 "." 1 "Sí" 2 "No";
 label values p41 P41/Sueldo/fijo;

*p411 Trabaja usted por sueldo Fijo? si la respuesta Es NO. no se etiquetan para homogenizarlas A 2010****

*** p411: ¿Cuál es su sueldo por día? ****
 **#delimit; **
 ***rename p411 p411/sueldo/día; **
 ***label variable p411sueldo/día "p411 sueldo/día"; ***
 ***notes p411sueldo/día: la pregunta aplica sólo para quienes han contestado No, en caso de respuesta afirmativa, debe pasar a la p42; ***

p414 Si la respuesta es por días: **

p414: ¿Cuántos días en el mes? **

****label variable p414 "P414 días/mes" **
 ****rename p414 p414/días/mes****

*p412 Si la respuesta es por tarea: ***

p412: ¿Cuál es su salario por tarea? **

```

****label variable p412 "p412sueldo/tarea"***
****rename p412 p412sueldo/tarea**

*****p415 Si trabaja por tareas, ¿Cuántas tareas en el mes? **

*****label variable p415 "p415 tareas/mes"***
*****rename p415 p415/tareas/mes***

*p413: Si trabaja por horas: ¿Cuál es su salario por hora? ***

****label variable p413 "p413/sueldo/horas"***
***rename p413 p413sueldoHoras***

*p416: Si trabaja por hora, ¿Cuántas horas en el mes? **

**label variable p416 "p416 cuántas/horas/mes"***
***rename p416 p416/cuántas/horas/mes**

*p421: Es una pregunta que sólo aplica para los empleados, círculos 01 al 05 de
la pregunta p33**
*se refiere al sueldo, salario bruto o comisión obtenida en la ocupación
principal declarada en la p28, **
*sin hacer las deducciones del SS, ISR, SE, o cualquier otro descuento en
concepto de préstamos bancarios. Se anota la cantidad**
*que el empleado recibe como pago mensual en efectivo o cheque***

***label variable p421 "p421 Sueldos Salario Mensual"***
***rename p421 p421/Sueldos/Salario/Mensual***

*p422: Salario en Especie: parte de la remuneración que recibe como pago de su
trabajo. Si recibe en pago en especie se anota***
*el valor que le corresponde en forma monetaria y debajo se especifica el tipo
de especie(p422a) **

***label variable p422 "p422 Sueldo Salario especie"***
***rename p422 p422/Sueldo/salario/especie***

*p422a definida así en 2013**
*p422/a: definida así en 2010: Se refiere al Tipo de especie: se presenta con
códigos: 1,2,3,5,6,7, 8 10 y 11***

***label variable p422a "P422aTipoEspecie"****
***rename p422a p422aTipoEspecie***

*Desde la p423 hasta p425: Sólo para los trabajadores por cuenta propia,
patronos, dueños, o miembros de una cooperativa de producción, círculos 07,08 y
09 de los p33*
*(entradas menos gastos en la actividad). En el caso del sector agropecuario,
se pregunta sobre autoconsumo y/o auto suministro*

*p423: Se investiga el ingreso neto por trabajo independiente: ***

**label variable p423 "p423Ingreso/Independiente"***
**rename p423 p423Ingreso/Independiente***

*p424: Ingreso en especie*

**label variable p424 "p424IngresoEspecie"***
**rename p424 p424IngresoEspecie**

*p424a: Se refiere al tipo de ingreso en especie: expresada en balboas o dólares:
se presenta con códigos: 1,3,6,10*
*habrá que determinar cuáles son los códigos*
*en 2013, la variable se presenta p424a, en 2010: p424/a */
*la cambio*

***label variable p424a "p424a/Ingreso Especie códigos"***
***rename p424a p424a/Ingreso Especie códigos**

