

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Transferencias monetarias no contributivas y educación

Impacto y aprendizajes

Cecilia Rossel
Pilar Manzi
Florencia Antía
Bernardo Atuesta



CEPAL



Ministerio de Asuntos Exteriores
de Noruega

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Transferencias monetarias no contributivas y educación

Impacto y aprendizajes

Cecilia Rossel
Pilar Manzi
Florencia Antía
Bernardo Atuesta



NACIONES UNIDAS



Ministerio de Asuntos Exteriores
de Noruega

Este documento fue elaborado por Cecilia Rossel, Pilar Manzi y Florencia Antía, Consultoras de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y Bernardo Atuesta, Asistente de Investigación de dicha División, bajo la supervisión de Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales a Cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Daniela Trucco, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División, en el marco del proyecto de cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de Noruega "Enhancing human capacities throughout the life cycle for equality and productivity".

Los autores agradecen el procesamiento estadístico llevado a cabo por Vivian Milosavljevic, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/202
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00777

Esta publicación debe citarse como: C. Rossel y otros, "Transferencias monetarias no contributivas y educación: impacto y aprendizajes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/202), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Brechas de desigualdad educativa en América Latina	11
A. Situación de los adolescentes y jóvenes en materia educativa.....	12
B. Principales brechas y dimensiones de desigualdad	17
II. Programas de transferencia de ingreso y educación en América Latina	29
A. Programas de transferencias y condicionalidades educativas.....	35
B. Condicionalidades: heterogeneidad y características básicas	40
III. Evidencia sobre los impactos de los programas no contributivos de transferencias monetarias en la educación	47
A. América Latina: resultados de programas de transferencias condicionadas	49
1. Impactos de corto plazo	49
B. ¿Impacto en aprendizaje?.....	53
1. Impactos de mediano y largo plazo	54
C. Evaluaciones de otros programas con componente educativo	55
IV. Transferencias monetarias condicionadas y educación en el contexto del COVID-19	57
A. Efectos del COVID-19 en la educación	57
B. Medidas para mitigar los efectos del COVID-19 en las trayectorias educativas.....	61
1. Medidas para facilitar el acceso y continuidad de la oferta	61
2. Transferencias y otros apoyos a las familias	64
Conclusiones y recomendaciones de política	69
Bibliografía	71

Cuadros

Cuadro 1	América Latina y el Caribe (19 países): corresponsabilidades de los componentes de educación de los Programas de Transferencias Condicionadas, 2019	35
Cuadro 2	América Latina y el Caribe (19 países): tipo de sanciones a usuarios de los componentes de educación de los Programas de Transferencias Condicionadas	41
Cuadro 3	Resumen de evaluaciones de impacto seleccionadas	52
Cuadro 4	Simulación de proporción de alumnos por debajo del nivel mínimo de rendimiento	59

Gráficos

Gráfico 1	América Latina (15 países): población en situación de pobreza, según edad, alrededor de 2019	12
Gráfico 2	América Latina (16 países): asistencia a un centro educativo, según grupo etario, alrededor de 2019	12
Gráfico 3	América Latina (15 países): personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa, alrededor de 2019	13
Gráfico 4	América Latina (16 países): años de educación promedio de jóvenes de 20 a 24 años, alrededor de 2019	14
Gráfico 5	América Latina (16 países): tasa de prevalencia de abandono escolar, por tramos de edad, alrededor de 2019	14
Gráfico 6	América Latina (16 países): proporción de adolescentes y jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según tramos etarios, alrededor de 2019	15
Gráfico 7	América Latina (11 países): razón de no asistencia a centros educativos, 12-17 años, alrededor de 2019	15
Gráfico 8	América Latina (10 países): razón de no asistencia a centros educativos, 18-24 años, alrededor de 2019	16
Gráfico 9	América Latina (10 países): proporción de niños, niñas y adolescentes que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en lectura y matemáticas, alrededor de 2019	17
Gráfico 10	América Latina (16 países): asistencia a un centro educativo, 12-17 años, según condición de pobreza, alrededor de 2019	18
Gráfico 11	América Latina (16 países): asistencia a un centro educativo, 12-17 años, según quintiles de ingreso, alrededor de 2019	18
Gráfico 12	América Latina (16 países): asistencia a un centro educativo, 18-24 años, según condición de pobreza, alrededor de 2019	19
Gráfico 13	América Latina (16 países): asistencia a un centro educativo, 18-24 años, según zona, alrededor de 2019	19
Gráfico 14	América Latina (16 países): años de educación, 20-24 años, según condición de pobreza, alrededor de 2019	20
Gráfico 15	América Latina (16 países): años de educación, 20-24 años, según quintiles de ingreso, alrededor de 2019	21
Gráfico 16	América Latina (16 países): diferencias en años de educación entre pobres y no pobres, según sexo, alrededor de 2019	21
Gráfico 17	América Latina (16 países): tasa de prevalencia del abandono escolar (12-17 años), según condición de pobreza, alrededor de 2019	22
Gráfico 18	América Latina (16 países): tasa de prevalencia del abandono escolar (12-17 años), según quintiles de ingreso, alrededor de 2019	22
Gráfico 19	América Latina (16 países): tasa de prevalencia del abandono escolar (12-17 años), según urbano/rural, alrededor de 2019	23

Gráfico 20	América Latina (16 países): proporción de niños (12-17 años) que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según condición de pobreza y quintiles de ingreso, alrededor de 2019	24
Gráfico 21	América Latina (16 países): proporción de jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según quintiles de ingreso, alrededor de 2019.....	25
Gráfico 22	América Latina (16 países): proporción de niños y jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según sexo, alrededor de 2019.....	25
Gráfico 23	América Latina (16 países): proporción de niños, niñas y adolescentes entre 10 y 24 años que realizan quehaceres domésticos no remunerados en sus hogares como actividad principal, según sexo, alrededor de 2019	26
Gráfico 24	América Latina (16 países): promedio de tiempo destinado a las actividades de trabajo no remunerado (población de 10 a 24 años), según sexo, alrededor de 2019	26
Gráfico 25	América Latina (16 países): proporción de mujeres entre 10 y 24 años que realizan quehaceres domésticos no remunerados en sus hogares como actividad principal, según condición de pobreza, alrededor de 2019.....	27
Gráfico 26	América Latina y el Caribe (21 países): promedio de personas en hogares usuarios de los programas de transferencias condicionadas	30
Gráfico 27	América Latina y el Caribe (21 países): promedio del gasto anual de los programas de transferencias condicionadas	30
Gráfico 28	Personas en hogares usuarios de los programas de transferencias condicionadas, alrededor de 2019	31
Gráfico 29	Gasto de los programas de transferencias condicionadas, alrededor de 2019	31
Gráfico 30	Monto mensual de los programas de transferencias condicionadas, alrededor de 2019	32
Gráfico 31	Monto mensual de los programas de transferencias condicionadas, alrededor de 2019	32
Gráfico 32	América Latina y el Caribe (20 países): número de programas de transferencias condicionadas, según métodos de focalización.....	33
Gráfico 33	América Latina y el Caribe (19 países): número de programas de transferencias condicionadas, según población objetivo y tipo de condicionalidades.....	35
Gráfico 34	América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según grupos de edad, alrededor de 2019	58
Gráfico 35	América Latina (18 países): tiempo de cierre completo o parcial del sistema educativo presencial (primaria, secundaria y enseñanza superior), 16 de febrero de 2020 a 31 de mayo 2021.....	58
Gráfico 36	Simulación del cambio en el puntaje promedio en PISA en lectura debido al COVID-19, según nivel socioeconómico.....	60
Gráfico 37	América Latina (13 países): niños entre 5 y 12 años en hogares sin acceso a Internet, por quintiles de ingreso, alrededor de 2019	62
Gráfico 38	América Latina (7 países): estudiantes de 15 años que cuentan con dispositivos digitales en el hogar, por tipo de dispositivo y cuartil socioeconómico, alrededor de 2018	63
Gráfico 39	América Latina y el Caribe (32 países): número de países que adoptaron medidas de protección social para la población en situación de pobreza, por tipo de medida, entre marzo y noviembre de 2020.....	65
Gráfico 40	Porcentaje de la población cubierta por las medidas de emergencia de protección social no contributiva para enfrentar la pandemia de COVID-19, de marzo a junio de 2020.....	66
Gráfico 41	Monto mensual de las transferencias monetarias para enfrentar la pandemia de COVID-19, de marzo a junio de 2020	67

Recuadros

Recuadro 1	Desigualdades en aprendizaje	27
Recuadro 2	Implementación de condicionalidades	45
Recuadro 3	Impacto en trabajo infantil.....	56
Recuadro 4	Efectos en el aprendizaje en Colombia y Chile.....	60
Recuadro 5	Aprendo en Casa.....	63

Resumen

En este estudio se analiza el vínculo entre los programas de transferencias monetarias condicionadas con componentes educativos en los países de América Latina y el Caribe y el desempeño de distintos índices educativos de la población adolescente y juvenil en situación de pobreza y vulnerabilidad, en un contexto de crisis por la pandemia de COVID-19.

El análisis de las principales brechas de desigualdad educativa en distintas dimensiones del desempeño y trayectoria educativa de los adolescentes y jóvenes de la región pone en evidencia la complejidad del punto de partida y del contexto en que se espera que los programas de transferencias condicionadas operen. El escenario es lamentable, tanto a nivel agregado y entre países, como entre distintos grupos sociales al interior de los países. Además de la situación de especial vulnerabilidad que experimentan los adolescentes y jóvenes en comparación con otros grupos etarios, existen importantes brechas entre adolescentes y jóvenes en distintos indicadores de logro educativo, con respecto a asistencia, graduación, años de educación, abandono escolar, incidencia de población adolescente y juvenil que no estudia ni trabaja y calidad del aprendizaje. La posición en la distribución de ingresos, la situación de pobreza, el lugar residencia y el sexo son algunas de las principales dimensiones alrededor de las que estas se reflejan desigualdades.

Los programas de transferencias de ingreso y sus componentes educativos se presentan como una de las pocas herramientas de esfuerzos integrales y sostenidos de protección social dirigidas a jóvenes y adolescentes en la región. Por lo mismo, este documento describe sus características principales y de diseño, así como su implementación en indicadores de cobertura, suficiencia y otros aspectos clave. Se presenta en profundidad el panorama de las condicionalidades educativas en estos programas, así como la variación en aspectos centrales como el monitoreo y las sanciones ante el incumplimiento por parte de los destinatarios. A pesar de la expansión en cobertura y gasto de los componentes educativos de los programas de transferencias condicionadas, existe una alta heterogeneidad entre programas y países en cuanto a características cuantitativas y diseño, así como en cuanto a la conducta específica sobre la que se condiciona la transferencia, la forma en que las condicionalidades se monitorean, la implementación de sanciones en caso de incumplimiento y el despliegue de dispositivos adicionales para proteger las trayectorias educativas.

La evidencia disponible plantea un escenario relativamente optimista en cuanto al impacto de los programas de transferencias sobre los principales indicadores educativos. En particular, se han encontrado impactos positivos sobre la matrícula, la asistencia educativa, así como los años acumulados de educación, la graduación del ciclo primario y medio y la permanencia escolar. Sin embargo, la evidencia sobre el efecto específico de las distintas maneras de implementar las condicionalidades educativas es inconclusa; y la evidencia sobre los impactos de estos programas sobre los aprendizajes es variada.

La pandemia del COVID-19 se presenta como un desafío frente al rol que los programas de transferencias condicionadas pueden ejercer en cuanto a la protección de las trayectorias educativas de los adolescentes y jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad. La evidencia hasta ahora recabada da a entender que estas trayectorias han estado especialmente amenazadas desde que inició la pandemia y es posible que las medidas tomadas por los gobiernos para atenuar este proceso sean insuficientes. No obstante, se debe resaltar el importante rol que han jugado los programas de transferencias como dispositivos de apoyo a la población más afectada durante la crisis generada por la pandemia.

Así, los programas de transferencias no contributivas cumplen un rol importante para cerrar brechas educativas en distintas dimensiones de la matriz de desigualdad y aminorar el potencial abandono escolar y universitario a raíz de la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe. A la luz de lo encontrado en este análisis, se hace un llamado a elaborar y diseñar políticas que consideren la heterogeneidad de las trayectorias educativas y las características de contexto que dan forma al mecanismo entre las transferencias monetarias condicionadas y los logros educativos. La expansión de la cobertura de los programas de transferencias dirigidos a la población joven fortalecería los lazos entre las condicionalidades educativas y otros instrumentos que aportan a la protección de las trayectorias educativas y la inserción laboral. Para esto, se requiere reforzar la oferta educativa, tanto para garantizar acceso como para asegurar servicios de calidad. Finalmente, se insta a profundizar en la generación de evidencia que permita evaluar el peso de las condicionalidades sobre los logros educativos, así como determinar las combinaciones de conductas, monitoreo y sanciones que producen los mejores resultados en materia educativa.

Introducción

En las últimas décadas, los países de América Latina han desplegado programas de transferencias no contributivas para las familias. Un componente central de estos programas ha sido el condicionamiento de las transferencias monetarias al cumplimiento de ciertas actividades, entre las que destaca la asistencia educativa. Este documento profundiza en el papel de estos programas para el aumento de la matrícula y la retención escolar, así como en otros indicadores educativos, considerando todo el ciclo estudiantil, con énfasis en los adolescentes y jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad.

En la sección I se repasan las principales brechas de desigualdad educativa en distintas dimensiones del desempeño y trayectoria educativa de los adolescentes y jóvenes. Pese a que con la llegada de la pandemia estos indicadores han sido impactados negativamente, las brechas que se identifican en esta sección plantean un punto de partida claro y permiten proyectar los escenarios de deterioro, tanto a nivel agregado y entre países, como entre distintos grupos sociales al interior de los países.

La sección II describe los programas de transferencias de ingreso y sus componentes educativos. Además de describir las características fundamentales de estos dispositivos, la sección resume las principales tendencias que han seguido los diseños de estos programas, así como su implementación en indicadores de cobertura, suficiencia y otros aspectos clave. La sección también describe en profundidad el panorama de las condicionalidades educativas en los programas de transferencias existentes y pasados, así como la variación en aspectos centrales como el monitoreo y la punitividad de las sanciones ante el incumplimiento por parte de los destinatarios.

La sección III sintetiza la evidencia disponible sobre los impactos de estos programas en los principales indicadores educativos. Se analizan los resultados que los programas de transferencia condicionada han tenido a nivel internacional en los indicadores educativos, poniendo el foco en el impacto de distintos abordajes de condicionalidades en esta ecuación. También se revisan en profundidad los impactos que los programas de transferencia condicionada de la región han tenido sobre las principales dimensiones de logro educativo, así como en los aprendizajes y en trayectorias de mediano y largo plazo de los niños y adolescentes destinatarios.

La sección IV presenta brevemente el uso que los gobiernos de la región han dado a los programas de transferencias no contributivas para reducir el impacto de la crisis del COVID-19 sobre el bienestar de los adolescentes y jóvenes, así como sobre sus trayectorias educativas.

La sección V presenta la síntesis y conclusiones, resaltando el rol de los programas de transferencias no contributivas para cerrar brechas educativas en distintas dimensiones de la matriz de desigualdad y aminorar el potencial abandono escolar y universitario a raíz de la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe.

I. Brechas de desigualdad educativa en América Latina

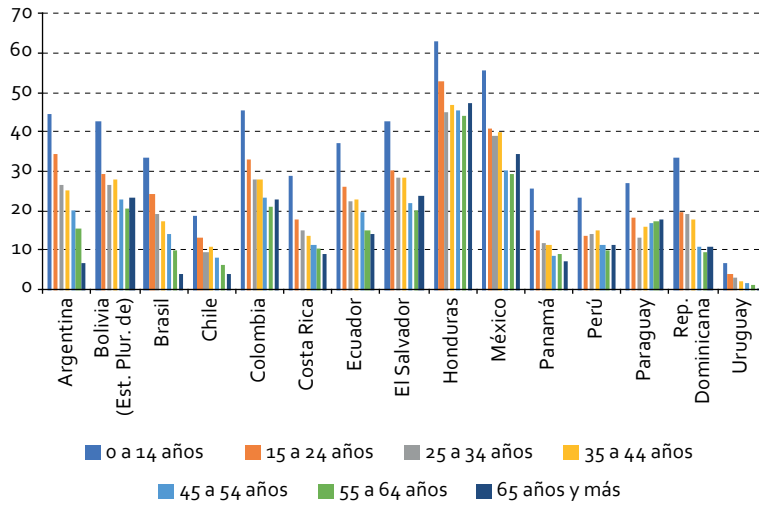
La adolescencia y la juventud son momentos claves en la vida de las personas, donde se combinan riesgos de distinta índole. Los cambios físicos, sociales y psicológicos que se concentran en esta etapa de la vida estructuran no sólo las trayectorias hacia la vida adulta, sino también el acceso presente y futuro a las oportunidades y bienestar (Rossel y Filgueira, 2015). En particular, esta etapa se caracteriza por la transición desde la dependencia del hogar de origen a la asunción de roles adultos, asociada a la emancipación, la salida del sistema educativo, la formación de una familia propia, el inicio de la fase reproductiva y la inserción laboral.

Aunque estos procesos describen los riesgos que todos los adolescentes y jóvenes enfrentan, en América Latina la forma en que estos riesgos se procesan está altamente segmentada. Este capítulo aborda las brechas y desigualdades que describen las trayectorias educativas de los adolescentes y jóvenes latinoamericanos y, en particular, el lugar que ocupan la pobreza y la vulnerabilidad como obstáculos a los procesos de transición antes descritos.

El punto de partida es complejo. En todos los países de la región, los adolescentes y jóvenes tienen más probabilidades de ser pobre que cualquier otro grupo etario¹. Entre los casos más extremos se encuentra Honduras, donde un 63% de los menores de 15 años son pobres, y en México, donde esta cifra alcanza el 56%. En el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, la Argentina y Colombia, más del 40% están en esta situación. El caso que claramente se destaca por sus bajas proporciones de pobreza es el Uruguay (6,5%). La pobreza entre los adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años es menor a la de los niños y niñas de 0 a 14 años (por aproximadamente 10 puntos porcentuales), pero continúa siendo superior a la de otros grupos etarios. A su vez, en 6 países, la proporción está por encima del 30% (véase el gráfico 1).

¹ Si bien esta sección utiliza los últimos datos disponibles de encuestas de hogares al momento de redactar el estudio, que en su mayoría corresponden al 2019, la sección IV presenta la forma en la que la pandemia del COVID-19 ha agudizado las brechas de desigualdad educativa descritas en esta sección.

Gráfico 1
América Latina (15 países): población en situación de pobreza, según edad, alrededor de 2019
(En porcentajes)

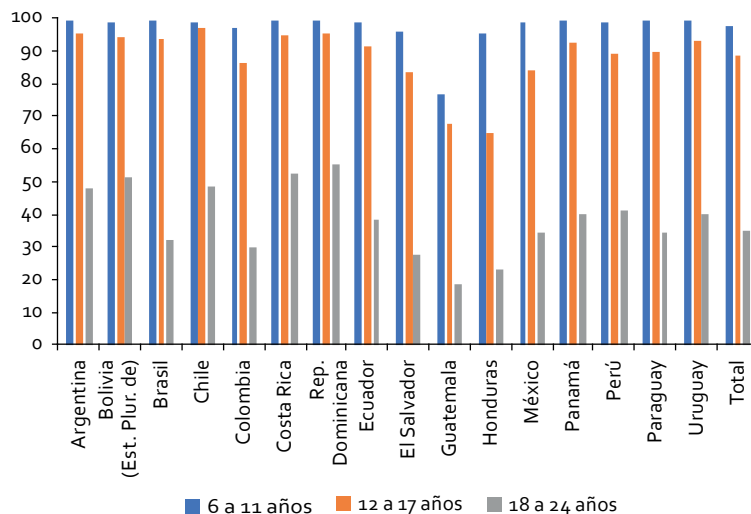


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPALSTAT.

A. Situación de los adolescentes y jóvenes en materia educativa

En materia educativa, la mayoría de los países han alcanzado niveles casi universales de asistencia en el tramo etario correspondiente a la educación primaria (6 a 11 años). Entre los adolescentes de 12 a 17 años, también se alcanzan niveles muy altos de asistencia en la mayoría de los países (por encima del 90%). No obstante, Honduras y Guatemala llaman la atención, pues sólo el 67% y 65% de esta población asiste a un centro escolar, respectivamente. Sin embargo, al analizar las tasas de asistencia entre las personas de 18 a 24 años las caídas son pronunciadas en todos los países. En el promedio regional, solo el 35% de esta población asiste a un centro educativo y solo en tres casos (Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica y República Dominicana), sobrepasa el 50% (véase el gráfico 2)

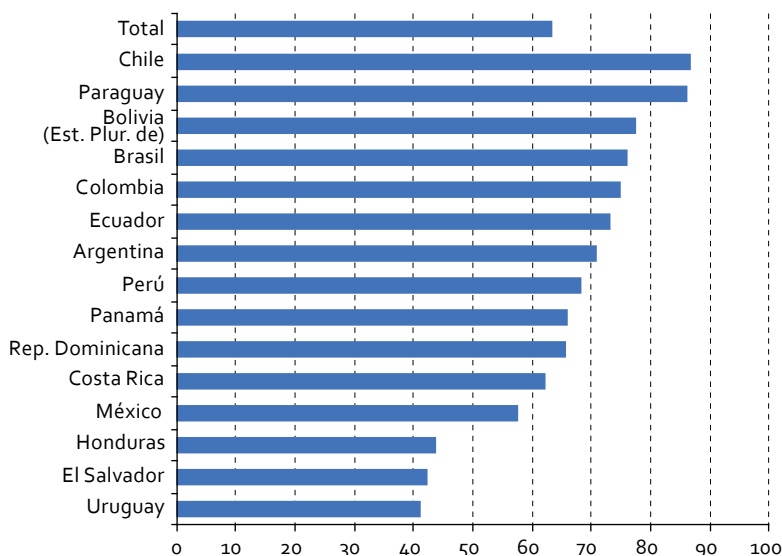
Gráfico 2
América Latina (16 países): asistencia a un centro educativo, según grupo etario, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Estos datos son consistentes con las cifras de culminación de educación primaria: el porcentaje de personas de 15 a 19 años con educación primaria completa se encuentra por encima del 90% en casi todos los países. No obstante, y aunque las cifras de asistencia al nivel educativo secundario son altas, la culminación de este nivel es más baja. En promedio, un 63% de los jóvenes de entre 20 y 24 años completaron este nivel. Pero, existe una alta variación en la región: mientras en países como Chile, el Paraguay, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Brasil esta proporción está por encima del 75%, en el Uruguay, El Salvador y Honduras menos del 45% de los jóvenes entre 20 y 24 años terminaron la secundaria (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
América Latina (15 países): personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa, alrededor de 2019
(En porcentajes)



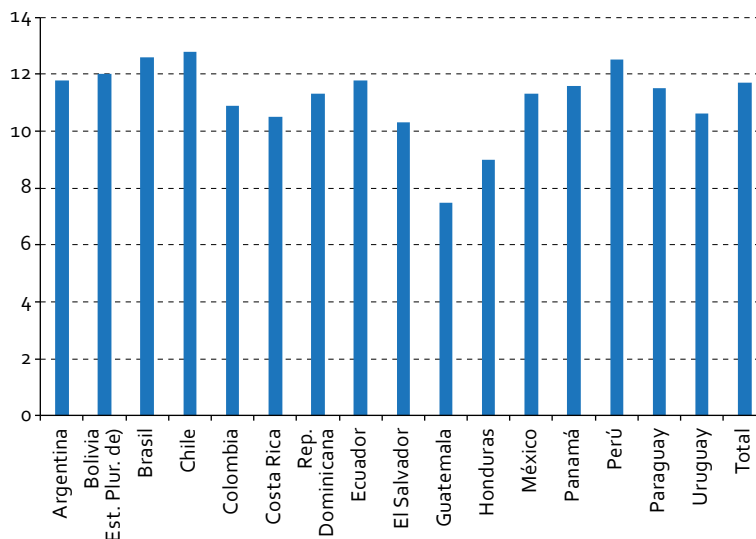
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Los jóvenes de entre 20 y 24 años tienen en promedio 11,7 años de educación. Entre los países con población más educada (en términos de años de escolarización) se encuentran Chile (13,5), el Brasil (12,8), el Perú (12,5) y la Argentina (12,1), en donde la mayoría de los jóvenes logran culminar primaria y secundaria. En Guatemala y Honduras, en promedio, los jóvenes no alcanzan los 10 años de educación; y en Colombia, Costa Rica, El Salvador y el Uruguay no sobrepasan los 11 años de escolaridad (véase el gráfico 4)².