```

p425 variable nueva en 2013: autoconsumo o suministro, expresada en balboas o dólares/

label variable p425 "P425p425 autoconsumo"
 rename p425 p425 autoconsumo

***P43: P43 Número/horas/trabajadas: ¿Cuántas horas trabajó la semana pasada en la ocupación que declaró? (horas que regularmente trabaja).** Deben colocar*
 número de horas trabajadas: label define sólo se especificó Nc/Na, porque se entiende que el resto son Número de horas
 de la pregunta 28
 #delimit;
 label variable p43 "P43 Número/horas/trabajadas";
 label values p43 Número/horas/trabajadas;
 notes p43: Cuántas horas trabajo la semana pasada en la ocupación que declaró (en horas trabajadas);

P44 Otro Trabajo: ¿Tuvo algún otro trabajo la semana pasada, ya sea como independiente o asalariado(a) en*
 Si responde 1 o 2: continúa; si responde 3; pasa a la p50/
 #delimit;
 label variable p44 "Otro trabajo";
 label define Otro trabajo 0 "Nc/Na" 1 "Actividades agropecuario/silvicultura/pesca" 2 "Act NO agropecuario" 3 "No tuvo otro trabajo";
 label values p44 Otro trabajo;
 notes p44: Si es 1 o 2 continúa; Si es 3 pasa a la P50

***p45/texto: En 2013, esta variable no está ¿Cuál es la ocupación que usted realizó la semana pasada en su otro trabajo?**
 Observación: Esta variable no está en 2013

***p45Pocupaciones/Códigos: ¿Cuál es la ocupación que usted realizó la semana pasada en su otro trabajo?**
 #delimit;
 label variable p45 "p45Ocupaciones/Códigos";

Observación: esta variable no está en la base 2013

***p46/texto: dedicación/otra/empresa: ¿A qué se dedica esa otra empresa, negocio o establecimiento?**
 *Escriba transporte colectivo, elaboración de pan, venta de licor, enseñanza secundaria, venta de comida, etc., según sea el caso. *

***p46: Dedicación/otra/empresa/Códigos: Dedicación/otra/empresa: ¿A qué se dedica esa otra empresa, negocio o establecimiento?**
 *Escriba transporte colectivo, elaboración de pan, venta de licor, enseñanza secundaria, venta de comida, etc., según sea el caso. *
 #delimit;
 label variable p46 "Dedicación/otra/empresa/Códigos";

Observación: variable nueva. no está en 2010

***P46a: Trabajó la semana pasada en su otro trabajo ¿Cómo?** Lea: opciones: 01-10*
 #delimit;
 label variable p46a "p46aOtro Trabajo cómo";
 label define p46a Otro Trabajo Cómo 1 "Empleado de Gobierno" 2 "Empleado de Organización sin fines de lucro" 3 "Empleado de Cooperativa" 4 "Empleado de Empresa Privada" 5 "Empleado de Servicio Doméstico" 7 "Por cuenta propia" 8 "Patrono o dueño" 9 "Miembro de Cooperativa de producción" 10 "Trabajador Familiar";
 label values p46a p46a/Otro Trabajo Cómo;