El promedio regional del porcentaje de abandono educativo entre los adolescentes de 12 a 17 años ronda el 10%. Este indicador alcanza la proporción más alta en Honduras y Guatemala, con un abandono de aproximadamente el 30% y presenta las tasas más bajas en el Perú (3,2), la República Dominicana (3,6) y el Brasil (3,9). Al analizar el grupo de jóvenes de 18 a 24 años, se registran tasas de abandono significativamente más altas, con un promedio regional de 24%. Nuevamente, se observan proporciones muy altas en Honduras, El Salvador y Guatemala (cerca del 50%), pero también en México (35%), el Paraguay (30%) y el Uruguay (32%). Solamente en Chile y el Perú se mantienen en 10% o menos (véase el gráfico 5).

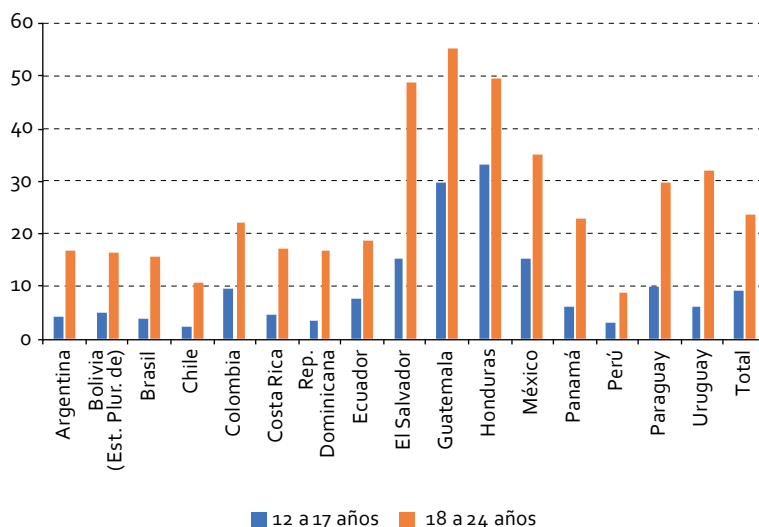
² Cabe señalar que los años de estudio obligatorios varían según el país.

Gráfico 4
América Latina (16 países): años de educación promedio de jóvenes de 20 a 24 años, alrededor de 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

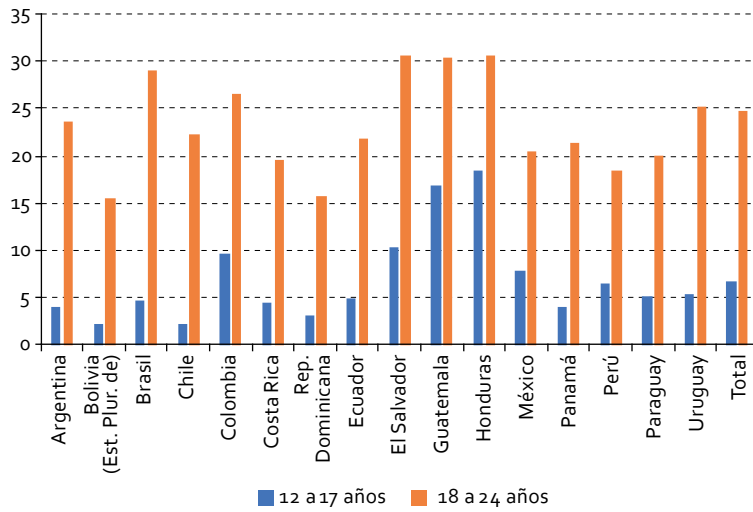
Gráfico 5
América Latina (16 países): tasa de prevalencia de abandono escolar, por tramos de edad, alrededor de 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Aunque lo deseable es que los jóvenes asistan a un centro educativo para tener a futuro una mejor inserción laboral más calificada, en muchos casos éstos deben salir al mercado laboral o dedicarse a trabajos de cuidado no remunerados. Doblemente preocupante son los casos de jóvenes que no están insertos en ninguno de los dos ámbitos, situación que se presenta sobre todo entre los jóvenes de 18 a 24 años. En todos los países evaluados, excepto en tres (Estado Plurinacional de Bolivia, República Dominicana y Perú), más del 20% de las personas en este grupo etario no estudian ni están ocupadas en el mercado laboral. Este indicador es más bajo para los adolescentes de 12 a 17 años, cuyo promedio regional no sobrepasa el 7%. En Colombia, Honduras, El Salvador y Guatemala, por lo menos el 10% de los adolescentes se encuentra en esta situación. En cambio, en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y la República Dominicana, esta proporción no supera el 3% (véase el gráfico 6).

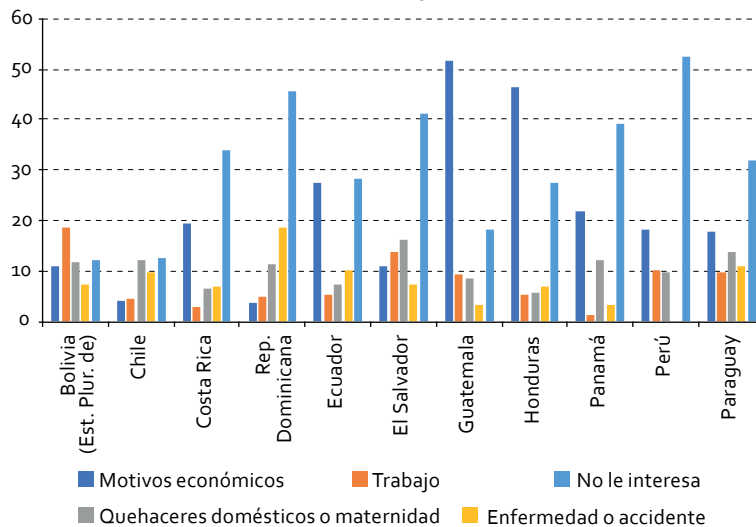
Gráfico 6
América Latina (16 países): proporción de adolescentes y jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según tramos etarios, alrededor de 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Al analizar los motivos de no asistencia a un establecimiento educativo entre las y los adolescentes de entre 12 y 17 años, la falta de interés³ destaca en la mayor parte de los países. Esto podría estar relacionado con falencias de la oferta educativa, que no ha logrado ser inclusiva y adecuarse a lo que demandan los tiempos en términos de habilidades y competencias a formar. No obstante, en algunos países los motivos económicos son más o igualmente importantes que la falta de interés. En Guatemala y Honduras, por ejemplo, casi la mitad de los adolescentes no pueden ir a la escuela por motivos económicos. En otros países como Costa Rica, el Ecuador y Panamá, entre el 20% y 30% se encuentran en esta situación (véase el gráfico 7).

Gráfico 7
América Latina (11 países): razón de no asistencia a centros educativos, 12-17 años, alrededor de 2019
 (En porcentajes)

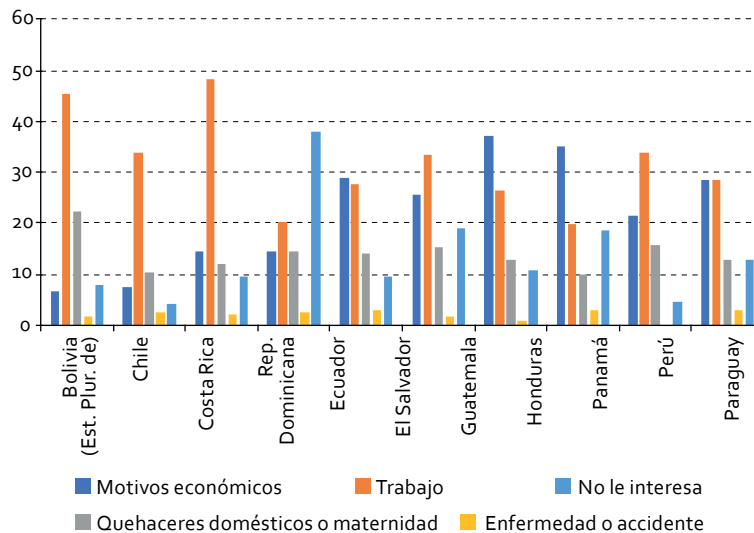


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

³ Cabe señalar que el número de observaciones para esta pregunta es bajo, particularmente para el tramo de 12 a 17 años, por lo que estos resultados deben tomarse con precaución.

Entre los jóvenes de 18 a 24 años la situación cambia. La falta de interés es el motivo menos mencionado en la mayoría de los países y la principal razón por la cual declaran no asistir a un establecimiento educativo es por estar ocupados en el mercado laboral. En el Estado Plurinacional de Bolivia y Costa Rica, por ejemplo, casi la mitad de los jóvenes no estudian por temas laborales. No obstante, también tiene peso el motivo económico: en 6 de los 10 países con esta información, más del 20% de los jóvenes lo mencionan como motivo de no asistencia (véase el gráfico 8).

Gráfico 8
América Latina (10 países): razón de no asistencia a centros educativos,
18-24 años, alrededor de 2019
(En porcentajes)



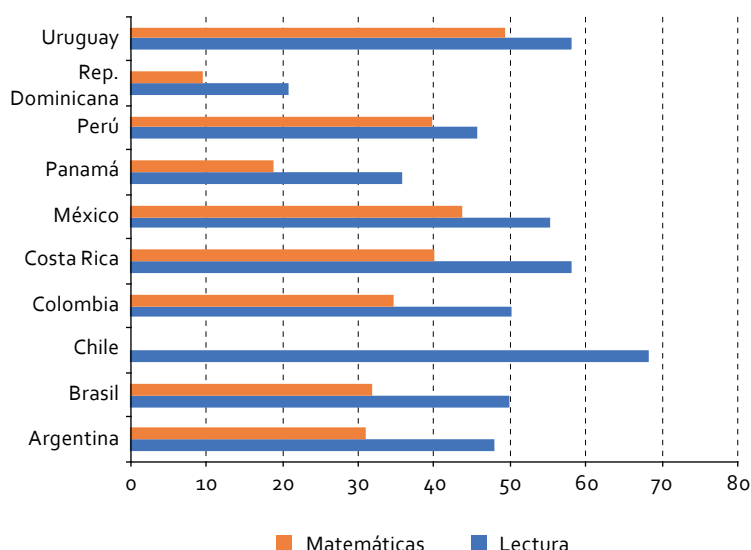
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En cuanto a los aprendizajes, los datos de las pruebas PISA⁴ indican que, en varios países de la región, los estudiantes de 15 años no están logrando alcanzar niveles satisfactorios de comprensión de las materias básicas. Entre los países que participan de la prueba, solo la mitad de los estudiantes, en promedio, alcanza un nivel mínimo de competencia en lectura. Se destaca el desempeño de los estudiantes chilenos, entre los cuales el 68% alcanza el nivel mínimo. En la mayoría de los países, el porcentaje se encuentra entre 46% y 58%. Solo Panamá (36%) y la República Dominicana (21%) se encuentran por debajo. En cuanto a matemáticas, las cifras son aún más bajas: en promedio, poco más de un tercio de los estudiantes alcanza el nivel mínimo de habilidades. En este indicador lideran el Uruguay (49%) y México (44%), mientras que en el resto de los países esta proporción se encuentra por debajo del 40% (véase el gráfico 9).

⁴ Las pruebas PISA son exámenes estandarizados dirigidos a estudiantes de 15 años en varios países del mundo. Las pruebas son parte de un esfuerzo liderado por la OCDE para obtener mediciones comparables del nivel de aprendizaje en matemáticas, lectura y ciencia (véase el recuadro 1).

Gráfico 9

América Latina (10 países): proporción de niños, niñas y adolescentes que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en lectura y matemáticas, alrededor de 2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPALSTAT.

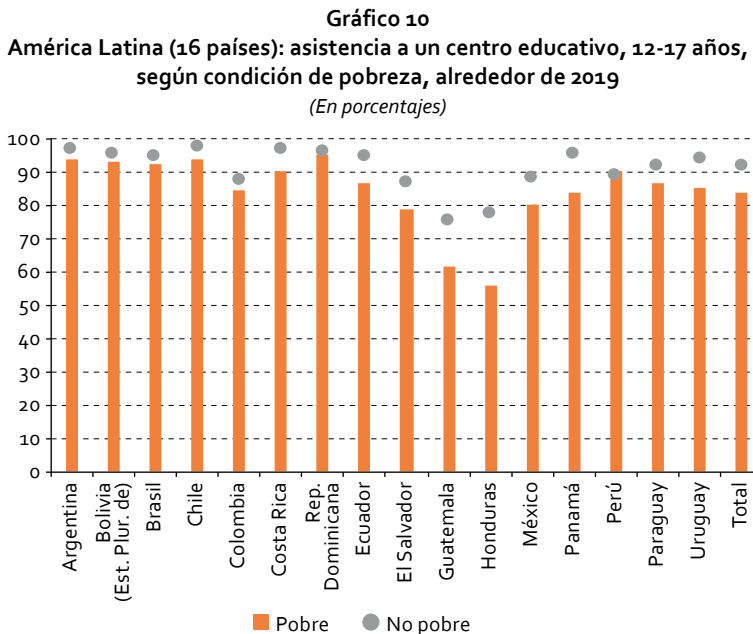
B. Principales brechas y dimensiones de desigualdad

A pesar de que los indicadores presentados anteriormente son útiles para plantear un primer panorama de la situación de los adolescentes y jóvenes de la región en materia educativa, éstos esconden importantes desigualdades entre distintos subgrupos dentro de la población adolescente y juvenil.

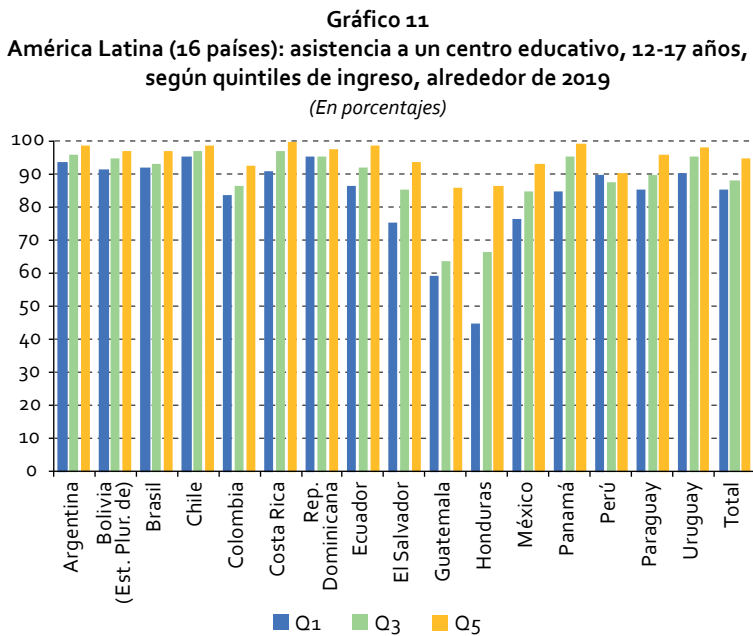
En primer lugar, existen diferencias significativas en la asistencia educativa, tanto entre los adolescentes como entre los jóvenes. Mientras que en varios países las tasas de asistencia entre adolescentes de entre 12 y 17 años son casi equitativas entre pobres y no pobres (por ejemplo, República Dominicana, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil y Perú), otros demuestran inequidades. Esto se ve especialmente agravado en algunos países centroamericanos como El Salvador y Panamá (10 puntos), Guatemala (15 puntos) y Honduras (20 puntos)⁵ (véase el gráfico 10).

También se observan brechas en la asistencia educativa según quintiles de ingreso. En Honduras, por ejemplo, solo el 45% de los adolescentes del quintil más bajo asiste a un establecimiento educativo, una proporción que aumenta a 66% en el quintil medio y a 86% en el quintil de ingresos más alto. En México también se registran brechas de más de 16 puntos entre los adolescentes de hogares pertenecientes a los quintiles inferiores y superiores de ingreso. En el otro extremo, el Perú, la República Dominicana y Chile destacan por su relativa homogeneidad en las tasas de asistencia según quintiles de ingreso (véase el gráfico 11).

⁵ En estos países también se observan importantes brechas entre adolescentes que viven en zonas urbanas y rurales. Honduras es el país en que estas diferencias son más notorias: solo el 49% de los adolescentes que viven en zonas rurales asiste a un centro educativo, contra el 80% entre los que viven en urbes.



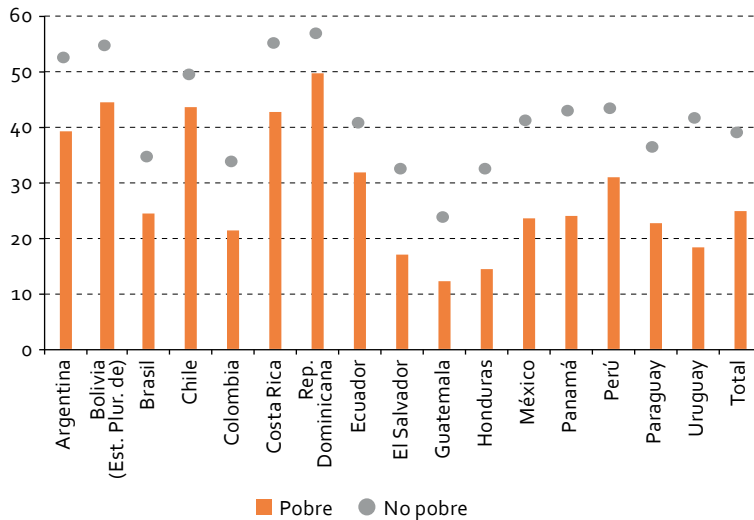
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Al analizar la asistencia entre los jóvenes de 18 a 24 años se detectan diferencias aún mayores entre grupos según su situación de pobreza. En el promedio regional, aproximadamente el 38,6% de los jóvenes que viven en hogares no pobres asisten a un centro educativo, mientras solo un cuarto de los que viven en hogares pobres lo hacen. En la mayoría de los países, las diferencias entre estas dos poblaciones sobrepasan los diez puntos porcentuales. El caso más extremo es el del Uruguay, donde el 41% de los jóvenes en hogares no pobres asisten, mientras entre los jóvenes pobres esta proporción desciende al 18,5%. En México, Honduras y Panamá también se registran diferencias significativas, de 17 y 18 puntos porcentuales. En Chile, en cambio, las tasas de asistencia son similares (43,5% entre pobres, 49,1% entre no pobres) (véase el gráfico 12).

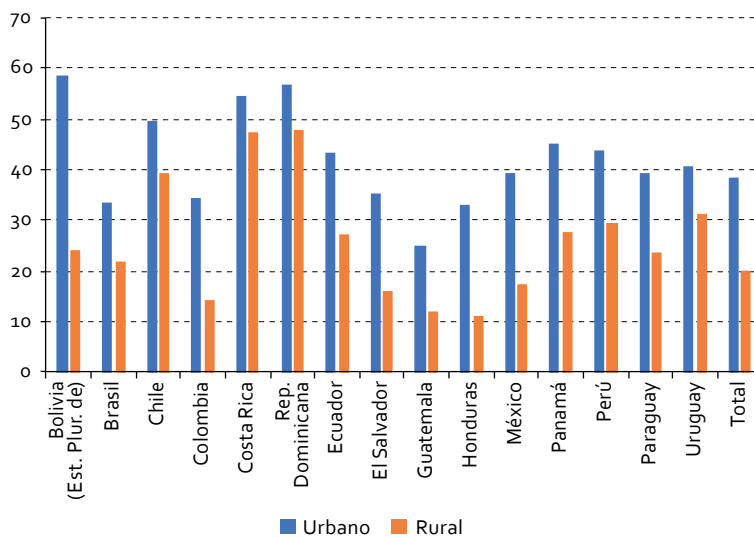
Gráfico 12
América Latina (16 países): asistencia a un centro educativo, 18-24 años, según condición de pobreza, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

El lugar de residencia es otra variable que estructura brechas en la asistencia. En el promedio regional, los jóvenes que viven en zonas rurales tienen una asistencia en torno al 20%, mientras que la asistencia alcanza el 38% entre jóvenes urbanos. El Estado Plurinacional de Bolivia es el país donde la brecha es más amplia: el 58% de los jóvenes urbanos asisten mientras que entre los jóvenes de zonas rurales la asistencia alcanza apenas el 24%. En Colombia, Honduras y México se registran brechas de aproximadamente 20 puntos porcentuales (véase el gráfico 13).