p47: Tiempo trabajo/empresa: ¿Qué tiempo tiene de trabajar en esa otra empresa, negocio o institución? **
 Menos de un mes: 100; Meses: 1//, //; Años: 2//, //;
 #delimit;
 label variable p47 "Tiempo trabajo/empresa";

```

label define Tiempo trabajo/empresa 100 "Menos de un mes";
label values p47 Tiempo trabajo/empresa;
notes p47: meses: código 1,/,/; Años: 2/,/
*p48: Tiempo/horas/otro/trabajo: ¿Cuántas horas trabajó la semana pasada en su otro trabajo?: la respuesta es en horas de trabajo. **
#delimit;
label variable p48 "Tiempo/horas/otro/trabajo";
label values p48 Tiempo/horas/otro/trabajo;

*p49: ¿Cuál es su salario o ingreso mensual en su otro trabajo? *
#delimit;
label variable p49 "p49/salario/ingreso/mensual";
label values p49 p49/salario/ingreso/mensual;

**p50: desea más/trabajo: ¿Deseaba trabajar más horas de las que trabajó la semana pasada en su(s) trabajo(s)? *
* Si la respuesta es Sí, continúa; si la respuesta es No, pasa a la p53*
#delimit;
label variable p50 "Desea más/trabajo";
label define Desea mas/trabajo 0 "." 1 "Sí" 2 "No";
label values p50 Desea más/trabajo;
notes p50: Desea trabajar más horas de las que trabajó la semana pasada en sus trabajos: contesta: Sí continua; contesta No pasa a la p53;

**p51: horas/adicionales/trabajo: ¿Cuántas horas adicionales a la semana, tiene disponible para trabajar? **
*Observación: está expresado en horas*
#delimit;
label variable p51 "horas/adicionales/trabajo";
label values p51 horas/adicionales/trabajo;

*p52: p52 No más horas/trabajo: ¿Por qué no trabajó más horas la semana pasada?
lea: tiene 1 a las 6 opciones *
#delimit;
label variable p52 "p52 No/más/trabajo";
label define p52 no/más/trabajo 0 "." 1 "No tuvo trabajo suficiente" 2 "No ha podido/encontrar/más tiempo" 3 "Jornada normal trabajo" 4 "Exigencias del hogar/estudios" 5 "Tiene + de un trabajo" 6 "Otros";
label values p52 no/más/trabajo p52 no/más/trabajo;

*pregunta p52a: Otros motivos: debe especificar las otras razones por las que no trabajo más horas la semana pasada*
label variable p52a "otros motivos";
notes p52a: códigos de la pregunta p52

**pregunta p53: p53 trabajo/adicional: ¿Buscó trabajo adicional la semana pasada?: respuesta: Si continua; respuesta No: pasa a p55: **
#delimit;
label variable p53 "p53 trabajo/adicional";
label define p53 trabajo/adicional 0 "No aplica" 1 "Si" 2 "No";
label values p53 p53 trabajo/adicional;
notes p53: ¿Buscó trabajo adicional la semana pasada?;

*pregunta p54: p54 trabajo/adicional/disponible: ¿Para qué clase de trabajo adicional está disponible...*
#delimit;
label variable p54 "p54 trabajo/adicional/disponible";
label define p54 trabajo/adicional/disponible 0 "Mo aplica" 1 "más horas/trabajo principal" 2 "Otro trabajo" 3 "Otro trab+horas/principal";
label values p54 p54 trabajo/adicional/disponible;

*pregunta p55: p55 más/horas/trabajado: ¿Pudo haber trabajado más horas durante la semana pasada? *
#delimit;
label variable p55 "p55 más/horas/trabajado";
label define p55 más/horas/trabajado "." 1 "Si" 2 "No";
label values p55 p55 más/horas/trabajado;

```

notes p55: hasta la p55 se le hacen las preguntas a todos los miembros del hogar que residen habitualmente en la vivienda;

***bloque de preguntas p56a hasta p56m: ¿Recibió usted ingresos el mes pasado por?:** (no incluye los ingresos declarados en las preguntas p42 y p49) *

Observación: esta pregunta se realiza a todos los miembros del hogar que residen habitualmente en la vivienda y las respuestas en balboas o dólares

* la nomenclatura cambia en 2013* la adecuo al formato 2010*

*p56a: p56a/ingresos/jubilación:

#delimit;

rename p56/a p56a;

label variable p56a "p56a/ingresos/jubilación";

notes p56a: recibió ingresos el mes pasado: ¿jubilación? La cantidad en balboas

*p56b: p56b/ingresos/pensión: pregunta p56 genérica para cada tipo de ingresos:

*

*recibió usted ingresos el mes pasado por:(no incluya los ingresos declarados en las preguntas 42 y 49) *****/

#delimit;

rename p56/b p56b;

label variable p56b "p56b/ingresos/pensión";

label values p56b p56b/ingresos/pensión;