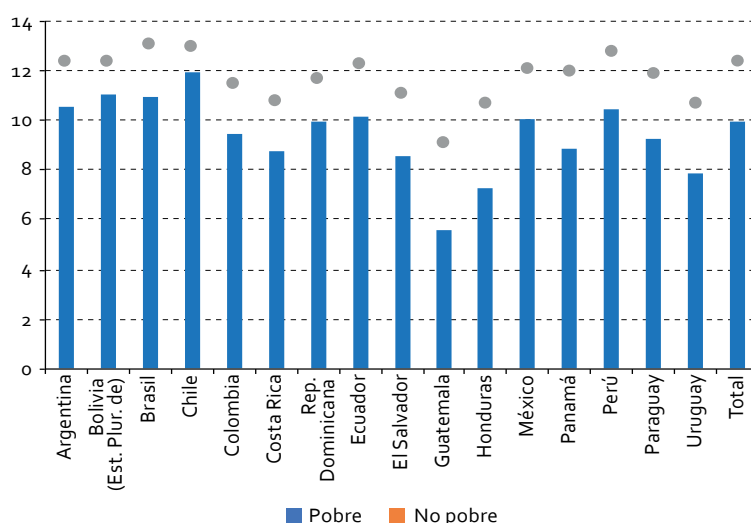
Gráfico 13
América Latina (16 países): asistencia a un centro educativo, 18-24 años, según zona, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En segundo lugar, los jóvenes en hogares no pobres acumulan un mayor número de años de educación que sus contrapartes en hogares pobres. A nivel regional, los jóvenes no pobres acumulan un promedio de 2,3 años más de educación que los jóvenes en situación de pobreza. Esta brecha es aún más amplia en ciertos países, como en Guatemala, en donde la diferencia alcanza los 3,4 años y el promedio de años de educación de los jóvenes en situación de pobreza es tan solo de 5,6 años. Panamá también registra diferencias importantes, aunque con niveles más altos: 8,9 años entre los pobres y 11,9 entre los no pobres. En casi todos los países, los jóvenes en hogares pobres tienen más dificultades para terminar la educación secundaria, mientras que la mayoría de los no pobres acumulan por lo menos 11 años de educación. Como es de esperar, estas diferencias también existen al comparar por zonas, promediando los 2,3 años de diferencia (11,6 entre jóvenes urbanos y 9,3 entre rurales) (véase el gráfico 14).

Gráfico 14
América Latina (16 países): años de educación, 20-24 años, según condición de pobreza, alrededor de 2019

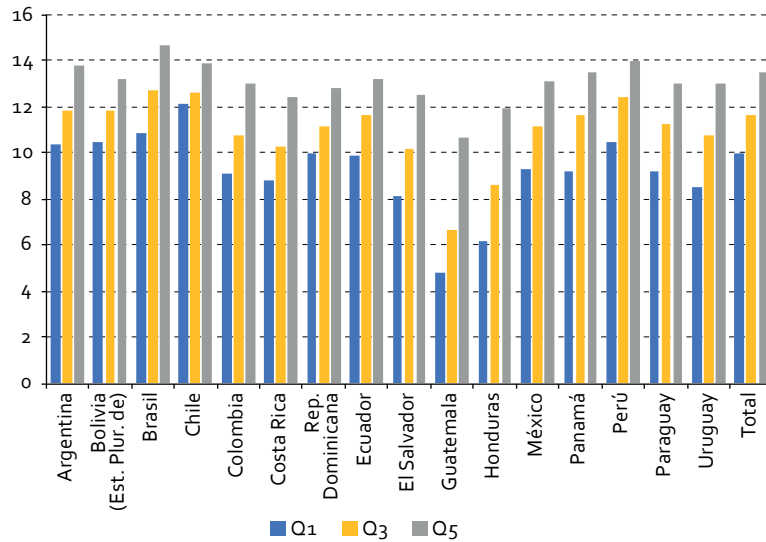


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Las brechas son más amplias al comparar los años de educación entre los del quintil más pobre con el más rico: en promedio, los jóvenes del quintil más rico acumulan 3,5 años más de educación. Como lo ilustra el gráfico 15, los años promedio aumentan linealmente con el aumento de los ingresos del hogar. En línea con el análisis según condición de pobreza, los casos de Honduras y Guatemala son los más graves, ya que la diferencia de años de escolaridad entre los jóvenes en el primer y último quintil es de casi 6 años. En el Uruguay, El Salvador y Panamá, la brecha supera los 4 años. Solo en Chile, los jóvenes del quintil más pobre acumulan más de 11 años de educación (12,1). En el quintil 3, aún quedan varios países por alcanzar los 11 años de educación, entre ellos Colombia, Costa Rica, el Uruguay, Honduras y Guatemala (véase el gráfico 15).

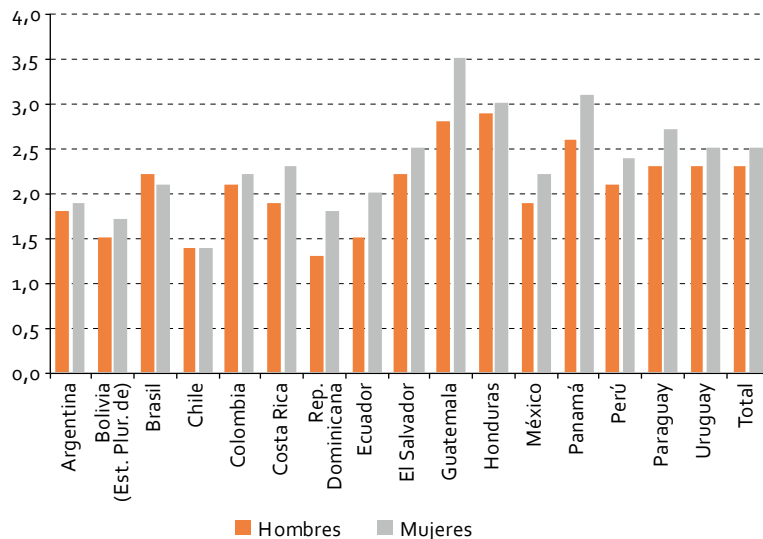
Las diferencias entre hombres y mujeres en este indicador son más reducidas que las brechas según niveles de ingreso. En el promedio regional, las mujeres tienen medio año más de educación. La brecha más grande se registra en la República Dominicana, donde las mujeres alcanzan 11,2 años de educación y los hombres 10,1. En el Uruguay, Honduras, la Argentina, el Brasil y Panamá, las mujeres tienen entre 0,7 y 0,8 años más de educación que los hombres. En el único país en donde los hombres tienen más años de escolaridad es Guatemala (7,3 entre hombres y 6,9 entre mujeres) (véase el gráfico 16).

Gráfico 15
América Latina (16 países): años de educación, 20-24 años, según quintiles de ingreso, alrededor de 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

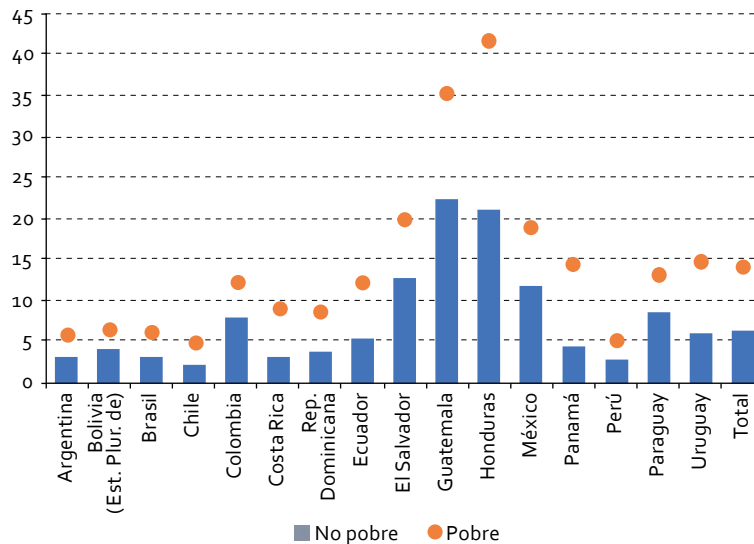
Gráfico 16
América Latina (16 países): diferencias en años de educación entre pobres y no pobres, según sexo, alrededor de 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En tercer lugar, existen diferencias al interior de los países en relación con la tasa de abandono escolar en la población de 12 a 17 años. Por ejemplo, en Honduras, la tasa de abandono entre los adolescentes en hogares no pobres es de 21%, notoriamente más alto que el promedio regional total de 6,3%, y más de 20 puntos porcentuales por debajo de la cifra de abandono escolar entre adolescentes en hogares pobres, que alcanza el 41,6%. En los países con tasas más bajas (por ejemplo, Perú y Brasil), no se registran grandes diferencias entre los adolescentes en hogares pobres y no pobres. En Panamá y el Uruguay el porcentaje de abandono escolar entre los adolescentes en hogares pobres es aproximadamente 10 puntos porcentuales más alto que entre los adolescentes en hogares no pobres (véase el gráfico 17).

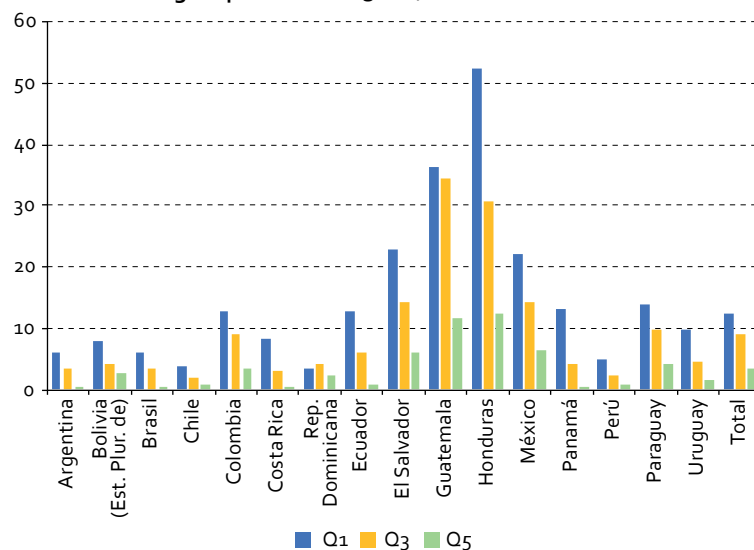
Gráfico 17
América Latina (16 países): tasa de prevalencia del abandono escolar (12-17 años), según condición de pobreza, alrededor de 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Las diferencias por quintiles en las tasas de abandono escolar superan en algunos países los 10 puntos entre el quintil más bajo y el más alto. Honduras, Guatemala y El Salvador se destacan en estas diferencias, pero también México, en donde el 22% de los adolescentes del quintil más pobre abandona los estudios. Aunque las tasas de abandono escolar son más bajas en otros países, igual se registran diferencias significativas. En Panamá y el Ecuador, por ejemplo, cerca del 13% de las y los adolescentes pertenecientes al quintil 1 abandona, mientras que esta cifra es casi nula en el quintil más alto (véase el gráfico 18).

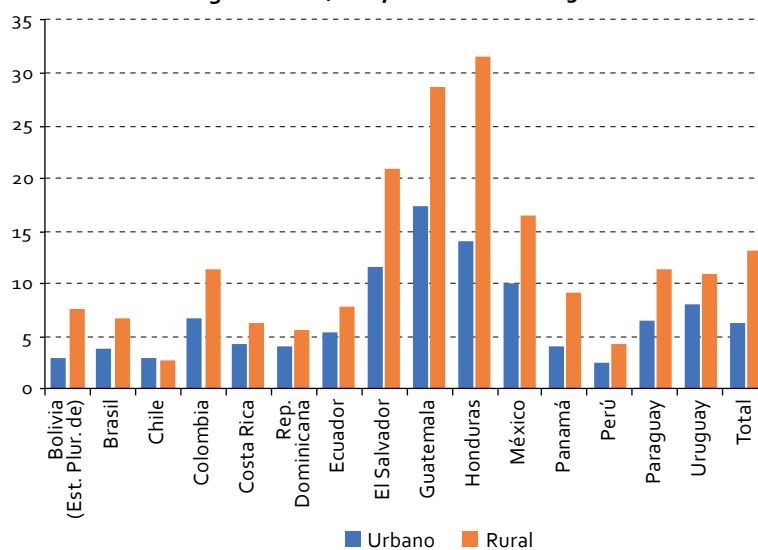
Gráfico 18
América Latina (16 países): tasa de prevalencia del abandono escolar (12-17 años), según quintiles de ingreso, alrededor de 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Por otro lado, en promedio, las tasas de abandono escolar son 10 puntos más altas entre los jóvenes de zonas rurales que entre sus contrapartes urbanas. Siguiendo las tendencias anteriores, Honduras y Guatemala presentan las brechas más amplias: de 30 y 15 puntos porcentuales respectivamente. En Panamá, México, el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador las diferencias superan los 7 puntos. En el Perú, la diferencia es de casi 3 puntos porcentuales. En Chile la brecha también es muy baja, e incluso los jóvenes rurales abandonan la educación en menor proporción que los jóvenes urbanos (1,6% y 2,6%) (véase el gráfico 19).

Gráfico 19
América Latina (16 países): tasa de prevalencia del abandono escolar (12-17 años), según urbano/rural, alrededor de 2019

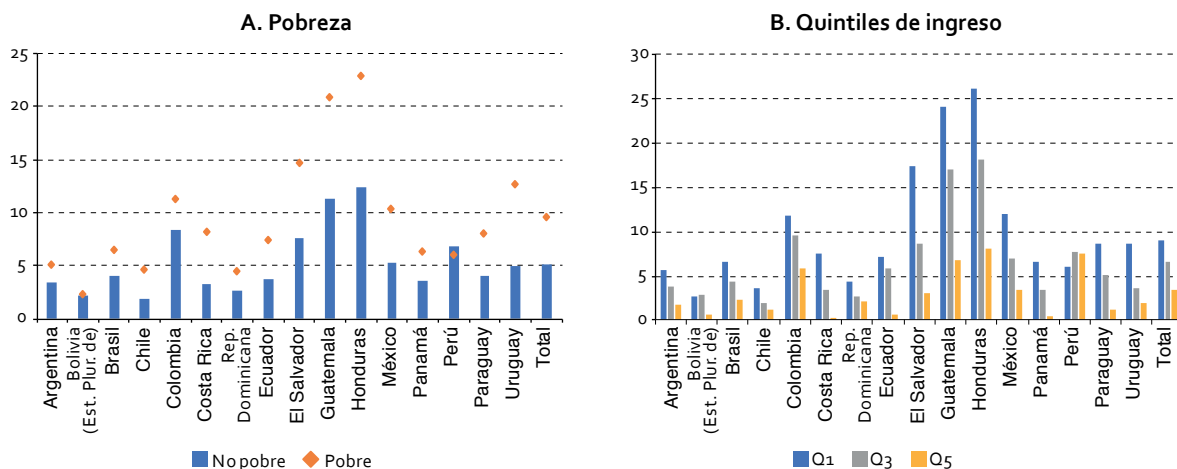


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En cuarto lugar, la proporción de adolescentes que no estudia ni trabaja también parece estar mediada por brechas importantes. Entre los adolescentes de 12 a 17 años en hogares pobres, casi el 10% no estudia ni está ocupado en el mercado laboral, una proporción que entre los de hogares no pobres se reduce a la mitad (5%). En ciertos países estas diferencias son más extremas. Además de Honduras y Guatemala, en donde la diferencia es de 10 puntos porcentuales, el Uruguay presenta amplias brechas: casi el 13% de los adolescentes en hogares pobres no estudia ni trabaja, mientras que entre los de hogares no pobres la proporción es del 5%. En cambio, en el Perú y en el Estado Plurinacional de Bolivia no existen prácticamente diferencias entre ambos grupos.

Las brechas son similares al comparar por niveles de ingreso. En el promedio regional, casi el 9% de los adolescentes en hogares pertenecientes al quintil 1 no estudia ni está ocupado en el mercado laboral, mientras que entre los del quintil 5 esta proporción es de 3%. En países como el Ecuador y el Paraguay, los adolescentes que pertenecen al quintil superior de ingresos se separan notoriamente del resto de los quintiles por sus bajas tasas (véase el gráfico 20).

Gráfico 20
América Latina (16 países): proporción de niños (12-17 años) que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según condición de pobreza y quintiles de ingreso, alrededor de 2019



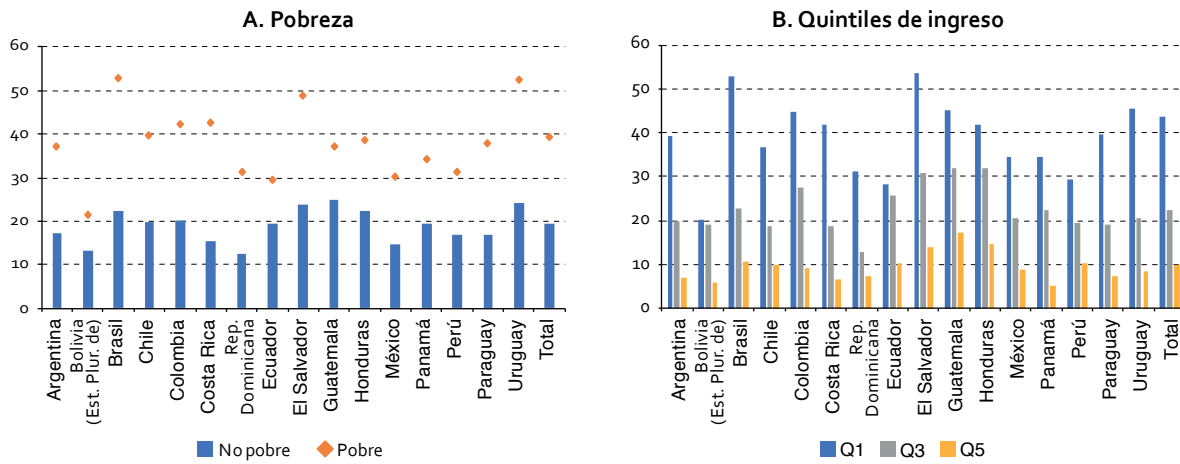
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Al analizar este indicador en el grupo de 18 a 24 años, las disparidades se mantienen. Entre los jóvenes que viven en hogares pobres, casi el 40% no está estudiando ni inserto en el mercado laboral. En cinco países, la proporción supera el 40%, alcanzando el 42% en el Uruguay y el Brasil. En ningún país la cifra es menor al 20%. Cuando se comparan estas proporciones con las de jóvenes en hogares no pobres, las desigualdades son evidentes. En promedio, la diferencia entre jóvenes en hogares pobres y no pobres es de 20 puntos porcentuales. La más amplia se registra en el Brasil, en donde el 52% de los jóvenes en hogares pobres no estudia ni está ocupado en el mercado laboral, mientras que entre sus contrapartes no pobres la cifra es del 22%. En el Uruguay, el Paraguay y la Argentina las diferencias también superan los 20 puntos porcentuales. Solamente en el Estado Plurinacional de Bolivia la diferencia es menor a los diez puntos (véase el gráfico 21).

La comparación según niveles de ingreso también evidencia estas desigualdades. Entre los jóvenes del quintil más pobre, las tasas son del 43,5%, proporción que se va reduciendo a medida que aumenta el nivel de ingreso, llegando a la mitad en el quintil 3 (22,4%) y nuevamente a la mitad al avanzar al quintil 5 (9,7%). Cabe notar que en 8 países las brechas entre el primer y el último quintil son de por lo menos 30 puntos porcentuales. Este grupo es liderado por el Brasil, en donde más del 50% de los jóvenes de los hogares más pobres no estudia ni está ocupado en el mercado laboral, mientras que entre los más ricos la cifra es de 10% (véase el gráfico 21).

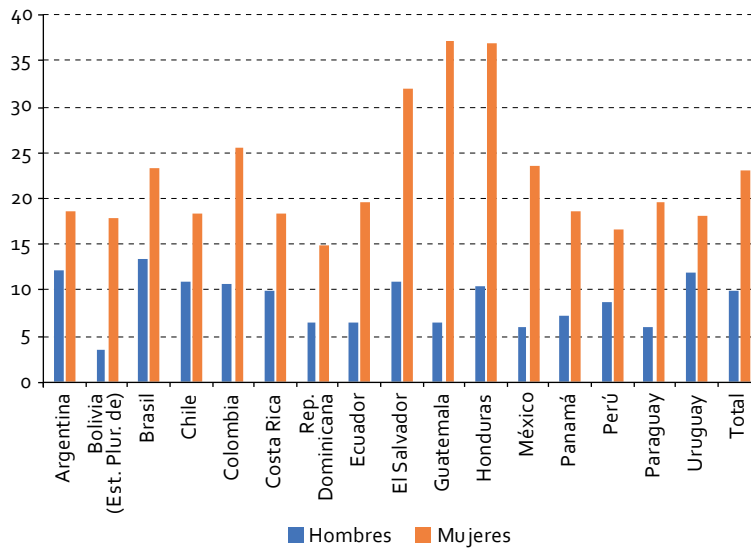
También se evidencian importantes desigualdades en términos de género en cuanto a la proporción de quienes no estudian ni están ocupados en el mercado laboral. A nivel regional, esta proporción es de 23% entre las mujeres y de 10% entre los hombres. En algunos países este indicador sobrepasa el 30% entre las mujeres (El Salvador, Guatemala y Honduras). Las diferencias con los hombres son mayores a diez puntos porcentuales en 10 de los 16 países, mientras que en el Uruguay y la Argentina se presentan las diferencias más pequeñas (6,2 y 6,5 puntos porcentuales, respectivamente) (véase el gráfico 22).