*p56c1: p56c1ayuda/pensión/alimenticia: *

#delimit;

label values p56b p56b/ingresos/pensión;

label variable p56/c1 "p56c1ayuda/pensión/alimenticia";

rename p56/c1 p56c1;

*p56c2: Ayuda/dinero **

#delimit;

rename p56/c2 p56c2;

label variable p56c2 "p56c2 ayuda/dinero";

label values p56c2 p56c2ayuda/dinero;

*p56c3: ayuda/alimentación/escolar **

#delimit;

rename p56/c3 p56c3;

label variable p56c3 "p56c3 Ayuda/alimentación/escolar";

label values p56c3 p56c3/Ayuda/alimentación/escolar;

p56c4: p56c4ayuda/alimentos

#delimit;

rename p56/c4 p56c4;

label variable p56c4 "p56c4 Ayuda/alimentos";

label values p56c4 p56c4/Ayuda/alimentos;

p56c5: P56C5 Ayuda/artículos Escolares

Observación: es una variable nueva en 2013

#delimit;

label variable p56/c5 "P56/C5 Ayuda/artículos Escolares";

rename p56/c5 p56c5;

*56c6: Ayuda/Otros (especifique).

CORRESPONDE A p56c5 de 2010

#delimit;

label variable p56/c6 "P56/C6 Ayuda/Otros";

rename p56/c6 p56c6;

p56c6x: P56C6X código/otros

#delimit;

label variable p56/c6x "p56c6x código/otros";

rename p56/c6x p56c6x;

```
*p57c7: ayuda en ropa/calzado*
*Observación: es una variable nueva en 2013*
#delimit;
label variable p56/c7 "p56/c7 ayuda ropa/calzado";
rename p56/c7 p56c7;

*p56c8: Ayuda en regalos*
*Observación: es una variable nueva en 2013*
#delimit;
label variable p56/c8 "p56/c8 Ayuda regalos";
rename p56/c8 p56c8;

*p56d: p56d alquiler/renta**
#delimit;
rename p56/d p56d;
label variable p56d "p56d alquiler/renta";
label values p56d p56d/alquiler/renta;

*p56e: p56e/lotería *
#delimit;
rename p56/e p56e;
label variable p56e "p56e/lotería";
label values p56e p56e/lotería tab;

*p56f1: p56f1becas/institución/públicas**
#delimit;
rename p56/f1 p56f1;
label variable p56f1 "p56f1becas/institución/públicas";
label values p56f1 p56f1becas/institución/públicas;

*p56f2: p56f2becauniversal*
*Observación: esta es una variable nueva, en consecuencia, mueve la posición de
las otras variables*

#delimit;
rename p56/f2 p56f2;
label variable p56f2 "p56/f2becauniversal";

*p56f3: beca instituciones privadas: corresponde a la variable: p56f2 de 2010*
#delimit;
label variable p56/f3 "p56f3 becas/privada";
rename p56/f3 p56f3;

*p56f4: otras becas:
*observación: variable nueva no en 2010*
#delimit;
label variable p56/f4 "p56f4 otras/becas";
rename p56/f4 p56f4;

*p56g1: p56g1subsidiros/TMC (RDO) **
#delimit;
rename p56/g1 p56g1;
label variable p56g1 "p56g1 subsidiros/TMC (RDO)";
label values p56g1 p56g1subsidiros/TMC;

*p56g2: p56g2susidio/SENAPAN* esta variable también forma parte de TMC**
#delimit;
rename p56/g2 p56g2;
label variable p56g2 "p56g2 subsidio/SENAPAN";
label values p56g2 p56g2 subsidio/SENAPAN;

*p56g3: p56g3 suplementos alimenticios **
#delimit;
rename p56/g3 p56g3;
label variable p56g3 "p56g3 suplementos";
label values p56g3 p56g3 suplementos;
```

```

*p56g4: p56g4/insumo/agropecuario **
#delimit;
rename p56/g4 p56g4;
label variable p56g4 "p56g4/insumo/agropecuario";
label values p56g4 p56g4/insumo/agropecuario;

*p56g5: 100 a los 70*
*Observación: variable nueva en 2013*
#delimit;
label variable p56/g5 "p56/g5cien/setenta";
rename p56/g5 p56g5;

*p56h: p56h Décimo III/mes **
#delimit;
rename p56/h p56h;
label variable p56h "p56h Décimo III/mes";
label values p56h p56h Décimo III/mes;

*p56i: p56i/Ingresos agropecuarios" **
#delimit;
rename p56/i p56i;
label variable p56i "p56i/ Ingresos agropecuarios";
label values p56i p56i/ Ingresos agropecuarios;

*p56j: p56j/Parvis mejorado**
#delimit;
rename p56/j p56j;
label variable p56j "p56j/Parvis mejorado";
label values p56j p56j/Parvis mejorado;

*p56k: p56k Asistencia habitacional*
#delimit;
rename p56/k p56k;
label variable p56k "p56k/Asistencia/habitacional";
label values p56k p56k Asistencia habitacional;

*p56l: p56l/ Otros ingresos camarones" *
#delimit;
rename p56/l p56l;
label variable p56l "p56l/ Otros ingresos camarones";
label values p56l p56l Otros ingresos;

*pregunta p56m: p56m/Sin ninguno" *****/
#delimit;
rename p56/m p56m;
label variable p56m "p56m/Sin ninguno";

*****/campos recodificados que incorpora el cuestionario/persona2013*****/

**Factor de expansión factor 10/edad
*factor de expansión fac15/edad (factor de expansión de 15 y más/menos 15 años
de edad**
#delimit;
rename fac15/e fac15/edad/personas;

*label variable ya está etiquetado y no hay que colocar label define**

**ocu/reco*Se trata de la condición de actividad recodificada, cuyos códigos van
de 01 al 50*****/
**debo investigar las recodificaciones que van de 01-50*****/
**Observación: en 2013, cambia su posición:

**indi/rec****regiones indígenas y no indígenas***