Gráfico 21
América Latina (16 países): proporción de jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según quintiles de ingreso, alrededor de 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Gráfico 22
América Latina (16 países): proporción de niños y jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según sexo, alrededor de 2019

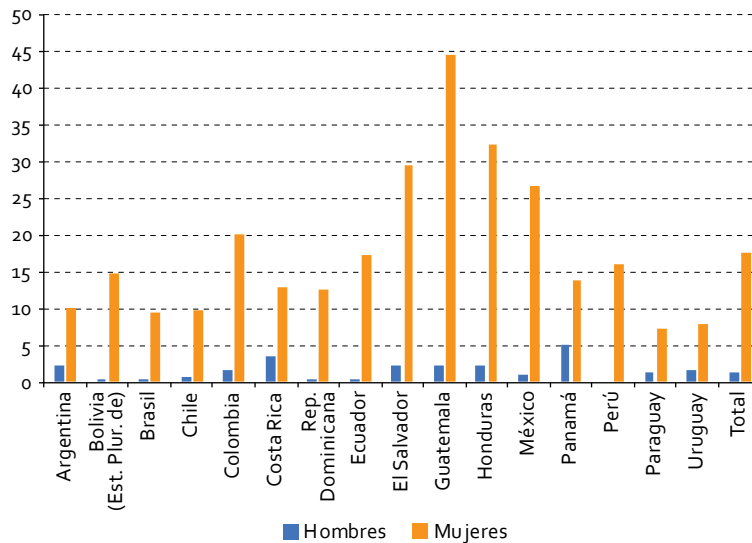


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Estas tendencias están relacionadas con el hecho de que las mujeres son las principales responsables de los quehaceres del hogar. El gráfico 23 muestra la proporción de hombres y mujeres entre 10 y 24 años que realiza trabajo no remunerado dentro del hogar como su actividad principal. Entre los hombres, esta cifra alcanza el 5% solo en un país (Panamá), mientras que en el resto se encuentra muy por debajo, con un promedio regional de 1,2%. Entre las mujeres, en cambio, el promedio regional es del 18%. Igualmente, existe una importante heterogeneidad en la región: mientras que el trabajo doméstico no remunerado es la actividad principal para cerca de la mitad de las mujeres en Guatemala, en el Paraguay solo lo es para el 7% de ellas. Aunque Guatemala es un caso extremo, en países como México y Colombia más del 20% de las mujeres están en esta situación (véase el gráfico 23).

Gráfico 23

América Latina (16 países): proporción de niños, niñas y adolescentes entre 10 y 24 años que realizan quehaceres domésticos no remunerados en sus hogares como actividad principal, según sexo, alrededor de 2019

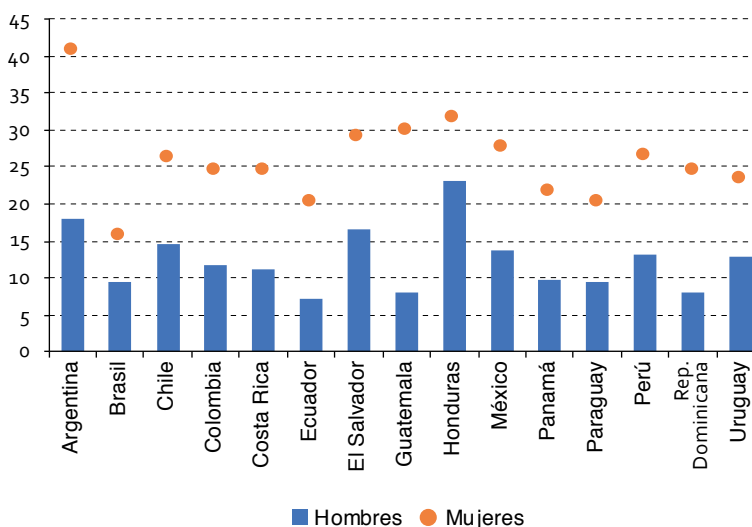


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Las encuestas de uso de tiempo permiten estimar la cantidad de horas dedicadas al trabajo no remunerado, confirmando las brechas de género. En todos los países para los que existe el registro, las niñas y jóvenes dedican significativamente más tiempo a este tipo de trabajo. En términos generales, las mujeres dedican entre 10 y 15 horas más al trabajo no remunerado que los hombres. Las brechas son particularmente altas en países como Guatemala, donde las mujeres dedican 30 horas a estas actividades (22 horas más que los hombres). Los únicos países en donde las brechas entre mujeres y hombres son inferiores a las 10 horas son el Brasil (15,7 y 9,3, respectivamente) y Honduras (31,6 y 23,1, respectivamente), donde las horas de trabajo son altas para ambos sexos (véase el gráfico 24).

Gráfico 24

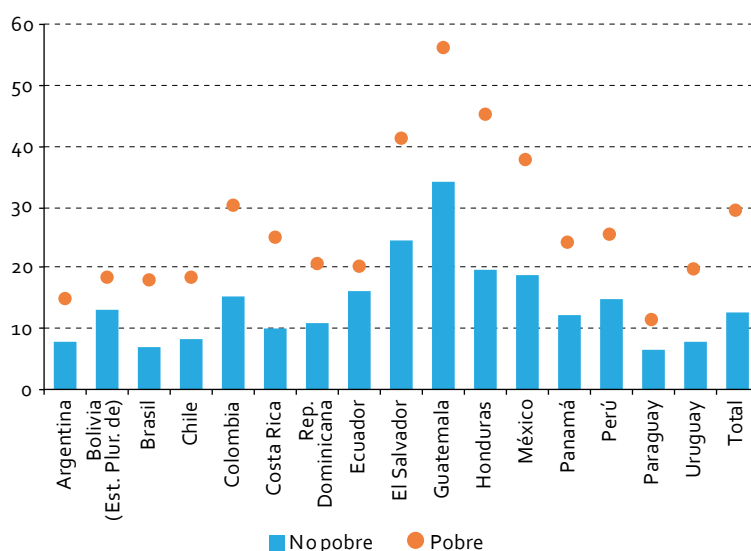
América Latina (16 países): promedio de tiempo destinado a las actividades de trabajo no remunerado (población de 10 a 24 años), según sexo, alrededor de 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Adicionalmente, existen disparidades en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado entre mujeres en hogares pobres y no pobres, mientras que entre hombres no existe ninguna diferencia entre estos dos grupos. Entre las niñas, jóvenes y adolescentes en hogares pobres, casi el 30% realizan quehaceres domésticos como actividad principal, mientras que entre las de hogares no pobres esta proporción es menos de la mitad (13%). En países como el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Paraguay, las diferencias son menos notorias (menos de 5 puntos porcentuales), pero en el resto se agudizan las distancias, en su mayoría sobre los 10 puntos porcentuales. Honduras presenta la brecha más extrema, en donde el 45% de las mujeres en hogares pobres realizan tareas domésticas no remuneradas, mientras que entre las de hogares no pobres lo hace menos del 20% (véase el gráfico 25).

Gráfico 25
América Latina (16 países): proporción de mujeres entre 10 y 24 años que realizan quehaceres domésticos no remunerados en sus hogares como actividad principal, según condición de pobreza, alrededor de 2019

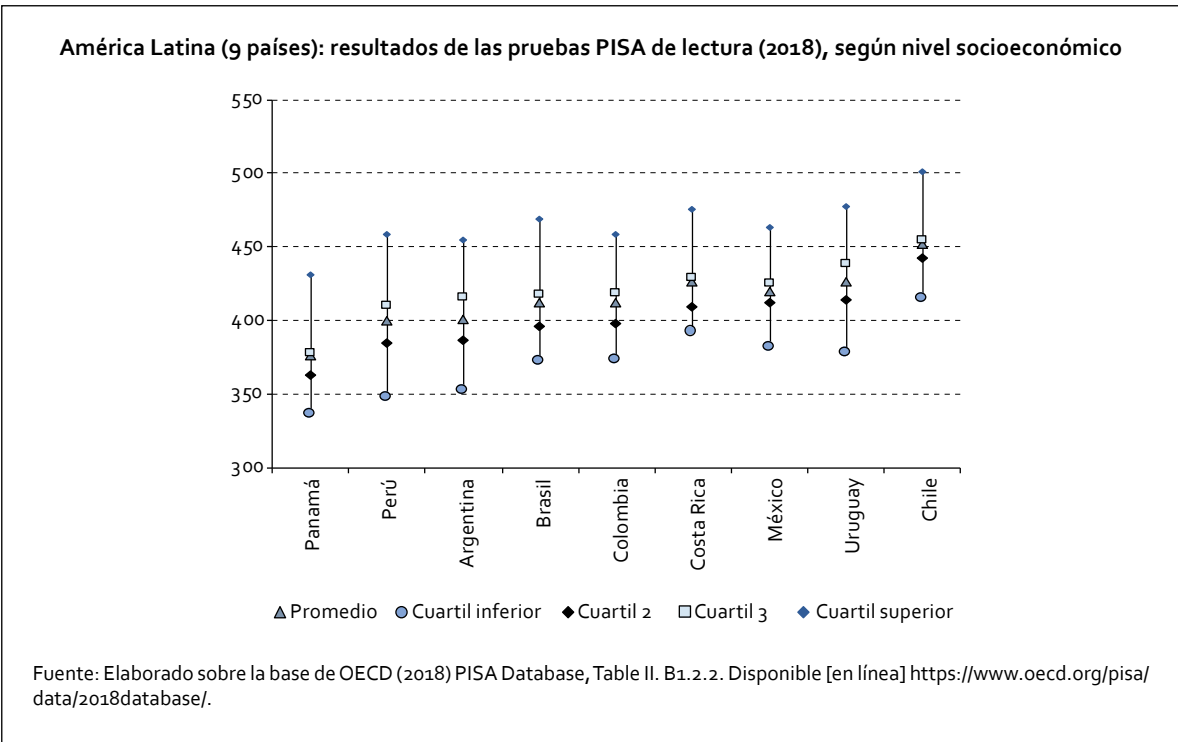


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Recuadro 1 Desigualdades en aprendizaje

Una de las pocas medidas comparadas de aprendizaje proviene de PISA, una serie de pruebas estandarizadas aplicadas a estudiantes de 15 años alrededor del mundo. Las pruebas miden rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias.

A continuación, se presentan los resultados de la prueba de lectura en los países participantes de América Latina, con un foco en las diferencias por cuartiles socioeconómicos. Lo que la figura demuestra son importantes inequidades en el aprendizaje, especialmente al comparar el cuartil más bajo con el más alto. En todos los países, los estudiantes pertenecientes a los dos cuartiles del medio obtienen puntajes relativamente parecidos. Mientras tanto, los del cuartil más rico se destacan por sus puntajes significativamente superiores. En Panamá y el Brasil, por ejemplo, estos obtienen más de 50 puntos por encima que los estudiantes del cuartil 3. En algunos países, como en Costa Rica, los estudiantes de nivel socioeconómico más bajo no están tan alejados del promedio, mientras que en países como el Perú, el Uruguay y la Argentina, se encuentran aproximadamente 50 puntos por debajo de la media.



II. Programas de transferencia de ingreso y educación en América Latina

Las transferencias monetarias no contributivas -y en particular los programas de transferencias condicionadas- son una de las principales políticas de combate a la pobreza en América Latina. Debido a la alta cobertura de estos programas en hogares pobres con niños y adolescentes, los programas de transferencias monetarias condicionadas constituyen también una herramienta clave para fortalecer la inversión en las generaciones más jóvenes y proteger trayectorias educativas, en especial entre la población adolescente.

Actualmente, todos los países de América Latina tienen alguna versión de política de transferencia monetaria con condicionalidades, en su mayoría asociadas a la asistencia escolar y a controles médicos regulares. Desde fines de los años noventa hasta alrededor de 2010, la cobertura de estos programas fue creciendo notoriamente. En el 2000, el promedio de la cobertura de estos programas alcanzaba a alrededor del 3% de la población de los países de América Latina y el Caribe. En el 2010, la cobertura promedio de estos programas alcanzaba a 18,7% de la población. Desde entonces, la cobertura se ha mantenido relativamente estable, aunque se registra un leve descenso a 17,5% en el 2019.

La ampliación de la cobertura registrada a lo largo de los años se vio lógicamente acompañada por un incremento en el gasto dirigido a estos programas. A inicios del 2000, en promedio, los gobiernos gastaban 0,06% de su PIB en transferencias monetarias condicionadas. En el 2015, la inversión en estos programas alcanzó un promedio de 0,25% del PIB de los países (véase los gráficos 26 y 27).

Más allá de las tendencias generales, las cifras de cobertura y gasto por país revelan una importante heterogeneidad. En términos de cobertura, en 2019, el espectro varía de programas que cubren menos del 1% de la población (como Abrazo en el Paraguay y PETI en el Brasil) hasta el caso extremo del Bono Juancito Pinto en el Estado Plurinacional de Bolivia, que alcanza a más del 50% de la población (este es uno de los pocos programas en América Latina que no focaliza según nivel socioeconómico). Pero más allá de este caso excepcional, hay varios programas que logran cubrir a más del 20% de la población, como, por ejemplo, las Becas Benito Juárez en México o la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la Argentina. Los programas también difieren en el nivel de inversión que requieren para los países. Solamente en dos casos, la Argentina y el Ecuador, la inversión supera medio punto del PIB. El Brasil está cerca, en tanto Bolsa Familia se financia con un presupuesto que representa alrededor de 0,45% del PIB. Luego vemos

un grupo de programas cuyo gasto ronda el 0,20% del PIB y más de 15 programas que se financian con menos del 0,10% del PIB (véase los gráficos 28 y 29).

Gráfico 26
América Latina y el Caribe (21 países): promedio de personas en hogares usuarios de los programas de transferencias condicionadas
(En porcentajes de la población)

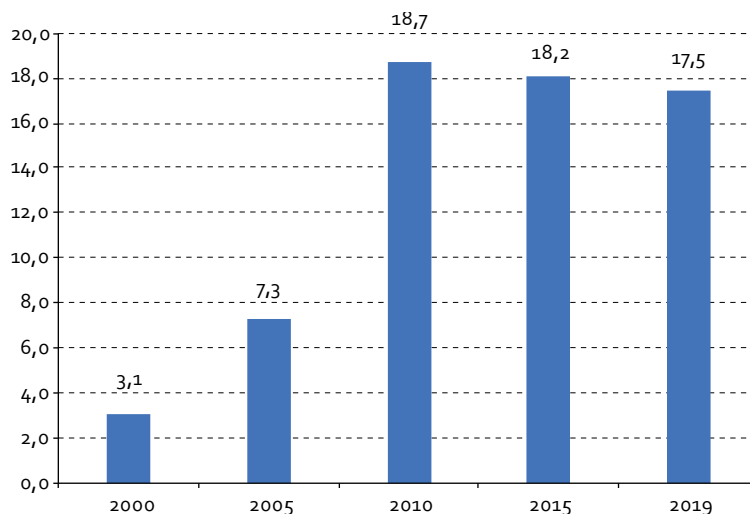
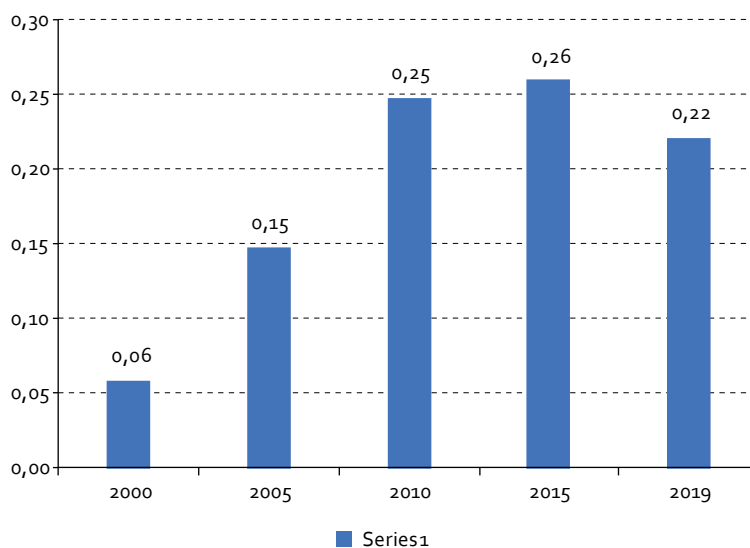


Gráfico 27
América Latina y el Caribe (21 países): promedio del gasto anual de los programas de transferencias condicionadas
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, Programas de transferencias condicionadas. Disponible [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>. Los datos de tasa de cambio, PIB en dólares a precios corrientes y población, provienen de CEPALSTAT (consultado el 2-08-2021, disponible [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/>).

Nota: La elaboración de esta serie sigue la metodología de estimación de cobertura y gasto descrita en Cecchini y Atuesta (2017). Los 21 países considerados en el cálculo son la Argentina, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Trinidad y Tabago y el Uruguay.

Gráfico 28
Personas en hogares usuarios de los programas de transferencias condicionadas, alrededor de 2019
(En porcentajes de la población total)

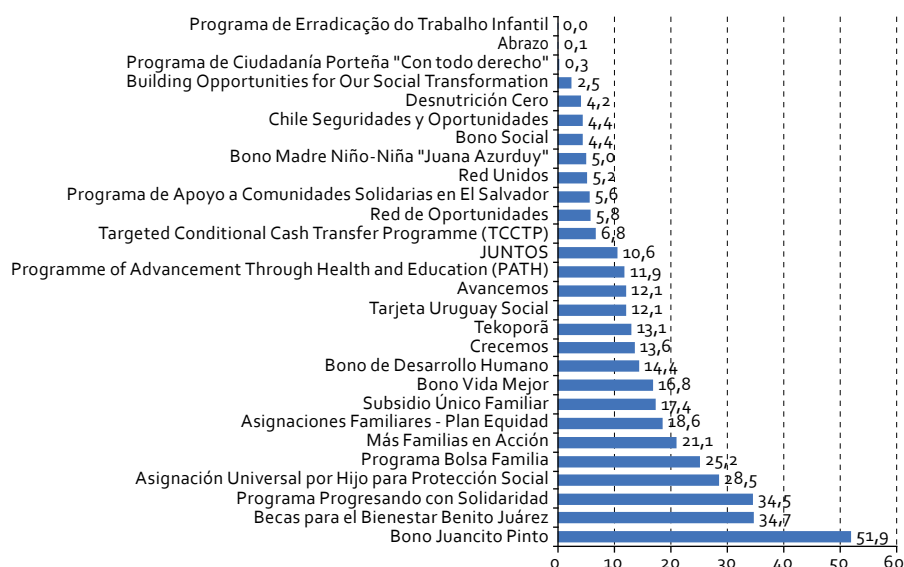
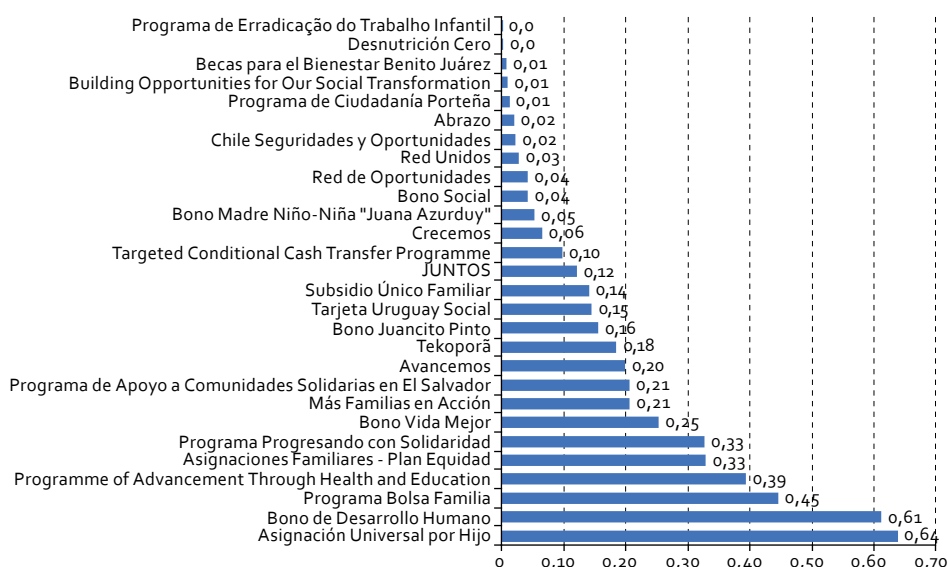


Gráfico 29
Gasto de los programas de transferencias condicionadas, alrededor de 2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, Programas de transferencias condicionadas. Disponible [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

También es importante considerar el nivel o suficiencia de la transferencia otorgada. Aunque los montos suelen variar según la cantidad de menores en el hogar u otras características, al comparar los montos mensuales promedio en dólares americanos, se destacan programas como los del Uruguay, Costa Rica y la Argentina con montos de entre 60 y 65 dólares⁶. En el extremo opuesto se encuentra el Bono Juancito Pinto (del Estado Plurinacional de Bolivia), cuya cobertura es muy amplia pero el monto de la transferencia es entre 2 y 3 dólares mensuales.

⁶ Un programa que se destaca es el Programa de Ciudadanía Porteña, cuyo monto supera los 100 dólares. No obstante, este programa es limitado en su cobertura, ya que está focalizado en la ciudad de Buenos Aires y cubre alrededor de 35 mil hogares.

Al comparar los montos en dólares con las líneas de pobreza y de pobreza extrema, en 8 programas el monto de las transferencias representa entre 0,8 y 1,4 veces la línea de pobreza extrema, de los que solo dos casos superan el equivalente a una línea de pobreza extrema. Por otra parte, en 10 programas el monto de la transferencia equivale a la mitad o menos de la línea de pobreza extrema. En cuanto a la comparación con la línea de pobreza, los montos transferidos oscilan entre el equivalente a 0,02 y 0,7 de una línea en el mejor de los casos (véase los gráficos 30 y 31).