```

```

label define indi/rec 1 "No indígena" 2 "Indígena"
label values indi/rec indi/rec

*campo recodificado: ocudados/desocupado0: variable creada: desocupados,
ocupados*
*Observación: variable nueva en 2013*
*ya se encuentra etiquetada*

**rangol5*
*Observación: no está presente en 2013*

**areaeco*
*ya está definida la etiqueta*
**áreas: divide en urbana (u), rural(r), indígena(i), variable srt1, tiene label
var***
*Observación: no está en 2013*

**regireco*
*Observación: no está en las codificaciones de 2013*

**divi/reco***** recoge las regiones en las que divide la provincia de
Panamá*****/
*Observación/ esta recodificación no está en 2013*
*****
*****
***inicio el etiquetado del archivo de vivienda2013. 29 de marzo de 2016**
#delimit;
set more 1;
cap log close;
set dp comma;
use "c:\users\martina him\desktop\diccionario ECH\vivenda2013\nuevo.dta ";

**III. Datos de la vivienda*
**comprobada* bien
*identificador
label values id identificador;
*provincias
#delimit;
label variable prov "Provincia;
label define prov/Nombre 1 "Bocas Del Toro" 2 "Coclé" 3 "Colón" 4 "Chiriquí" 5
"Darién" 6 "Herrera" 7 "Los Santos" 8 "Panamá" 9 "Veraguas" 10 "Comarca Kuna
Yala" 11 "Comarca Emberá De Darién" 12 "Comarca Ngöbe Buglé";
label values prov provincia/nombre;

*v/infor: Informarte de la portada del cuestionario: no está en la base 2010*

**v0/condición: observación: variable nueva en 2013: *
*condición de la vivienda: ocupada, con ocupantes ausentes, rechazo, desocupada,
en construcción, temporal, fusionada, destruida, dejo de ser vivienda, etc.
#delimit;
label variable v0/condición "v0/condición";
rename v0/condición v0/condición;
label define v0/condición 1 "vivienda ocupada";
label values v0/condición v0/condición;

**v0/condición i/ot: observación: variable nueva en 2013: otra condición*
#delimit;
label variable v0/condición/ot "v0/condición/otra";

**v/1: v/1/viviendas: 1. ¿Es su vivienda...? La condición la tenencia de la
vivienda: es
#delimit;
label variable v1/tenencia "v/1/viviendas";
rename v1/tenencia v/1;

label define v/1/viviendas 1 "Alquilada" 2 "Hipotecada" 3 "Propia" 4 "Cedida" 5
"Condición condenada" 6 "otra";
label values v/1 v/1/viviendas;

```



```

**v/1a "v/1a/pago mensual: cuando el informante dice que su vivienda es:
alquilada o hipotecada (1,2) *****/pago mensual en b/. *** no se le pone label
define ****
**/ya que la etiqueta está definida en estimado en balboas o dólares****/
#delimit;
label variable v1a/pago/m "v/1a/pago mensual";
rename v1a/pago/m v/1a;
replace v1a/pago/m=. if v1a/pago/mensual ==99999;
**v1b/otra: otras de la pregunta: ¿es su vivienda? **
#delimit;
label variable v1b/otro "v/1b otra";
rename v1b/otro v/1b otra;

**v/2: Si tuviera que pagar alquiler por esta vivienda: ¿cuánto estima que
pagaría? *
#delimit;
label variable v2/pagaría "v/2si/alquiler/paga";
rename v2/pagaría v/2;
notes v/2: Si tuviera que pagar alquiler, ¿cuánto pagaría?;

**v/3: Cuántos hogares residen en esta vivienda*

*(personas que comparten una olla común y un solo presupuesto para sus gastos)
***/
#delimit;
label variable hogares "v/3/Hogares/residen/vivienda";
rename hogares v/3;
label define v/3/Hogares/residen/vivienda 0 "0 hogar" 1 "1 hogar" 2 "2 hogares"
3 "hogares" 4 "4 hogares" 5 "5 hogares";
label values v/3 v/3/hogares/residen/vivienda;

*****/campos recodificados*****/
***factor de expansión de 15 y más/menos 15 años de edad**
*fac15/e;
#delimit;
label variable fac15/e "fac15/e/vivienda"
rename fac15/e fac15/e/vivienda

*Observación: todos los campos recodificados a continuación no se encuentran en
vivienda2013*
**regireco**
***areaeco***
**label var ya está etiquetado y no hay que colocar label define*
**divi/reco**** recoge las regiones en las que divide la provincia de Panamá*
**indi/rec**** regiones indígenas y no indígenas*

log close
clear

*****/archivo de hogar2013-encuesta a hogares 2013****//
***/ivlista de ocupantes del hogar****/ hogar2103*/
#delimit;
set more 1;
cap log close;
set dp comma

use " c:\users\martina him\desktop\diccionario ech\hogar2013/nuevo.dta"

***/Total de personas que residen habitualmente en la vivienda y forman parte
de este hogar. ***/
*identificador
label values id identificador

*provincias
label variable prov "provincia