Gráfico 30
Monto mensual de los programas de transferencias condicionadas, alrededor de 2019
(En dólares)

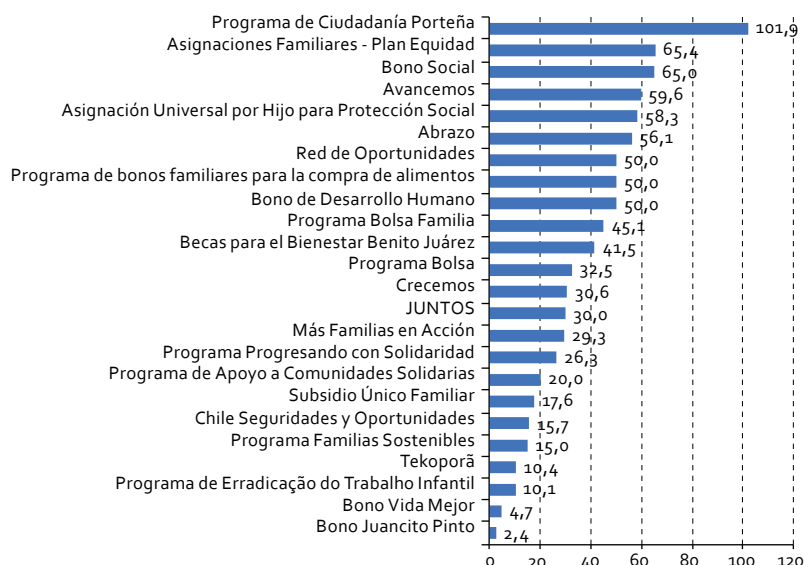
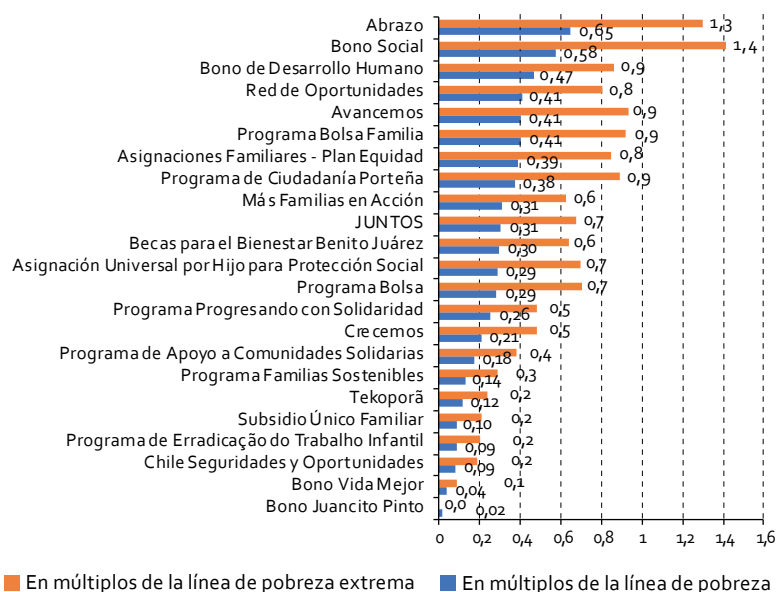


Gráfico 31
Monto mensual de los programas de transferencias condicionadas, alrededor de 2019
(En múltiplos de la línea de pobreza)

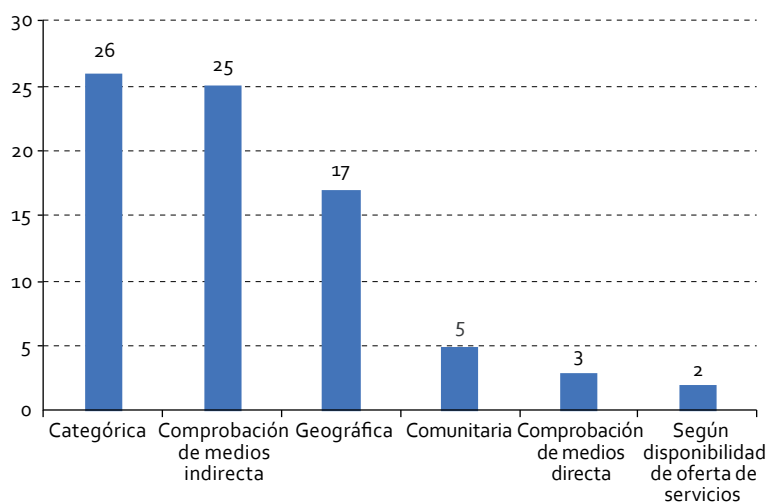


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, Programas de transferencias condicionadas [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Como programas sociales enfocados en los hogares más vulnerables, todos los programas de transferencias condicionadas cuentan con métodos para identificar a los potenciales destinatarios, utilizando distintas herramientas para ubicarlos. Generalmente, la identificación se realiza con una combinación de comprobación de medios, métodos categóricos y geográficos. La comprobación de medios suele ser indirecta, capturada a través de una serie de preguntas con las que se pueden caracterizar las condiciones de vida del hogar. Por ejemplo, se pregunta por la cantidad de miembros en el hogar y sus características en cuanto a su situación laboral y educativa, entre otros, así como por materiales de la vivienda, acceso a servicios públicos y bienes materiales.

La focalización categórica consiste en definir a los destinatarios según grupos poblacionales con características comunes, definidas por el sexo, la edad, su situación de discapacidad, entre otras⁷. En otros casos, la focalización geográfica se utiliza en las primeras fases del programa y consiste en identificar la población usuaria según las características del área geográfica que habitan⁸. La focalización comunitaria suele ser utilizada en zonas más remotas y como una verificación final de destinatarios⁹. Sin embargo, generalmente se utilizan métodos categóricos y geográficos combinados con un método de comprobación de medios. Bolsa Familia, en el Brasil, utiliza métodos de comprobación directos, basándose en la información de ingresos del hogar registrados en el *Cadastro Único*. Una vez corroborado este ingreso a través del cruce de información, se seleccionan a los hogares con un ingreso per cápita menor a medio salario mínimo o con un ingreso total menor a tres salarios mínimos. En la mayoría de los casos, los países utilizan métodos categóricos y la comprobación de medios indirecta, que consiste en recolectar información del hogar, como tamaño, nivel educativo, materiales de la vivienda, acceso a servicios básicos y otros, para luego generar un índice de vulnerabilidad y establecer un punto de corte para identificar a los hogares más necesitados (véase el gráfico 32).

Gráfico 32
América Latina y el Caribe (20 países): número de programas de transferencias condicionadas, según métodos de focalización



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, Programas de transferencias condicionadas. Disponible [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>. Nota: los distintos métodos de focalización se pueden superponer, es decir que un programa puede utilizar más de un tipo de focalización.

⁷ En el Estado Plurinacional de Bolivia, las dos transferencias más importantes tienen solamente criterios categóricos. El Bono Juana Azurduy está dirigido a mujeres embarazadas y menores de 2 años que no tienen seguro de salud. El Bono Juancito Pinto, por su lado, se otorga a todos los estudiantes de escuelas públicas.

⁸ Los programas con focalización exclusivamente geográfica son pocos y consisten en otorgarle la transferencia a todos los hogares en una misma localidad. Red de Oportunidades, en Panamá, se implementó de este modo, donde todas las localidades con índices de pobreza por encima del 70% fueron seleccionadas como destinatarias.

⁹ En Honduras, los Comités Escolares Comunitarios certifican la condición de pobreza de los potenciales destinatarios del Bono Vida Mejor. De manera similar, Prospera en México contaba con líderes comunitarios en zonas rurales para verificar que los destinatarios efectivamente estuviesen en situación de vulnerabilidad.

En muchos casos, estas herramientas de comprobación de medios fueron creadas para estos programas y se han ido sofisticando con el tiempo. También ocurre que esta misma herramienta es utilizada para la selección de destinatarios de otros programas sociales. Este es el caso del Registro Social de Hogares en Chile, que reemplazó a la Ficha de Protección Social, utilizada hasta 2016. El Registro Social combina información proporcionada por el hogar con información de distintas instituciones del Estado. Incluye, por ejemplo, datos de ingresos y pensiones, características de los miembros del hogar y bienes y servicios a los que tiene acceso. Con esta información se categoriza a los hogares en distintos tramos de acuerdo con su situación socioeconómica. Por ejemplo, para acceder al Bono por Logro Escolar del Subsistema Chile Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar), el estudiante debe de pertenecer al 30% más vulnerable. Esta categorización del Registro Social también es utilizada para una variedad de apoyos sociales, incluyendo las ayudas temporales durante la pandemia¹⁰.

Otra herramienta avanzada de comprobación de medios es el Sistema de Identificación de Potenciales Destinatarios de Programas Sociales (Sisbén), en Colombia. El Sisbén recolecta información de las características socioeconómicas de las personas a través de encuestas aplicadas a los hogares que lo solicitan. Estas encuestas son aplicadas de manera digital y se suben automáticamente a la base de datos. En el Sisbén IV, la versión más actualizada a la fecha, la clasificación de hogares ya no consiste en un puntaje de 0 a 100, sino que se generan grupos (pobreza extrema, pobreza moderada, vulnerabilidad, ni pobreza ni vulnerabilidad) y subgrupos. Por ejemplo, el grupo A lo componen personas de pobreza extrema, pero dentro de este grupo se puede subclasificar en 5 niveles (de A1 hasta A5), representando de menor a mayor capacidad de generar ingresos. Tanto el programa Familias en Acción como otros planes sociales identifican los destinatarios con base en la información del Sisbén.

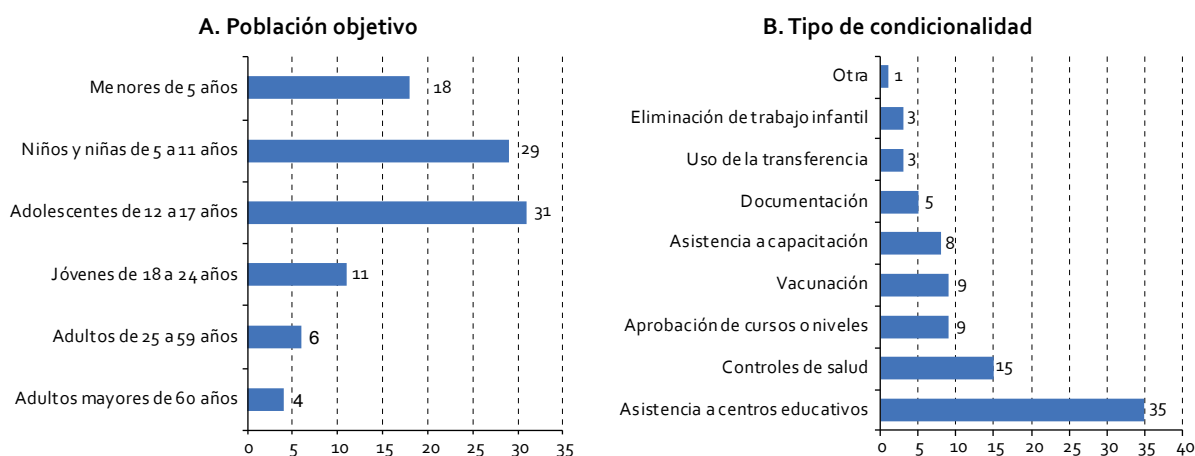
Entre los hogares vulnerables, los programas definen categóricamente a su población objetivo, que en su enorme mayoría incluye a niños y adolescentes, particularmente en edad escolar (entre 5 y 17 años). Debido a este enfoque, gran parte de estos programas tienen condicionalidades relacionadas con la matrícula y asistencia a centros educativos. No obstante, existen 18 programas que también priorizan a los menores de 5 años y 11 que se dirigen a jóvenes de entre 18 y 24 años¹¹. Entre los programas que cubren a los menores de 6 años, las condicionalidades se suelen enfocar en salud, como los controles médicos y la vacunación; mientras aquellos componentes dirigidos a mayores de 18 años tienen condicionalidades referentes a la inscripción y graduación de la educación media y superior. Unos pocos programas incluyen como corresponsabilidad la asistencia a capacitaciones o talleres por parte del adulto responsable, generalmente la madre. Por ejemplo, los titulares del Bono de Desarrollo Humano deben asistir a una charla de planificación familiar una vez al año, en Panamá a capacitación sobre producción de alimentos y en el Paraguay a talleres de capacitación laboral (véase el gráfico 33).

¹⁰ La principal medida temporal de emergencia de protección social no-contributiva en Chile durante la pandemia por COVID-19 fue el Ingreso Familiar de Emergencia y sus correspondientes modificaciones, que se ha entregado desde mayo de 2020. En este caso, el Registro Social de Hogares ha jugado un papel primordial en la detección y selección de destinatarios. Para más información sobre estas medidas, ver el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; y la base de "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

¹¹ Este es el caso de Avancemos, en Costa Rica, que se enfoca en jóvenes de entre 12 y 25 años. Otros ejemplos son el programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador, que extiende su población objetivo hasta los 21 años; en Chile, el Bono por Logro Escolar puede ser recibido por estudiantes de hasta 24 años; y los mayores de 18 son elegibles para ciertas Becas para el Bienestar Benito Juárez de México.

Gráfico 33

América Latina y el Caribe (19 países): número de programas de transferencias condicionadas, según población objetivo y tipo de condicionalidades



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, Programas de transferencias condicionadas [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

A. Programas de transferencias y condicionalidades educativas

Como se adelantó en secciones anteriores, el despliegue de programas de transferencias condicionadas en la región ha estado anclado en el componente educativo. En la mayoría de estos programas, la condicionalidad relacionada con la asistencia educativa de estudiantes entre 5 y 17 años exige un porcentaje mínimo de 85%. En algunos casos excepcionales, también hay condicionalidades de educación para menores de 6 años, como el programa Ciudadanía Porteña Con todo Derecho, de la Argentina. En El Salvador, el programa de Apoyo a Comunidades Solidarias también cuenta con la corresponsabilidad de asistencia para los niños de 5 a 6 años, aunque ésta es flexible y aplica solamente donde exista una oferta preescolar (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
América Latina y el Caribe (19 países): corresponsabilidades de los componentes de educación de los Programas de Transferencias Condicionadas, 2019

País	Programa	Componente	Destinatarios	Corresponsabilidades
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Asignación universal por hijo para protección social	Entre 5 y 18 años	Asistencia escolar
	Programa de Ciudadanía Porteña "Con todo derecho"	Ciudadanía Porteña Con todo Derecho	Menores de 18 años	Intentar que los niños de 3 y 4 años asistan al Jardín de Infantes; enviar a los niños de 5 años al preescolar; enviar a los chicos entre 6 y 18 años a la escuela primaria y a la secundaria. Uso de la transferencia: Utilizar el monto para la compra de determinados productos destinados exclusivamente a la satisfacción de primera necesidad: alimentos; productos de limpieza o de higiene personal; combustibles para cocción; y útiles escolares.

País	Programa	Componente	Destinatarios	Corresponsabilidades
		Estudiar es trabajar	Entre 18 y 40 años	Estar inscrito en cualquier nivel del sistema educativo formal con reconocimiento oficial (primario, secundario, terciario universitario/ no universitario, universidad). Quienes están en el nivel primario o secundario deben asistir a la escuela y promover los estudios anualmente; los que se encuentran en el nivel terciario o universitario deben aprobar al menos dos materias en el año.
Belice	Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST)	Transferencia condicionada	Menores de 18 años	Asistencia a la escuela de un 85%.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto	Bono Juancito Pinto	Estudiantes de primaria y secundaria hasta los 21 años	Asistencia escolar del 80% al establecimiento educacional, de acuerdo con el reporte del maestro.
Brasil	Programa Bolsa Familia	Bono básico	Entre 6 y 15 años	Asistencia escolar mínima de 85% para niños/as y adolescentes entre 6 y 15 años; Para niños/as y adolescentes en riesgo o retirados del trabajo infantil, asistencia mínima de 85% a los servicios socioeducativos.
		Bono variable adolescentes	Entre 16 y 17 años	Asistencia escolar mínima de 75%, cada mes.
		<i>Bolsa criança cidadã</i>	Menores de 16 años	Asistencia mínima de 85% a los servicios socioeducativos. Trabajo infantil: Retirar a todos los niños/as y/o adolescentes de actividades de trabajo remunerado.
Chile	Chile Seguridades y Oportunidades - SSyOO (Ingreso Ético Familiar - IEF)	Bono por Asistencia Escolar	Entre 6 y 18 años	Los niños o niñas deben estar cursando estudios en una institución educacional reconocida por el Ministerio de Educación, en los niveles de Educación Básica o Media, y deben cumplir con una asistencia escolar mensual igual o superior al 85%.
		Bono por Graduación de 4to Medio	Mayores de 24 años	Obtener la Licencia de Enseñanza Media durante el período de participación efectiva del usuario/a en Chile Seguridades y Oportunidades, en una institución reconocida por el Ministerio de Educación.
		Bono por logro escolar	Menores de 24 años que estén entre 5° básico y 4° medio	Formar parte del 30% de mejor rendimiento académico de su promoción o de su grupo de egreso, en una institución educativa reconocida por el Ministerio de Educación.
		Subsidio Único Familiar	Subsidio Único Familiar (SUF)	Menores de 18 años

País	Programa	Componente	Destinatarios	Corresponsabilidades
Colombia	Más Familias en Acción	Incentivo de Educación Familias en Acción	Entre 4 y 18 años	Garantizar la asistencia de los menores a, a lo menos, 80% de las clases. Los niños no pueden perder (reprobar) más de dos años escolares.
Costa Rica	Avancemos	Transferencia Monetaria Condicionada (TMC)	Entre 12 y 25 años	Asistencia mínima del 80%. Apoyar y asegurar la asistencia puntual y permanente de los estudiantes; apoyar a los estudiantes para que aprueben el curso lectivo.
	Creceemos	Transferencia Monetaria Condicionada (TMC)	Estudiantes de preescolar o primaria	Asistencia y permanencia del estudiante en el sistema educativo.
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	BDH	Entre 5 y 17 años	Matriculados en la escuela y tener asistencia del 75%.
El Salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador - PACSES (ex Comunidades Solidarias Rurales o Red Solidaria)	Bono de educación	Entre 5 y 21 años	Matrícula y asistencia regular de los niños desde educación inicial hasta bachillerato
Guatemala	Bono Social (ex Mi Bono Seguro)	Intervención educación	Entre 6 y 15 años	Inscripción y asistencia de forma regular a la escuela.
Honduras	Bono Vida Mejor (ex Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición)	Bono educación	Entre 6 y 18 años	1º y 2º trimestre matrícula y 3er y 4º trimestre asistencia de al menos un 80%.
Jamaica	<i>Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)</i>	Bono de educación	Entre 6 y 17 años	Registrarse en una escuela pública y tener una asistencia mínima mensual del 85%
		Bono de educación post-secundaria	Adolescentes que terminen secundaria	Haber terminado la educación secundaria.
México	Becas para el Bienestar Benito Juárez	Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro	Hasta 29 años	Inscripción y permanencia del estudiante en la matrícula escolar de educación superior.
		Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior	Entre 14 y 21 años	Inscripción y permanencia del estudiante en la matrícula escolar de educación media superior.
		Becas de Educación Básica	Hasta 15 años	Inscripción de estudiantes a educación básica y registro en el padrón de destinatarios.
Panamá	Programa de bonos familiares para la compra de alimentos	Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) - BFCA	Mayores de 6 años	Asistencia a establecimiento educacional.

País	Programa	Componente	Destinatarios	Corresponsabilidades
	Red de Oportunidades	Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) - RO	Entre 4 y 17 años	Asistencia de 85% a clases durante el bimestre escolar. Los padres deben concurrir a las reuniones de apoderados de la escuela.
	Programa de Asistencia Social Educativa-Universal	PASE-U	Estudiantes de educación primaria, premedia y media	Asistencia regular según normativa de cada asignatura. Máximo 3 reprobaciones al año.
Paraguay	Abrazo	Bono solidario fijo	Estudiantes entre 1er y 6to grado	Matriculación en el sistema escolar formal, con un 75% de asistencia escolar por mes y promoción al siguiente grado.
	<i>Tekoporã</i>	Apoyo en educación y salud	Hasta 18 años	Matriculación y 85% de asistencia de niños/as y adolescentes (6-18 años) a las escuelas y participación de adultos/as en programas de alfabetización del MEC.
Perú	JUNTOS	Bono	Entre 6 y 14 años	85% de asistencia a la escuela
República Dominicana	Programa Progresando con Solidaridad	Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP)	Estudiantes de educación media no mayores de 21 años	Asistencia escolar mínima de 80% de los adolescentes.
		Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)	Entre 6 y 16 años	Inscripción y la asistencia escolar mínima de 80% de los niños, niñas y adolescentes.
Uruguay	Asignaciones Familiares - Plan Equidad	Transferencia monetaria condicionada	Hasta 18 años	Matrícula y asistencia a escuelas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, Programas de transferencias condicionadas. Disponible [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Más allá de las condiciones básicas de asistencia y matrícula de la mayoría de los programas, descritas en el cuadro 1, algunos programas incorporan medidas específicas para promover mejores desempeños. Quizás el caso más destacado en este sentido sea el de Chile, que bajo el Subsistema Chile Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar) incluye tres componentes asociados a la educación. El primero es el Bono por Asistencia Escolar, el cual reciben todas las familias participantes del programa que tengan niños entre 6 y 18 años. El bono equivale a aproximadamente 10 dólares mensuales (7.000 pesos chilenos) por cada menor en el hogar. Para recibirlo, el menor debe tener una asistencia escolar mínima del 85% cada mes. El segundo componente del IEF es el Bono por Logro Escolar, que está dirigido a estudiantes entre los grados 5º básico y 4º medio, que se encuentren en hogares pertenecientes al 30% más pobre. Además, deben estar académicamente clasificados entre los mejores 30% de su grupo. A diferencia del Bono por Asistencia Escolar, este se entrega una vez al año. Existen dos montos dependiendo de la clasificación del estudiante. Si este está entre el 15% con mejor clasificación de su grupo, recibe una transferencia de 88 dólares (64.000 pesos chilenos); si se encuentra en el segundo 15%, recibe aproximadamente 52 dólares (38.000 pesos chilenos). Finalmente, el Bono por Graduación de Enseñanza Media, también parte del IEF, se enfoca en jóvenes de 24 años y más que completen la enseñanza media. Cuando la persona culmina este nivel, se le hace entrega de un pago único de 77 dólares (56.000 pesos chilenos).

En forma similar, el programa Progresando con Solidaridad de la República Dominicana tiene dos componentes educativos. El primero es el Incentivo a la Asistencia Escolar, dirigido a niños entre 6 y 16 años. Esta transferencia está sujeta a la inscripción escolar y a una asistencia de por lo menos 80%. Posteriormente, se agregó el Bono Escolar Estudiando Progreso, que se enfoca en estudiantes de

educación media de hasta 21 años con el objetivo de combatir la abandono en este nivel. Al igual que el Incentivo a la Asistencia Escolar, la condicionalidad indica una asistencia mínima de 80%¹².

Por otro lado, algunos programas buscan estimular y proteger las trayectorias educativas de adolescentes y jóvenes con acciones específicas. En el Brasil, los destinatarios jóvenes de programas sociales como Bolsa Familia, pueden ser también destinatarios de intervenciones dirigidas especialmente para este grupo etario. El plan Projovem, un programa de inclusión laboral y productiva, incluye capacitaciones técnicas y de formación profesional, así como cursos para completar la educación básica¹³. Projovem Campo, por ejemplo, se enfoca en jóvenes de entre 18 y 29 años del ámbito rural que no culminaron la secundaria. Ofrece un incentivo monetario a cambio de una asistencia mínima del 75% a los cursos. Projovem Adolescente, para adolescentes de entre 15 y 17 años, se enfoca en fomentar la permanencia en el sistema educativo a través de formación en grupos y acompañamiento social.

Jóvenes en Acción, otro programa de inclusión laboral y productiva, fue implementado por el gobierno colombiano como una transferencia condicionada dirigida especialmente a jóvenes entre 14 y 28 años en situación de pobreza que buscan continuar sus estudios. El estudiante debe estar matriculado o en una universidad pública o en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Para los estudiantes universitarios, los montos de la transferencia varían según las condicionalidades que se cumplan: matrícula (400.000 pesos colombianos), permanencia (400.000 pesos colombianos) y excelencia académica (200.000 pesos colombianos). Para aquellos inscritos en el SENA, la transferencia (400.000 pesos colombianos) se recibe siempre y cuando el estudiante esté matriculado y activo en un curso de formación técnica.

En Costa Rica, el programa Avancemos se creó con un foco específico en promover la permanencia en el sistema educativo y lograr una cobertura universal de la educación secundaria. La transferencia la reciben hogares con jóvenes de entre 12 y 25 años que se encuentran en situación de pobreza. El monto de la transferencia mensual varía según el nivel que cursa el alumno, entre 40 y 65 dólares. La transferencia tiene dos condicionalidades, una asociada a la asistencia y otra al rendimiento académico. Para cumplir con la condicionalidad de asistencia, el alumno debe tener una asistencia mínima del 80%. Además, el alumno no puede repetir el año más de dos veces. El cumplimiento con la asistencia lo corroboran los centros educativos tres veces por año, quienes le transfieren la información directamente al organismo competente. El programa Avancemos creó convenios con instituciones académicas para facilitar el ingreso a la educación terciaria entre los destinatarios. Las instituciones se comprometen a otorgar un cierto número de becas específicamente a destinatarios de Avancemos o a exonerarlos de las matrículas (Hernández Romero, 2016).

En diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia de México. Bajo la nueva administración, se decidió terminar con Prospera, reconvirtiéndolo en un programa de becas y quitándole los componentes de salud y alimentación. En las reglas de operación de Prospera para el ejercicio fiscal de 2019, se establece el traspaso de los destinatarios de Educación Media Superior y Educación Superior

¹² El programa Juntos, en el Perú, ha experimentado con distintas características del componente educativo de la transferencia (Machuca, 2014; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016). En su inicio, las condicionalidades para niños y niñas de entre 6 y 14 años de edad, era del 85% de asistencia escolar (Francke y Mendoza, 2006). Para niños y niñas menores de 6 años, consistía en vacunación y controles de crecimiento y desarrollo (Francke y Mendoza, 2006). Hasta 2014, por lo menos, la condicionalidad asociada a educación de niños, niñas y adolescentes de hasta 19 años era de 85% de asistencia escolar (Fonseca y otros, 2006; Rico, 2014; Perova y Vakis, 2012), la cual era reportada por el establecimiento educativo al cual asistían los miembros objetivo. Sin embargo, en versiones posteriores del programa, las condicionalidades educativas de niños, niñas y adolescentes de hasta 19 años consistió en asegurar la asistencia regular, sin especificar un porcentaje fijo. Se controlaba a través de la existencia de algún registro de calificación (independientemente de su aprobación), asumiendo que si existía una evaluación era porque el miembro objetivo había cumplido con la asistencia a clases (Silva Huerta y Stampini, 2018). Posteriormente, la condicionalidad ligada a educación fue la de matricular y asegurar por parte de las familias la asistencia escolar de niños y niñas de 3 a 6 años cursando educación inicial y matricular y asegurar asistencia escolar de niños, niñas y adolescentes de 6 a 19 años, o hasta que culminen la secundaria (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016). Es decir, no se establecía un mínimo de asistencia. En la actualidad, la condicionalidad ligada a educación es la de aprobación del año escolar por parte del miembro objetivo (Niño De Guzmán, 2020).

¹³ Para más información sobre este y otros programas de inclusión laboral y productiva, ver la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

de Prospera hacia nuevos programas de becas, que quedarán posteriormente definidos como Becas para Bienestar Benito Juárez por medio de un decreto presidencial¹⁴. El primer componente del programa es la Beca Universal para estudiantes de Educación Media Superior. Esta beca está dirigida a estudiantes en situación de vulnerabilidad, con un foco especial en la población indígena. Para ser elegible para la beca, la persona debe estar inscrita en alguna institución de educación media superior. Mientras el estudiante permanezca matriculado, recibirá un apoyo de 40 dólares (800 pesos mexicanos) mensuales durante los 10 meses del año académico, entregados de manera bimensual.

Como parte de las becas Benito Juárez, también se encuentran las Becas de Educación Básica, enfocadas en hogares con niños y adolescentes en educación inicial, preescolar, primaria o secundaria. Al igual que la Beca para Educación Media, esta es de 40 dólares (800 pesos mexicanos) mensuales durante el ciclo escolar. No obstante, esta beca se entrega a nivel del hogar, no del individuo. Finalmente, la Beca Jóvenes Escribiendo Futuro se dirige a los jóvenes pobres de hasta 29 años inscritos en la educación superior. Al igual que las becas anteriores, se prioriza a las poblaciones indígenas y de mayor vulnerabilidad y se suspende la transferencia si el alumno deja de estar inscrito o es suspendido del instituto. El monto de esta beca es superior a las anteriores, alcanzando los 120 dólares (2.400 pesos mexicanos) mensuales¹⁵.

B. Condicionales: heterogeneidad y características básicas

A pesar de que todas las transferencias monetarias en la región tienen condicionalidades, las características de las sanciones para quienes no cumplen con ellas varían significativamente. Mientras en algunos casos se suspende la prestación, en otros la suspensión solo rige para el mes del incumplimiento y se retoma la transferencia en cuanto se retoman los cumplimientos. En consecuencia, se suele caracterizar a las condicionalidades por ser blandas o duras (Cecchini y Martínez, 2011). Sin embargo, en algunos programas la condicionalidad es dura en teoría, pero en la práctica es blanda. El cuadro 2 resume la información sobre el tipo de sanciones que los programas de transferencias condicionadas establecen en sus reglamentos.

En Honduras, ante el primer incumplimiento se emite una advertencia al hogar y se habilita la totalidad de la transferencia. Ante un segundo incumplimiento se aplica una sanción que implica la deducción del 100% de la transferencia correspondiente al destinatario que no cumplió su corresponsabilidad (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, 2020, Art. 37). En el programa Red de Oportunidades de Panamá, las sanciones se realizan en el período inmediato al no cumplimiento de las condicionalidades. La penalización es de 10 dólares por bimestre si uno de los miembros del hogar no cumple con las corresponsabilidades en materia de salud y educación. Este monto es la penalidad máxima por bimestre (no se acumulan los incumplimientos por miembros), pero esta penalidad es incremental hasta el tercer bimestre en que se presenta un incumplimiento. Posterior al tercer mes, el pago es retenido en su totalidad (MIDES y Contraloría General de la República, 2014).

¹⁴ Decreto mediante el cual se crea la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2019)

¹⁵ Previo a las Becas Benito Juárez existía el Programa de Becas Media Superior (PROBEMS), creado en 2007. Al igual que las Becas, el objetivo de este programa era mejorar los indicadores educativos relacionados con el abandono y la retención escolar, con énfasis en la población pobre. En 2014, llegó a cubrir a casi un cuarto de los alumnos en la educación media superior (De Hoyos y otros, 2019). Existían tres tipos de apoyo según el promedio escolar del estudiante en el año previo. El apoyo básico estaba dirigido a alumnos que tenían el promedio mínimo de 6/10. El segundo era para aquellos con entre 8 y 8.9 de promedio. Finalmente, los estudiantes con promedio de 9 o más obtenían la transferencia más alta. Los montos también variaban según el grado y el sexo del estudiante, de 500 a 1000 pesos mexicanos (valores 2009) para las mujeres con promedios más altos y en el último nivel de la educación media superior.

Cuadro 2
América Latina y el Caribe (19 países): tipo de sanciones a usuarios de los componentes de educación de los Programas de Transferencias Condicionadas

País	Programa	Componente	Advertencia	Retención total de la transferencia	Retención parcial o reducción de la transferencia	Suspensión de la transferencia	Perdida de la transferencia y de condición de usuario	No tiene	Sin información
Argentina	AUH	Asignación universal por hijo para protección social							
		Ayuda escolar anual							
	PCP	Ciudadanía Porteña Con todo Derecho Estudar es trabajar							
Belice	BOOST	Transferencia Condicionada							
Bolivia (Estado Plurinacional de)	BJP	Bono Juancito Pinto							
Brasil	PBF	Bono básico							
		Bono variable							
	PETI	<i>Bolsa criança cidadã</i>							
Chile	SSyOO	Bono por Asistencia Escolar							
		Bono por Graduación de 4to Medio							
		Bono por logro escolar							
	SUF	Subsidio Único Familiar (SUF)							
Colombia	MFA	Incentivo de Educación Familias en Acción							
Costa Rica	AVC	Transferencia Monetaria Condicionada (TMC)							
	CRE	Transferencia Monetaria Condicionada (TMC)							
Ecuador	BDH	BDH							
El Salvador	PACSES	Bono de educación							
	PFS	Asignación para educación							
Guatemala	MBS	Intervención educación							
	TPA	Bono							

País	Programa	Componente	Advertencia	Retención total de la transferencia	Retención parcial o reducción de la transferencia	Suspensión de la transferencia	Perdida de la transferencia y de condición de usuario	No tiene	Sin información
Haití	TMC	Componente escolar							
Honduras	BVM	Bono educación							
Jamaica	PATH	Bono de educación Bono de educación post-secundaria							
México	BBBJ	Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Becas de Educación Básica							
Panamá	BFCA	Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) - BFCA							
	RO	Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) - RO							
	PASE-U	Transferencia monetaria condicionada							
Paraguay	ABR	Bono solidario fijo							
	TKO	Apoyo en educación y salud Soporte alimentario							
Perú	JUN	Bono							
República Dominicana	PROSOLI	Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP) Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)							
Uruguay	AF-PE	Transferencia monetaria condicionada							
Número total de componentes			4	3	4	18	8	2	15
Porcentaje de componentes			10,3	7,7	10,3	46,2	20,5	5,1	38,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, Programas de transferencias condicionadas. Disponible [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

En el Perú (Juntos), cuando se registra el incumplimiento de al menos un miembro objetivo del hogar, se suspende la transferencia de ese mes, descontándolo del siguiente pago bimensual. En la transferencia bimensual se pueden descontar uno o los dos meses en caso de que se haya registrado incumplimiento en ambos. Cuando el incumplimiento se mantiene por tres bimestres (6 meses) el hogar es desafiado del programa. En este sentido, no hay diferenciación entre el incumplimiento de condicionalidades por parte de uno o de todos los miembros objetivo. Esto se debe a que el pago es por hogar y no por miembro objetivo.

Por otro lado, en la Asignación Universal por Hijo (Argentina) se retiene el 20% de la transferencia hasta que se acredite el cumplimiento con la condicionalidad al final del año académico. Sin embargo, la falta de acreditación, de cualquiera de los componentes (control sanitario, plan de vacunación o de educación) genera la suspensión del pago de la asignación. De acreditarse dentro de los noventa días luego del plazo de vencimiento el pago se rehabilita en forma retroactiva al mes de suspensión; si se realiza luego de estos noventa días, se reanuda el pago al mes siguiente de realizada la acreditación, pero sin derecho a la retroactividad (ANSES, 2010, Art. 11°). Transcurridos los dos años de no cumplimiento, se procede a la suspensión total del pago de la AUH, con posibilidad de reactivarlo, presentando los datos sobre la asistencia de los menores (Dávolos y Beccaria, 2017).

La suspensión temporal también ocurre en Bono de Educación del PACSES de El Salvador, donde los destinatarios del programa son suspendidos temporalmente ante el incumplimiento de las condicionalidades. Si posteriormente la familia cumple con las corresponsabilidades, se podrá reactivar el pago de las transferencias (Secretaría Técnica de la Presidencia y otros, 2009), sin que al reactivarse se acumulen los pagos no transferidos a causa del incumplimiento.

La regulación de Bolsa Familia, en el Brasil, establece que las condicionalidades son las contrapartidas por parte de las familias para el mantenimiento de las transferencias, pero también se ha explicitado que representan estímulos para que puedan ejercer su derecho a acceder a políticas públicas de salud, educación y asistencia social, promoviendo así la mejora en las condiciones de vida de las familias (Presidência da República, 2004, art. 27, inciso I). También se concibe a las condicionalidades como un instrumento para identificar las vulnerabilidades sociales e institucionales que afectan o impiden el acceso a dichos derechos (Presidência da República, 2004, art. 27, inciso II). Por esta razón, el programa establece una serie de pasos antes de la suspensión o cancelación. La primera vez que el destinatario incumple, la familia recibe una advertencia. Si dentro de los seis meses luego de la advertencia la familia incumple en una segunda instancia, el apoyo monetario se congela por un mes y puede ser reclamado una vez que se reactiva. En los siguientes seis meses del bloqueo, se suspende la transferencia y continúan las suspensiones por cada período de seis meses. La suspensión definitiva del programa solo ocurre si se le brindó asistencia social a la familia y si el incumplimiento duró por más de 12 meses.

Aunque a una escala menor, en otros países, como Guatemala, también existen etapas de advertencia previo a la suspensión. Los destinatarios de Mi Bono Seguro tienen tres etapas antes de la suspensión definitiva. Al primer incumplimiento se le entrega el bono a la familia y se le notifica de las consecuencias de repetirse el incumplimiento. Al segundo incumplimiento, no se le entrega el bono. Al tercero, se suspende del programa. Cabe notar también que el reglamento es flexible ante ciertas circunstancias que puedan dificultar el cumplimiento. Las familias pueden ser exoneradas de su cumplimiento cuando haya falta de cobertura en la oferta pública de servicios de educación, en casos de declaración de estados de excepción, cuando los niños y adolescentes sean becados, en caso de huelgas o paros en los sectores de salud y educación, y cuando los niños asistan a centros educativos en países fronterizos. De modo similar, Red de Oportunidades de Panamá, fija excepciones al cumplimiento de la condicionalidad de educación en el caso de los niños que al momento de la inscripción en el programa demuestren padecer alguna discapacidad o enfermedad crónica, vivir lejos del centro educativo disponible, tener problemas de seguridad, o estar en una situación en que el centro educativo disponible no tenga capacidad adicional para aceptar niños o que no exista oferta educativa disponible en el área.

Como se mencionó anteriormente, además de existir variación en las reglas del programa, es importante observar en qué medida se aplican las reglas y se monitorea el cumplimiento de las corresponsabilidades. En el Ecuador, por ejemplo, aunque el reglamento establece la suspensión por incumplimiento, esto no se aplica sistemáticamente. En el área educativa no se cuenta con un proceso formal para verificar el cumplimiento de corresponsabilidades. Se cuenta con registros que podrían utilizarse para verificar la matriculación de datos administrativas que se actualizan cada cinco meses, pero no es posible verificar el cumplimiento de asistencia escolar (Martínez y otros, 2017). Debido a que la verificación se ha implementado de manera muy parcial, el Bono de Desarrollo Humano ha sido considerado durante mucho tiempo más una transferencia no condicionada que condicionada (Baird y otros, 2014).

Otro de los casos más laxos es Tekoporã, en el Paraguay. Ante casos de incumplimiento, el programa prevé que se trate cada caso específico en la asamblea comunitaria con funcionarios del programa para evaluar cómo proceder (Secretaría de Acción Social, 2016, pág. 40). Cuando se explican los motivos de Baja de Integrante de la Familia Participante, o Baja del Hogar, en ningún caso se menciona la exclusión del programa de destinatarios o de hogares por motivo de incumplimiento (Secretaría de Acción Social, 2016, págs. 27-28).

En los primeros años de implementación de PANES y AFAM-PE en el Uruguay, el control de las condicionalidades también era prácticamente inexistente. En el reglamento original de PANES, se establecía que los destinatarios debían cumplir con condicionalidades de asistencia escolar y de controles sanitarios. También se establecía que el incumplimiento llevaría a la suspensión de la transferencia hasta que se volviera a comprobar el cumplimiento. Sin embargo, el reglamento no contenía mucho más detalle sobre las mismas. En la práctica, el monitoreo de las condicionalidades fue muy limitado. El PANES se convirtió en AFAM-PE en 2007, pero el monitoreo y las sanciones siguieron siendo muy esporádicas hasta el 2013. A partir de este año, el gobierno comenzó a monitorear el cumplimiento y a anunciar suspensiones por lo menos una vez al año, práctica que se oficializó con un decreto que establecía su periodicidad (Decreto 239/015) (Rossel y Straschnoy, 2020).

En algunos países, como la Argentina, la corroboración del cumplimiento recae sobre el destinatario, quien es responsable de hacer entrega de alguna documentación a la institución correspondiente. Los destinatarios de la Asignación Universal por Hijo comprueban su cumplimiento con las condicionalidades a través de la "Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación". La misma se entrega al titular de la AUH por cada menor de dieciocho años a su cargo y este debe presentarla en las dependencias de ANSES desde el primer día hábil del mes de enero hasta el último día hábil del mes de marzo de cada año (ANSES, 2010, Art. 4°).

En los comienzos del programa Familias en Acción de Colombia, el proceso de corroboración era largo y requería de la involucración de varios actores. En primer lugar, los destinatarios debían entregar en la escuela un papel donde la institución registraba las asistencias al final de cada bimestre. La escuela luego debía transferir esas planillas al enlace municipal y el enlace municipal luego las envía a las oficinas centrales del programa. Parte del procedimiento fue digitalizado unos años después, hasta que se creó el Sistema de Información Familias en Acción (SIFA). Para verificar asistencia en este sistema, las escuelas tienen acceso directo y actualizan la información de asistencia cada dos meses (Medellín y Sánchez Prada, 2015).

En el Brasil el Ministerio de Educación tiene un sistema de control de asistencia especialmente para los destinatarios del Bolsa Familia. Esta información se recolecta con la participación de la municipalidad y las escuelas. Las escuelas pueden registrar la información directamente en el sistema de asistencia de Bolsa Familia o, en caso de no tener acceso a Internet, entregar la lista de asistencia a la municipalidad. Esta información le llega al Ministerio de Educación, el cual luego lo transfiere al Ministerio de Desarrollo Social (Gazola Hellmann, 2015).

El cumplimiento de corresponsabilidades del Ingreso Ético Familiar en Chile ocurre a través del Sistema de Información General de Estudiantes (SIGE) del Ministerio de Educación. En este sistema, el

director de la escuela actualiza la asistencia de los alumnos. Con esta información se calcula el porcentaje de asistencia, cifra que se envía al Sistema de Información del Subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar (Vargas y otros, 2017).

Recuadro 2 Implementación de condicionalidades

Para evaluar el éxito en la implementación de condicionalidades, Rossel y Straschnoy (2020) proponen un proceso causal con tres componentes. En primer lugar, se tienen que haber comunicado las condicionalidades de manera adecuada. Segundo, los destinatarios tienen que haber entendido e internalizado las reglas. Finalmente, tiene que existir un monitoreo y sanción del cumplimiento. Las autoras analizan estos tres componentes en la Argentina (Asignación Universal por Hijo) y el Uruguay (Asignaciones Familiares del Plan de Equidad).

Con respecto al eslabón de comunicación, las autoras muestran que, en los inicios de la Asignación Universal por Hijo, las condicionalidades fueron comunicadas ampliamente a través de los medios de comunicación (televisión, vía pública y otros), además de recordar a los destinatarios vía SMS que debían presentar la documentación para corroborar el cumplimiento con las condicionalidades. En general, las familias están al tanto de las reglas, pero igualmente existe un grupo importante de las familias que son suspendidas no por falta de incumplimiento sino porque fallan en presentar la información a tiempo. Más específicamente, se señala que, tras la suspensión, más del 75% de los destinatarios se presentan al mes siguiente para entregar la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, mecanismo por el cual comprueban su cumplimiento. Esto se puede explicar, en parte, porque el procedimiento para comprobar el cumplimiento es engorroso y recae plenamente sobre la familia: descargar los formularios correspondientes, asegurarse que lo completen en la escuela/centro de salud y luego llevarlo a una oficina de ANSES.

En el Uruguay, contrario a AUH, no hubo una comunicación masiva sobre las reglas de la transferencia, lo cual explica en parte el conocimiento limitado sobre las mismas. En una encuesta a destinatarios de la transferencia, solo el 42% conocía la condicionalidad de la asistencia escolar, 18% de la asistencia media, 16% de la asistencia a controles de salud y 3% de controles obstétricos. Además, un 22% señaló que no existía ninguna condicionalidad y otra proporción no menor mencionó condicionalidades incorrectas. Aunque en los primeros años de la política prácticamente no se monitoreó ni se suspendió por incumplimiento, en 2013 el gobierno cambió de estrategia y comenzó a controlar las condicionalidades. Este desconocimiento entre los destinatarios es especialmente problemático dada la repentina decisión de empezar a sancionar por incumplimiento. La falta de claridad e información va en contra de los objetivos de la política, ya que, si el destinatario no conoce sus responsabilidades, no se logrará esa inversión en educación y salud que la política busca.

Fuente: Elaborado sobre la base de C. Rossel y M. Straschnoy (2020), ¿Cuánto pueden condicionar las condicionalidades? Evidencia sobre las asignaciones familiares de Argentina y Uruguay. *Latin American Research Review*, 55(1), 16–30. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.25222/larr.397>.

III. Evidencia sobre los impactos de los programas no contributivos de transferencias monetarias en la educación

Más de dos décadas después de la implementación del primer programa de transferencias condicionadas en la región, los estudios de impacto abundan. Al profundizar en el vínculo de estos programas con las trayectorias educativas, en términos generales, la evidencia revela que las transferencias monetarias tienen un efecto positivo en ciertos indicadores educativos, principalmente en la matrícula y asistencia escolar.