```

```
label define prov/nombre 1 "Bocas Del Toro" 2 "Coclé" 3 "Colón" 4 "Chiriquí" 5
"Darién" 6 "Herrera" 7 "Los Santos" 8 "Panamá" 9 "Veraguas" 10 "Comarca Kuna
Yala" 11 "Comarca Emberá De Darién" 12 "Comarca Ngöbe Buglé"
label values prov provincia/nombre
```

```
***/ no se le pone el label define ya que los valores de la variable son números
de personas***/
```

```
label variable tot/per "Total/personas/vivienda"
label variable tot/per/h "Total/personas/hombres"
label variable tot/per/m "Total/personas/mujeres"
```

```
***/Total de personas de 10 y más años de edad, que residen habitualmente en la
vivienda y forman parte de este hogar***/
```

```
***/ no se le pone el label define ya que los valores de la variable son números
de personas***/
```

```
*total personas de 10 años y más: sexo masculino
label variable per/e10/h "personas/edad 10/hombres"
rename per/e10/h per/10/h
```

```
*total personas de 10 años y más: sexo femenino
label variable per/e10/m "personas/edad 10/mujeres"
rename per/e10/m per/10/m
```

```
***/total de personas de 15 y más años de edad, que residen habitualmente en la
vivienda y forman parte de este hogar***/
```

```
***/ no se le pone el label define ya que los valores de la variable son números
de personas***/
```

```
**/total de personas de 15 y más años sexo masculino*
label variable per/e15/h "per/e15/hombres"
rename per/e15/h per/15/h
```

```
**/total de personas de 15 y más años sexo femenino*
```

```
label variable per/e15/m "per/e15/mujeres"
rename per/e15/m per/15/m
```

```
***/ ¿Cuántas personas que residían habitualmente en la vivienda y formaban
parte de este hogar en marzo de este año ya no residen aquí? ***/
```

```
***/ no se le pone el label define a todos los valores ya que son números de
personas, solo para los valores 50 y 60***/
```

```
label variable residian "residian/en/2012"
rename residian residian/en/2012
label define residian/en/2012 50 "las mismas personas" 60 "hogar nuevo"
label values residian/en/2012 residia/en/2012
```

```
**/persona/nr: variable nueva en 2013, nombre de personas que no residen*
** esta tabulada con nombres de personas*
```

```
label variable persona/nr "persona/no residen"
```

```
**/edad/nr1: edades de las personas que ya no residen*
label variable edad/nr1 "edad/nr1/no residen"
```

```
**edad/nr2: sin identificar
**persona/b: sin identificar
**edad/nr3: sin identificar
**persona/c: sin identificar
**edad/nr4: sin identificar
**persona/d: sin identificar
**edad/nr5: sin identificar
```

```
***/ ¿Cuántos niños y/o niñas de este hogar fueron matriculados(as) por primera
vez en 1er grado en el año 2009? ***/
```

/ no se le pone el label define ya que los valores de la variable son números de personas/
 label variable matriculad "matrícula/1er/grado"
 rename matriculado matriculado

*****/de ellos(as), ¿Cuántos(as) han aprobado 4to grado? ***/** /***se refiere a la pregunta número 2, es decir, niños/as matriculados(as)
 /por primera vez en 1er grado en el año 2009 */
 / no se le pone el label define ya que los valores de la variable son números de personas/
 label variable grado/4to "aprobar/4º/grado"
 rename grado/4to g4to

***/los(as) que no han aprobado, ¿cuál ha sido el motivo? ***/

/fracaso: número de personas dentro de un hogar que no han aprobado 4º curso porque fracasaron/
 label variable fracaso "no/aprobar/fracaso"

/recurso: número de personas dentro de un hogar que no han aprobado 4º curso por falta de recursos/
 label variable recurso "no/aprobar/recursos"

/trabajar: número de personas dentro de un hogar que no han aprobado 4º curso porque tenían que trabajar/
 **Observación: variable nueva en 2013*
 label variable trabajar "no/aprobar/trabajar"

/interés: número de personas dentro de un hogar que no han aprobado 4º curso por falta de interés/
 label variable interés "no/aprobar/interés"

/enfermedad: número de personas dentro de un hogar que no han aprobado 4º curso por enfermedad/
 label variable enfermedad "no/aprobar/enfermedad"

/otros: número de personas dentro de un hogar que no han aprobado 4º curso por otros motivos/
 label variable otros "no/aprobar/otros"

/fac15/e/ ***/factor de expansión de 15 y más/menos 15 años de edad/***
 label variable fac15/e/h "fac15/expansión"

**Observación: en hogar 2013: los otros campos recodificados no están en 2013*
 /regireco/
 /areaeco/
 /divi/reco/
 /indi/rec/