Por un lado, García y Saavedra (2017) realizan un metaanálisis de 94 estudios que cubren 47 programas de transferencias condicionadas en el mundo, incluyendo entre ellos varios países latinoamericanos. En cuanto al impacto en la matrícula en educación primaria, encuentran un aumento promedio de 3 puntos porcentuales, mientras que en secundaria este aumenta a 7 puntos porcentuales. El efecto en la asistencia es menor: 2,7 puntos en primaria y 5,75 puntos en secundaria. El efecto positivo y significativo sobre asistencia y matrícula se confirma en otra revisión sistemática de Baird y otros (2014), que cubre 75 reportes de 35 estudios. En este estudio, los autores encuentran que las transferencias (tanto condicionadas como no condicionadas)¹⁶ aumentan la probabilidad de matrícula por 36% y la probabilidad de asistencia por 47%. Adicionalmente, de los 8 programas de transferencia¹⁷ en el resumen de impactos de Fiszbein y otros

¹⁶ Más allá de esto, la evidencia respecto al impacto específico de la condicionalidad – separado del efecto de la transferencia- es mixta. El estudio de Baird y otros, (2011), es una pieza de evidencia importante sobre el debate del impacto de las condicionalidades. En Malawi, durante la implementación de una TMC para niñas, se aleatorizó el tipo de transferencia que se recibirían. La transferencia condicionada estaba sujeta a la asistencia de un 80%, mientras que los que recibieron la no condicionada solo debían presentarse a cobrar cada mes. Por más que ambos tipos de transferencia generaron cambios significativos en la matrícula, estos fueron más detectables entre las que recibieron la transferencia condicionada. Por otro lado, solo la transferencia condicionada impactó la asistencia a la escuela y está relacionada con mejoras en rendimiento académico, aunque los efectos son leves. Akresh y otros, (2013) también hacen una contribución importante al indagar más en profundidad sobre los efectos en distintos tipos de niños. Similar al experimento de Malawi, los autores realizan un experimento en Burkina Faso, donde aleatorizan el tipo de transferencia que reciben las familias (condicionado o no) y qué miembro del hogar las recibe (madre o padre). En cuanto a las diferencias por condicionadas/no condicionadas, encuentran que las condicionadas tienen un mayor efecto en las tasas de matrícula en poblaciones específicas. En particular, este efecto se identifica entre grupos más vulnerables, como las niñas, los niños más jóvenes y los niños con menores capacidades. Entre niños que ya tienen una alta tasa de matrícula, varones y niños de mayor edad, no hay diferencias entre la transferencia condicionada y la no condicionada. Para más detalle sobre esta discusión, ver (Rossel y otros, 2014).

¹⁷ Chile solidario (Chile), Familias en Acción (Colombia), Bono de desarrollo humano (Ecuador), Programa de asignación Familiar (Honduras), PATH (Jamaica), Oportunidades (México), Atención a crisis y Red de protección social (Nicaragua).

(2009), todos encuentran un impacto positivo y significativo sobre la inscripción o asistencia escolar. No obstante, existe una variación importante entre grupos etarios y efectos de corto, mediano y largo plazo.

García y Saavedra (2017) investigan si hay efectos diferenciales según alguna característica del programa. Por un lado, los autores encuentran que variables como el monto y la frecuencia de la transferencia o quien la recibe (madre, jefe de familia) no están relacionadas con el tamaño del impacto. Esto es consistente con lo que encuentran Baird y otros, (2014) y el resumen de Fiszbein y otros (2009). Según esta revisión sistemática, la única variable que explica la variación entre los programas es el nivel de rigidez de la condicionalidad. Los autores contemplan programas que varían considerablemente en el rigor de la condicionalidad: programas totalmente incondicionados, programas que tienen condiciones, pero no las monitorean, y programas que las monitorean sistemáticamente. En este estudio, encuentran que el nivel de rigor aumenta significativamente el impacto en la matrícula y la asistencia. En cuanto a matrícula, esta aumenta 18% con transferencias no condicionadas, 25% con transferencias sin monitoreo y 60% con las que controlan las condicionalidades.

Schady y Araujo (2008) estudian el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador, buscando aportar al debate sobre si las condicionalidades conllevan a un mayor impacto. El Bono de Desarrollo Humano tiene un componente de condicionalidad educativa, pero éste no se monitorea y por lo tanto no se penaliza a los hogares que no cumplen. No obstante, el programa sí tuvo una campaña informativa sobre la condicionalidad, lo cual llevó a que algunos hogares entendieran que debían cumplir para recibir la transferencia. A través de una encuesta a los destinatarios, los autores logran identificar a estos hogares. Con el método de emparejamiento¹⁸ comparan a los destinatarios que creen que existe la condicionalidad con los que no. Los autores encuentran que la matrícula aumenta significativamente más (entre 6 y 8 puntos) entre los que creen que hay una condicionalidad educativa. Estos resultados son consistentes con los resultados arrojados por la evaluación del impacto del BDH sobre la matriculación realizada por Oosterbeek y otros (2008), quienes reportan un aumento del 75% al 85% de la matriculación entre las familias entre el primer quintil del Índice de Bienestar, a la vez que no registraron efectos del BDH sobre la matriculación entre las familias del segundo quintil.

El diseño del programa Bono 10.000 en Honduras también permite analizar el efecto de la condicionalidad sobre indicadores educativos. Como indican Benedetti y otros (2016), se puede suponer que en los hogares con más cantidad de niños, la condicionalidad juega un rol menos importante ya que se puede recibir la transferencia si tan solo uno de los niños cumple con la matrícula escolar. Al comparar el impacto de la transferencia en hogares de distintos tamaños, se comprueba que la transferencia es mucho más efectiva en aumentar la matrícula en aquellos hogares con solo un niño. Aquí, el efecto es de 7,9 puntos porcentuales, se reduce a 4,4 puntos en hogares de dos niños y deja de tener cualquier tipo de impacto en hogares con más de dos. Como mencionan los autores, esto puede deberse a que los hogares más numerosos tienen otras características que los hacen más vulnerables. Pero aun controlando por estas variables, la transferencia sigue teniendo un efecto mayor en hogares menos numerosos.

García y Saavedra (2017) también señalan que aquellos programas con mayor impacto en primaria son los que están acompañados por otras condiciones educativas además de las comúnmente requeridas (matrícula y asistencia). Por ejemplo, aquellos que condicionan en resultados académicos o graduación. Finalmente, los impactos son mayores en aquellos países con bajos niveles iniciales de matrícula/asistencia. Nicaragua suele ser un ejemplo de esto, donde las tasas de asistencia y matrícula son muy bajas, y donde se registran los mayores impactos de la TMC Red de Solidaridad. Fiszbein y otros (2009), agregan que la condición de pobreza del hogar puede condicionar los efectos de la transferencia, ya que la transferencia monetaria representa un aumento más significativo en los hogares más pobres y los costos de perderla por no cumplimiento son más altos.

En síntesis, las revisiones coinciden en un efecto positivo y significativo de los programas de transferencias condicionadas sobre la matrícula y la asistencia escolar. Estos estudios también revelan

¹⁸ Para más información del método, ver Cunningham (2021) y Stuart (2010).

que ciertas características del diseño del programa pueden ser determinantes de sus resultados, como la rigidez de la condicionalidad. También parecen haber indicios de que los programas son más efectivos donde existe más lugar para mejorar (bajos niveles educativos). Los indicadores sobre rendimiento académico son más difíciles de comparar ya que no se miden con tanta frecuencia. A continuación, se revisan algunos estudios específicos que arrojan algunas pistas sobre el tema.

A. América Latina: resultados de programas de transferencias condicionadas

1. Impactos de corto plazo

En esta sección se presentan algunos estudios sobre programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en la región, con un foco en los análisis de corto plazo. Schady y Araujo (2008) estudian el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador, el cual incluyó un componente de aleatoriedad en la primera fase. El componente educativo del Bono de Desarrollo Humano está enfocado en niños entre 5 y 17 años, condicionado a una asistencia escolar del 75%. Al comparar receptores y no receptores, se registra que las tasas de matrícula escolar son entre 3 y 5 puntos porcentuales más altas entre los receptores. Las mayores diferencias se encuentran entre los estudiantes en años escolares de transición. Sin embargo, no hay efectos diferentes según otras características sociodemográficas, como sexo o nivel educativo de la madre.

Otros autores han centrado su análisis en el impacto de la Red de Protección Social en Nicaragua, que ha sido uno de los programas con mejores resultados. Para recapitular, el programa tenía un componente educativo dirigido a hogares con niños entre 7 y 13 años que no hubieran completado el cuarto año de primaria. La transferencia estaba condicionada a la matrícula y asistencia regular (máximo 6 ausencias injustificadas cada dos meses). Según los resultados de Maluccio y Flores (2005), los saltos en la matrícula son notorios. Antes de la implementación del programa, la tasa de matrícula era de alrededor del 70%. Un año después, esta aumenta a más del 90% entre los destinatarios. Dos años después, la tasa de matrícula de los destinatarios es de 93%, mientras que entre los no destinatarios es de 79%. Los efectos son aún mayores al comparar asistencia, alcanzando diferencias de 20 puntos porcentuales entre destinatarios y no destinatarios. Para ambos indicadores, el impacto de la transferencia es más grande entre los más pobres. Finalmente, los autores también señalan las mejoras en las tasas de graduación. El porcentaje de graduación es 7 puntos porcentuales más alto entre los que reciben la transferencia.

Progres/Oportunidades/Prospera ha sido una de las TMC más estudiadas, no solo por la importancia del programa en la región sino porque el diseño de implementación incluyó un componente aleatorio, lo que facilita la evaluación de impacto. La mayoría de las evaluaciones encuentran efectos positivos en cuanto a indicadores de educación. Behrman y otros (2000), entre los primeros estudios de Progres, comparan cambios en la matrícula entre destinatarios y no destinatarios. Encuentran que la matrícula aumenta significativamente más entre destinatarios, particularmente entre los niños de 12 a 14 años y entre mujeres. En este grupo, el registro escolar aumento entre 8% y 13%. Estas cifras son similares a las de Schultz (2000), que encuentra que al nivel secundario la matrícula de las niñas se incrementa entre 11% y 14% (7 y 9 puntos porcentuales) y la matrícula de los varones aumenta de 5% a 8% (3 a 6 puntos porcentuales). A nivel primario, existen aumentos significativos, pero estos son mucho menores, ya que los niveles iniciales de inscripción superaban el 90%.

Más adelante Behrman y otros (2011) estudian los impactos del programa cinco años después de su implementación y se enfocan en las diferencias en el tiempo de exposición: algunos hogares se incorporaron a Progres 18 meses después. Con el método de diferencias en diferencias¹⁹, encuentran que entre los que recibieron el apoyo desde el inicio se registra un aumento de entre 2,4% y 2,7% en años de educación completos. Esto es especialmente evidente entre estudiantes que entraron al programa en su

¹⁹ Para más información sobre el método, ver Cunningham (2021, capítulo 9).

último año de primaria. Comparando a los destinatarios con los que nunca estuvieron expuestos, señalan que los destinatarios acumularon hasta un año más de educación. Este impacto aumenta linealmente con los años de exposición a Progresá.

El programa Familias en Acción en Colombia también logró aumentar las tasas de asistencia escolar, especialmente entre estudiantes de secundaria. Según las estimaciones de Attanasio y otros (2005), un año después de la implementación del programa, la asistencia aumenta en 10 puntos porcentuales entre los estudiantes de 12 a 17 años en zonas rurales y en 5 puntos porcentuales en zonas urbanas. Los autores sugieren que los aumentos en primaria no son significativos ya que las tasas de asistencia iniciales son altas (mayores al 90%). Otras estimaciones encuentran que el programa tiene un impacto positivo y significativo sobre la asistencia, siendo mayor para aquellos que estuvieron expuestos más años al programa (Núñez Méndez, 2011).

Según estimaciones de los efectos de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina, se reduce la no asistencia escolar entre los receptores del programa, en promedio por 6 puntos porcentuales (Salvia y otros, 2015). Contrario a las evaluaciones de Progresá/Oportunidades, en este caso se identifican impactos más importantes entre los varones que entre las mujeres. Y, consistente con otros estudios, se encuentran efectos significativamente más marcados entre los estudiantes de secundaria (12 puntos porcentuales) que entre los de primaria (2,2 puntos porcentuales). En línea con estos resultados, Orton y otros (2019) encuentran que hay un impacto positivo en las tasas de asistencia para los adolescentes varones de entre 15 y 17 años, pero no hay impacto en el caso de las adolescentes mujeres. De todas formas, se encuentra evidencia de que la AUH ha mejorado las trayectorias de aquellas adolescentes que ya estaban dentro del sistema educativo. Edo y otros (2017) usan una estrategia de diferencias en diferencias para estimar el impacto del programa sobre el abandono escolar, hallando un descenso significativo en el mismo (3,9 puntos porcentuales para niñas de entre 12 y 14, 5,6 para niñas entre 15 y 17). El efecto en las tasas de culminación de primaria es menor y solo significativo entre varones de 12 a 14 años (2 puntos porcentuales).

Las evaluaciones de *Tekoporá* muestran efectos en algunos indicadores educativos. Veras Soares y otros (2008) registraron un aumento de asistencia escolar entre 5%-8% entre los destinatarios. Este aumento era más notorio entre los varones (entre 6%-11% más que las niñas), y era mayor en edades entre 11 y 15 años (entre 9%-15% más). Esta diferencia se atribuye a que el programa desestimula el abandono escolar en aquellos grupos (niños de edades más avanzadas) que tienden a dejar de asistir a la escuela para ir a trabajar. La evaluación realizada por Serafini y Rossi (2016) arroja como principales resultados el aumento de asistencia a clase en un 13% más por parte de destinatarios del programa respecto a sí mismo en el año base, así como menor edad al inicio del primer grado. Reportan también que tanto el último curso aprobado, así como el nivel educativo alcanzado, es mayor entre destinatarios que aquellos que no han participado del programa (Serafini y Rossi, 2016).

Los hallazgos de Benedetti y otros (2016) sobre el Bono 10.000 en Honduras resaltan la importancia de las condicionalidades. En este programa, el hogar destinatario recibe la transferencia si al menos uno de los niños (6-18 años) del hogar está matriculado en la escuela, lo cual se podría calificar como una condicionalidad bastante blanda, especialmente en hogares con más de un niño. Igualmente, el efecto de la transferencia en el total de destinatarios es positivo y significativo: los niños en hogares destinatarios tienen una probabilidad más alta de estar matriculados (3,8 puntos porcentuales más). Los autores notan que las tasas globales de matrícula bajaron en el período de estudio, por lo que sugieren que la transferencia no aumentó la matrícula de los no matriculados sino más bien mantuvo en la escuela a los que ya estaban registrados. También encuentran que el efecto es significativamente mayor entre los más pobres.

El programa Juntos también ha sido exitoso en generar mejoras educativas, así como lo demuestran Perova y Vakis (2012). Este programa, dirigido a niños entre 6 y 14 años que no completaron la primaria, tiene una condicionalidad de 85% de asistencia. En este estudio, utilizando métodos de *matching* y

variables instrumentales²⁰, los autores estiman que la participación en el programa aumenta la asistencia escolar por 25 puntos porcentuales, una cifra considerablemente alta, especialmente en comparación con otros estudios. No obstante, no existen diferencias en cuanto a la matrícula escolar. Estas diferencias sí aparecen, sin embargo, al comparar a los destinatarios según su tiempo de exposición al programa (más de dos años vs. menos de un año). Entre los de mayor exposición se registra un aumento significativo en la matrícula escolar. Esto sugiere que el programa tiene un impacto inmediato sobre la asistencia, pero que los efectos en registro demoran más en manifestarse. No obstante, Gajate-Garrido (2014) cuestiona algunos de estos hallazgos positivos al controlar por etnia. En su trabajo, resalta que los resultados para niños indígenas son generalmente negativos. Por su parte, Monge, Seinfeld y Campana (2017) realizaron una evaluación utilizando el método de diferencias en diferencias, utilizando información brindada por una empresa tercerizada contratada por el Programa Juntos. El aumento de la asistencia entre los y las adolescentes de entre 12 y 19 años de edad que participaron del programa es de 9 puntos porcentuales (Monge y otros, 2017, pág. 50). A su vez, en los estudiantes de secundaria destinatarios de Juntos se observó un incremento en el tiempo dedicado a actividades educativas de 2,7 puntos porcentuales (Monge y otros, 2017, pág. 51). Finalmente, la tasa de abandono entre estudiantes de secundaria se reduce por casi 9 puntos porcentuales.

En Guatemala, el programa Mi Familia Progresá, condicionada a la matrícula y asistencia del 80%, resulta en logros educativos significativos. A través de un análisis de *matching* y regresión discontinua, Abreu Lastra y Charles (2011) muestran que la matrícula aumenta hasta 3 puntos porcentuales y aún más entre familias indígenas. También señalan que los impactos más notorios de inscripción ocurren entre los niños sin ninguna educación (6 puntos porcentuales más), lo cual sugiere que el programa incentiva su inserción escolar. En cuanto a años de escolaridad, este impacto es mayor entre los alumnos de 13 a 15 años (aproximadamente 0,3 años más).

Bolsa Familia, al ser uno de los primeros programas de amplia cobertura en la región, también ha sido estudiado ampliamente. Aunque los hallazgos son mixtos, generalmente indican efectos positivos. De Brauw y otros (2015) encuentran efectos positivos particularmente para mujeres del ámbito rural. En cuanto a asistencia, por ejemplo, la asistencia aumenta en 8 puntos porcentuales entre destinatarias. Esta cifra aumenta notoriamente al enfocarse solo en mujeres rurales. Para niñas de entre 6 a 14 años el incremento es de 11 puntos porcentuales y para niñas de entre 15 y 17 este aumenta a 18 puntos porcentuales. Entre los hombres de 15 a 17 años, solo se identifican efectos positivos en zonas rurales, de magnitud similar a la que se encuentra entre las mujeres. Por último, al evaluar la culminación del grado escolar, también se destaca el impacto en mujeres (de hasta 22 puntos para aquellas en el ámbito rural), mientras que los hombres no registran ningún aumento. En un estudio más reciente, enfocado en estudiantes de 16 años, Draeger (2021) encuentra efectos limitados del programa. Solo se encuentran efectos significativos para el Noroeste, especialmente en el ámbito rural y en un período de tiempo específico (2006-2009). Además, el efecto solo es significativo entre varones en esta zona, pero alcanza 11 puntos porcentuales de diferencia en la asistencia.

Las evaluaciones del Bono Juancito Pinto indican que el programa tiene algunos efectos positivos sobre indicadores educativos. Yáñez Aguilar (2012), por ejemplo, utiliza técnicas de microsimulación para realizar una evaluación ex ante del Bono, encontrando impactos positivos en la asistencia escolar, en promedio de 4 puntos porcentuales. Estos efectos son aún mayores entre destinatarios del sector rural (5,9 pp). A su vez, el estudio encuentra que el programa tiene un carácter progresivo, es decir que los impactos se concentran con mayor intensidad en los más pobres. Vera-Cossío y Contreras (2011) encuentran que el programa tiene un efecto positivo en la matriculación, pero solo entre los más pequeños y especialmente entre niños en el área rural y de bajos ingresos. En cuanto a la asistencia, los destinatarios del bono tienen una probabilidad 3,8% más alta de asistir el año completo. Por último, utilizando el enfoque de diferencias en diferencias, Canelas y Niño-Zarazúa (2018) encuentran que el programa fue exitoso en incrementar las tasas de matriculación en la escuela (se observa un aumento de 5% en la probabilidad de matrícula).

²⁰ Para más información sobre este método, ver Cunningham (2021), capítulo 7.

Para el caso de PANES en el Uruguay, por ejemplo, no se han encontrado grandes efectos en el ámbito educativo. Amarante y otros (2013) señalan que no hay diferencias en la asistencia escolar entre destinatarios y no destinatarios (de 14 a 17 años). Esto se mantiene aun cuando se analiza por edad, por tamaño del hogar, e incluso por conocimiento de las condicionalidades. No obstante, la evaluación de AFAM-PE realizada por Bérngolo y otros (2013) encuentra algunos efectos en la asistencia a secundaria, en particular, los destinatarios tienen una probabilidad de entre 2% y 4% más de asistir en este tramo.

En el caso de Chile, no se han encontrado efectos significativos del Ingreso Ético Familiar sobre los indicadores educativos. Navarro y otros (2016) señalan que para su evaluación no se pudo conseguir evidencia respecto al impacto positivo de las transferencias condicionadas sobre la asistencia escolar o sus efectos sobre los controles de salud. Tampoco en la evaluación realizada por González (2018) se halló evidencia de un efecto positivo de las prestaciones de educación al momento del egreso del programa. En el cuadro 3 se presenta una síntesis de los resultados de corto plazo:

Cuadro 3
Resumen de evaluaciones de impacto seleccionadas

Programa	Matrícula	Asistencia	Otros
Bono de Desarrollo Humano (ECU)	3-5 pp (Schady y Araujo, 2008) 10pp entre familias en el primer quintil del Índice de Bienestar (Ooterbeek y otros, 2008)		
Red de Protección Social (NIC)	20pp (Maluccio y Flores, 2005)	20pp (Maluccio y Flores, 2005)	Graduación: 7 pp (Maluccio y Flores, 2005) Años de educación: 0,3 años más (Barham y otros, 2017)
Progresar/Oportunidades (MEX)	8%-13% entre los de 12 a 14 años (Behrman y otros 2000) 7-9pp entre niñas de secundaria, 3-6pp entre varones de secundaria (Schultz, 2000)		Años de educación: 1 – 1.6 años (mujeres), 0,6-1 año (hombres) (Parker y Vogl, 2018)
Más Familias en Acción (COL)		10pp entre estudiantes de 12-17 años (rural), 5pp (urbano) (Attanasio y otros, 2005)	Graduación secundaria: 3-5pp (Baez y Camacho, 2011)
Asignación Universal por Hijo (ARG)		-6pp de inasistencia (-12pp en secundaria, -2,2pp en primaria) (Salvia y otros, 2015)	Abandono: reducción de 3.9pp para niñas de entre 12 y 14, 5,6pp para niñas entre 15 y 17 (Edo y otros, 2017) Culminación primaria: 2pp entre varones de 12 a 14 años (Edo y otros, 2017)
Tekoporâ (PRY)		5% y 8%, entre 6% y 11% más alto entre varones y entre 9% y 15% más entre los de 11-15 años (Veras Soares y otros, 2008)	
PRAF (HND)			Años de educación: 0,3-0,43 años más (Molina Millán y otros, 2020) Culminación de grado: 5-10pp (Molina Millán y otros, 2020)

Programa	Matrícula	Asistencia	Otros
Bono 10,000 (HND)	3,8pp, 7,9pp en hogares con un solo niño, 4,4 en hogares de dos, nulo en hogares más grandes (Benedetti y otros, 2016)		
Juntos (PER)		25pp (Perova y Vakis, 2012) 9pp entre estudiantes de 12 a 19 años (Monge y otros, 2017)	Abandono: -9pp en secundaria (Monge y otros, 2017)
Mi Familia Progresá (GTM)	3pp, 6pp entre niños sin educación (Abreu Lastra y Charles, 2011)		Años de escolaridad: 0,3 años entre alumnos de 13 a 15 años (Abreu Lastra y Charles, 2011)
Comunidades Solidarias Rurales (SLV)	12pp (preescolar) (Sanchez Chico y otros, 2020)		Graduación de preescolar: 12pp (Sanchez Chico y otros, 2020)
Bolsa Familia (BRA)	8pp entre mujeres, 11pp entre mujeres rurales de 6 a 14, 18pp entre rurales de 15 a 17 años (de Brauw y otros, 2015) 11pp entre varones de 16 años en el Noroeste (Draeger, 2021)		Culminación de grado: 22pp entre mujeres rurales entre 15-17 años (de Brauw y otros, 2015)
Bono Juancito Pinto (BOL)	5% en probabilidad de estar matriculado (Canelas y Niño-Zarazúa, 2018)	5,9pp entre rurales, 4,2pp entre pobres (Yáñez Aguilar, 2012)	
AFAM-PE (URY)		2%-4% mayor probabilidad de asistir en nivel secundario (Bergolo y otros, 2013)	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: pp: puntos porcentuales

B. ¿Impacto en aprendizaje?

Existe mucho menos evidencia sobre los impactos de los programas de transferencia condicionada en el aprendizaje o rendimiento académico²¹.

Un caso para el que se cuenta con evaluaciones es el programa Progresá en México. En este caso, la Secretaría de Educación Pública de México incluyó a las escuelas de comunidades destinatarias del programa, así como escuelas de comunidades aledañas. Con estos datos, Behrman y otros (2000) comparan los resultados de estos exámenes entre destinatarios y no destinatarios, aunque explican las limitaciones de este análisis, principalmente la posibilidad de que exista sesgo de selección, ya que solo se compara a niños que asisten a la escuela. Considerando estas y otras limitaciones, los resultados son solamente tentativos. No obstante, los autores no encuentran ningún efecto significativo del programa.

Para el Ecuador, Ponce y Bedi (2010) comparan puntajes en exámenes de español y matemáticas entre receptores y no receptores del Bono de Desarrollo Humano y tampoco encuentran efectos positivos del programa. Baez y Camacho (2011) también comparan rendimientos en un examen de español y uno genérico y no encuentran suficiente evidencia para afirmar que los destinatarios de Familias en Acción tienen un mejor rendimiento académico.

²¹ Esto se debe a varias complicaciones metodológicas. Primero, estos datos no son tan accesibles como lo son los de matrícula y asistencia, que suelen estar disponibles en varias fuentes, como encuestas de hogares, registros administrativos y censos. Por el contrario, no suele haber información sistematizada que mida rendimiento. Aún donde existen algunos de estos datos, existen complicaciones metodológicas en la comparación (Fiszbein y otros, 2009).

Barham y otros (2017), estudiando los efectos de largo plazo de Red de Protección Social, administran su propia encuesta que incluye preguntas de español, matemáticas, así como evaluaciones de aprendizaje y desarrollo cognitivo. Contrario a otras evaluaciones, sí encuentran que una mayor exposición al programa está relacionada con un mayor rendimiento en los indicadores de matemáticas y español.

1. Impactos de mediano y largo plazo

Habiendo transcurrido varios años desde la implementación de estos programas, algunas investigaciones han comenzado a enfocarse en los efectos de largo plazo que los programas de transferencias condicionadas pueden tener en el largo plazo. En aquellos lugares donde es posible rastrear (o aproximarse) a los destinatarios originales de las transferencias, estos estudios se preguntan, ¿qué efectos tiene la exposición a una transferencia a lo largo de la infancia/adolescencia? La evidencia en relación con esta pregunta es mixta.

Parker y Vogl (2018) analizan el impacto de Progresas en México. Más específicamente, comparan a individuos que estaban en edad primaria en 1997, al comienzo del programa. En cuanto a indicadores educativos, el estudio encuentra que, entre mujeres, la exposición al programa incrementa los años de educación por entre 1 y 1,6 años (8%-13%). Entre hombres, el incremento es menor: entre 0,6 y 1 año (14%-22%). Al indagar más sobre estos efectos, los autores encuentran que el salto ocurre principalmente en los primeros años de secundaria, donde las diferencias entre los destinatarios y no destinatarios son mayores. Finalmente, los autores no encuentran ningún impacto en la asistencia a la universidad.

Molina Millán y otros (2020) estudian los efectos del PRAF en Honduras, programa que fue implementado de manera aleatoria (a nivel de municipalidad) en sus etapas iniciales. Los autores identifican a niños y niñas que tenían entre 6 y 16 años cuando recibieron la transferencia y comparan su desarrollo 13 años después. El principal hallazgo es que los receptores tienen entre 0,31 y 0,43 años más de educación, pero al indagar más por subgrupos, se destacan diferencias importantes. Por ejemplo, las mujeres no indígenas que recibieron la transferencia por más tiempo tienen 0,5 más años de educación. También se encuentran diferencias significativas en cuanto a culminación de grado (alrededor de 5 a 10 puntos porcentuales). Estos impactos positivos se registran también entre los varones no indígenas, tanto para graduación de primaria y secundaria como para comienzo de terciaria. No obstante, los efectos del PRAF entre indígenas son significativamente menores.

Sanchez Chico y otros (2020) se enfocan en el programa salvadoreño Comunidades Solidarias Rurales. Este programa tiene una característica inusual comparado con otras transferencias en la región y es que la condicionalidad de educación también corresponde al nivel preescolar (en aquellos municipios donde hay oferta preescolar). Este trabajo estima los impactos del programa 5-6 años después de la exposición a temprana edad. Se comparan hogares donde la mujer destinataria tuvo un hijo justo antes de la implementación con aquellos hogares donde el hijo nació justo después. Aquellos niños expuestos a la transferencia desde su nacimiento tienen mayor probabilidad de asistir a preescolar. Entre aquellos niños que fueron expuestos a la transferencia en sus primeros 5 a 6 años, la probabilidad de estar matriculado en preescolar es de 12 puntos más alta comparada a los no destinatarios. También aumenta la probabilidad de haber completado preescolar por casi 9 puntos porcentuales. Para aquellos en edad escolar, la evidencia es menos contundente.

Además de los resultados positivos de Red de Protección Social de Nicaragua a corto plazo, también se registran efectos duraderos. Esto es a pesar de que la transferencia se podía recibir por un máximo de tres años. Barham y otros, (2017) se enfocan en varones que fueron expuestos al programa en edad escolar (de 9 a 12 años) y que actualmente son adultos jóvenes (19 a 22 años). Partiendo de una base inicial baja de escolaridad (el promedio son 5,5 años), los destinatarios acumulan 0,3 años más de educación en comparación con los no destinatarios.

Baez y Camacho (2011) estudian los efectos de largo plazo del programa Familias en Acción de Colombia. A través de análisis de *matching* y regresión discontinua, encuentran efectos positivos en varios

indicadores educativos. Principalmente, señalan que los destinatarios tienen mayores probabilidades de completar la secundaria, entre 3 y 5 puntos porcentuales más alta que los no destinatarios. En línea con hallazgos de otros programas, estos efectos son mayores entre mujeres que entre varones. Los autores también investigan la posibilidad de algún efecto contagio entre hogares. Más específicamente, estudian si un joven (18 o más) que vive en el mismo hogar que un destinatario tiene mayor probabilidad de terminar la secundaria. Sin embargo, los resultados no indican que ese sea el caso.

C. Evaluaciones de otros programas con componente educativo

Como se mencionó en la sección anterior, existen programas que tienen un énfasis más claro en la educación, ya sean transferencias condicionadas o becas escolares. PROBEMS, en México, ofrecía tres tipos de beca según la escolaridad del alumno, en promedio 56 dólares, en 2009. En la etapa inicial del programa, se otorgó la beca de manera aleatoria entre los inscriptos ya que había más personas elegibles que becas disponibles. El estudio de Hoyos y otros (2019) busca medir el impacto de la beca tres años después, específicamente en tasas de graduación y rendimiento académico. En cuanto a graduación, no encuentran ningún efecto de la beca, excepto uno leve entre aquellos estudiantes con más edad al momento de la aplicación (16 años). Tampoco encuentran efectos sobre rendimiento académico, medido a través de puntajes en exámenes de español y matemática. Al indagar acerca de efectos en subgrupos, no se destaca nada en particular, excepto alguna pista de que la beca puede tener un mayor efecto entre los estudiantes más vulnerables. Los autores también indagan por posibles impactos diferenciales entre tipos de estudiantes según sus niveles de motivación y preparación académica. Mientras la motivación no es determinante del impacto de la beca, sí lo es el nivel académico del alumno. Entre aquellos en el tercil más alto de promedio escolar, su probabilidad de graduación de secundaria aumenta por 4 puntos porcentuales.

Barrera-Osorio y otros (2019) analizan el impacto del Subsidio Condicionado a la Asistencia Escolar, una transferencia condicionada creada en 2005 en la ciudad de Bogotá. Contrario a las transferencias tradicionales, esta tiene únicamente un componente de condiciones educativas. Además, existían tres tipos de variación. En un distrito, se podían entregar dos tipos de transferencia. La primera (transferencia básica) consistía en la entrega monetaria bimensual condicionada a una asistencia del 80%. La segunda ("ahorro") también tenía la condicionalidad del 80% de asistencia, pero se retenía parte de la transferencia y se entregaba al final del año. En un segundo distrito de la ciudad, existía una tercera variación ("terciaria"), donde también se retenía parte de la transferencia y se entregaba al final del año si el estudiante se graduaba de secundaria y se inscribía en educación terciaria. Los autores investigan los efectos educativos 8 y 12 años después de la recepción de la beca. En el corto plazo, encuentran que la transferencia que incentiva el ahorro incrementa la matrícula secundaria por 3,5 puntos porcentuales y reduce la probabilidad de abandono escolar por 3,2 puntos porcentuales. La transferencia "terciaria" también reduce el abandono escolar por 3,6 puntos porcentuales. En el mediano plazo, estas dos transferencias tienen un impacto en la matrícula a educación terciaria. No obstante, mientras los destinatarios de la transferencia de "ahorro" se inscriben en universidades, los de la transferencia "terciaria" se inscriben en instituciones de menor calidad. Por último, en el largo plazo, ninguna de las transferencias parece tener un impacto en la matrícula terciaria ni en las tasas de graduación. Esto sugiere que el principal efecto de las transferencias es un incentivo a una inscripción más temprana.

En la Argentina, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles fue una transferencia monetaria exclusivamente para atender a la problemática del abandono en secundaria. La transferencia, dirigida a estudiantes de entre 13 y 19 años, estaba sujeta a la asistencia regular y la culminación del grado. Debido a un límite en los cupos, no todas las personas elegibles pudieron participar del programa, lo cual abre la puerta para usar a estos individuos como grupo de control. También existe variación en la cantidad de años que el alumno recibió la beca, lo que permite evaluar si esto impacta en los resultados. Heinrich y

Cabrol (2005) encuentran que la beca tiene un impacto en la cantidad de días asistidos a la escuela, pero esta aumenta significativamente a medida que aumentan los años de exposición al programa. Entre los que recibieron la beca por 3 o más años, acumulan tres cuartos de un año más de asistencia que los no destinatarios.

Recuadro 3 Impacto en trabajo infantil

Existen algunas transferencias monetarias que, entre sus condicionalidades, explicitan que el menor destinatario no debe de realizar ninguna actividad laboral (por ejemplo, Abrazo del Paraguay y Bono de Desarrollo Humano del Ecuador). Pero más allá de si existe esta condicionalidad o no, la condicionalidad asociada a la asistencia educativa podría incentivar a las familias a priorizar esa actividad sobre el trabajo. Idealmente, entonces, se debería esperar una reducción en las horas que los menores le dedican al trabajo.

Distintas evaluaciones de ProgresA/Oportunidades encuentran que este es el caso. Behrman y otros (2011) encuentran que cinco años después del programa, el trabajo infantil se redujo un 30% entre varones. Un estudio previo de Skoufias y Parker (2001) señaló también impactos significativos: una reducción de 4 puntos porcentuales en las tasas de trabajo infantil entre varones y de 2 puntos porcentuales entre mujeres.

La Red de Protección Social, en Nicaragua, redujo la probabilidad del trabajo infantil por un 10,7%, casi 4 horas menos por semana (Gee, 2010). En Honduras, los destinatarios más pobres del PRAF redujeron su dedicación al trabajo. Las tasas de trabajo infantil fueron 3 puntos porcentuales más bajas en los hogares receptores. Alrededor de un 50% de esta reducción se debe a un descenso en el trabajo fuera del hogar, especialmente por parte de los varones y cerca del 40% a trabajo doméstico (Galiani y McEwan, 2011).

Finalmente, el análisis del Bono de Desarrollo Humano de Edmonds y Schady (2012) encuentra que, entre adolescentes de 12 a 17 años, hay una disminución del 41% de actividades remuneradas y 34% de las no remuneradas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J.R. Behrman, S.W. Parker y P.E. Todd (2011), Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate Lasting Benefits?: A Five-Year Followup of PROGRESA/Oportunidades. *Journal of Human Resources*, 46(1), 93–122; E. Skoufias y S.W. Parker (2001). Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico. *Economía*, 2(1); K.A. Gee (2010), Reducing Child Labour Through Conditional Cash Transfers: Evidence from Nicaragua's Red de Protección Social. *Development Policy Review*, 28(6), 711–732; E. Edmonds y N. Schady (2012), Poverty Alleviation and Child Labor. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(4), 100–124.

IV. Transferencias monetarias condicionadas y educación en el contexto del COVID-19

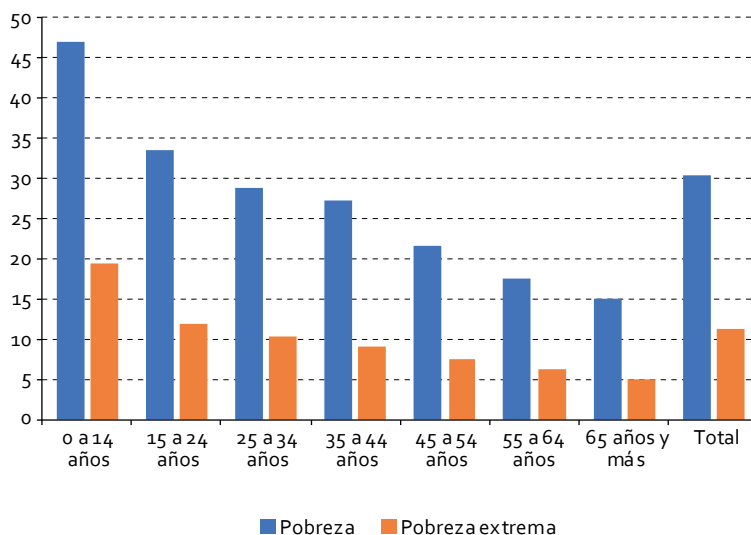
A. Efectos del COVID-19 en la educación

La mayoría de los indicadores educativos presentados en la primera sección están siendo afectados por la pandemia del COVID-19. Para finales de marzo de 2020, la mayoría de los países de la región cerraron los centros educativos, afectando a más de 165 millones de estudiantes. A pesar de los esfuerzos que realizaron los países para asegurar la continuación del aprendizaje, en los que ahondaremos más adelante, la mayoría de los alumnos en la región sufrió efectos nocivos en su desarrollo educativo.

En primer lugar, las tasas de pobreza incrementarán en toda la región. Según estimaciones de CEPAL, a fines del 2020 había 209 millones de personas en situación de pobreza, lo que equivale a un 33,7% de la población. Esto representa un aumento de 22 millones con respecto al 2019. En cuanto a pobreza extrema, esta alcanzó a 78 millones (12,5%), un aumento de 8 millones del año anterior (CEPAL, 2021b).

En la última medición disponible (2019), las tasas de pobreza eran más altas entre los niños y adolescentes. Entre los menores de 15 años, la pobreza afecta al 47% y la pobreza extrema el 20%. Entre los de 15 a 24 años, el 33,5% está bajo pobreza y casi el 12% en pobreza extrema. Pese a que la pandemia afectó a individuos de todas las edades, cabe esperar que este grupo, que de por sí es más vulnerable, se haya visto especialmente afectado por la pandemia. Las estimaciones indican que, en 2020, un 51,3% de los niños, niñas y adolescentes se encontrarían en situación de pobreza (CEPAL, 2021b) (véase el gráfico 34).

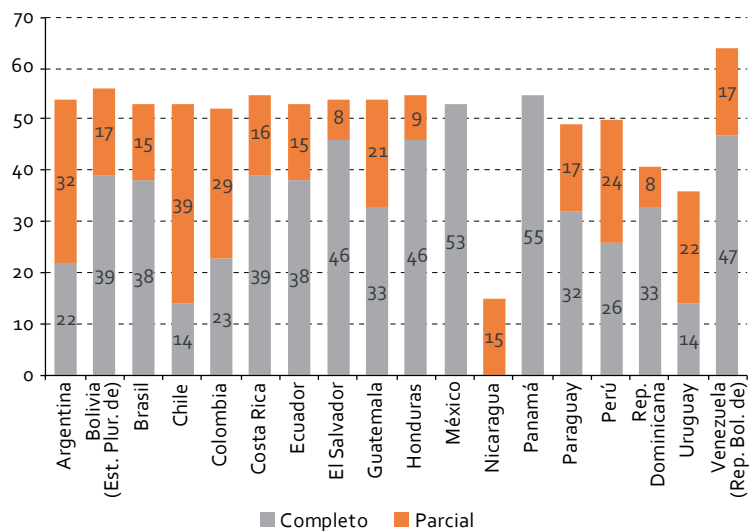
Gráfico 34
América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema según grupos de edad, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2021b).

En segundo lugar, desde febrero de 2020 a mayo de 2021, todos los países de la región han cerrado las escuelas, al menos en forma parcial. El gráfico 35 ilustra la cantidad de semanas que permanecieron cerrados o parcialmente cerrados los centros educativos: en la mayoría de los casos, este tiempo supera el tiempo promedio de un año académico (40 semanas). En El Salvador, Honduras, México, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, las escuelas acumulan más de 40 semanas de cierre completo y en varios otros se superan las 30 semanas. Las estimaciones comparativas del Banco Mundial sugieren que América Latina es de las regiones con mayor pérdida de días de clase (véase el gráfico 35).

Gráfico 35
América Latina (18 países): tiempo de cierre completo o parcial del sistema educativo presencial (primaria, secundaria y enseñanza superior), 16 de febrero de 2020 a 31 de mayo 2021
(En número de semanas)



Fuente: Adaptado de (CEPAL, 2021a)

El cierre de centros educativos puede generar un aumento en las tasas de abandono escolar. De hecho, según estimaciones de UNESCO, más de 3 millones de alumnos están en riesgo de abandonar sus estudios en América Latina (UNESCO, 2020). Esto puede ser producto de varios factores, entre ellos la necesidad de ingresar en el mercado laboral o de dedicarse al trabajo doméstico, incluyendo los cuidados, debido a enfermedad o muerte de familiares de más edad.

Se estima también que 10 meses de cierre de escuelas se traducen en un aumento importante de la cantidad de estudiantes por debajo del nivel mínimo de rendimiento, lo que se denomina “pobreza de aprendizaje”. En el nivel primario, esto aumenta de 51% al 62,5% y en el nivel secundario pasa de 55% a 71%. Como ilustra el cuadro 4, esto aumentaría a un 77% luego de 13 meses de cierre. En prácticamente todos los países se estima un aumento de alrededor de 20 puntos porcentuales en la proporción de alumnos por debajo del nivel mínimo de rendimiento. No obstante, algunos casos son más graves debido a que ya existía un bajo rendimiento antes de la pandemia. En países como Guatemala y la República Dominicana, al menos 70% de los estudiantes no cumplen con el nivel mínimo, lo cual superaría el 90% en un escenario de 13 meses de cierre de escuelas.

Cuadro 4
Simulación de proporción de alumnos por debajo del nivel mínimo de rendimiento
(En porcentajes)

	Línea de base	7 meses	10 meses	13 meses
Argentina	52	62	68	73
Brasil	50	59	64	70
Chile	31	41	49	57
Colombia	49	60	66	72
Costa Rica	41	53	60	67
República Dominicana	79	86	90	93
Ecuador	50	62	69	75
Guatemala	70	81	86	90
Honduras	70	79	83	86
México	44	56	63	70
Panamá	65	76	83	88
Paraguay	68	78	83	88
Perú	54	65	70	76
América Latina	55	65	71	77

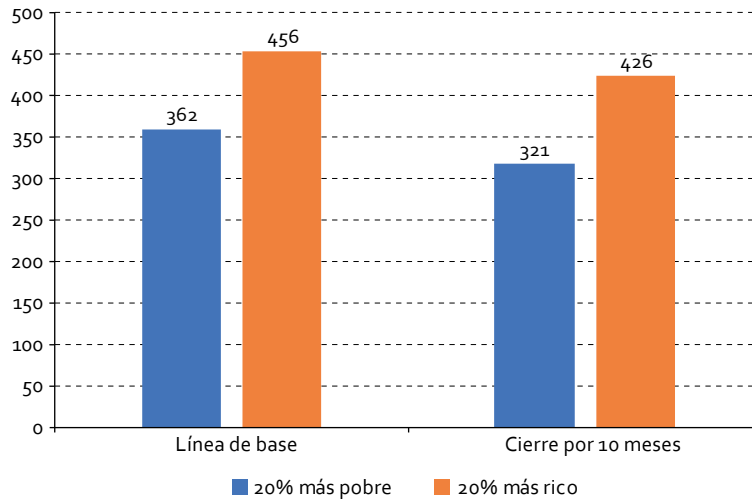
Fuente: Banco Mundial (2021).

En tercer lugar, la pandemia también tiene un impacto sobre la probabilidad de culminar la escuela. Un estudio realizado por Neidhofer y otros (2020) sugiere que, en promedio, las tasas de culminación de secundaria se reducirán de 56% a 42%, con variaciones importantes dentro de la región. En el Brasil, por ejemplo, la probabilidad de culminar la escuela puede llegar a reducirse en más de 20 puntos porcentuales, mientras que en el Uruguay se estima alrededor de los 5 puntos.

En cuarto lugar, como se comentó anteriormente, es esperable que estas pérdidas en el aprendizaje se agudicen entre los estudiantes más pobres. Las simulaciones de los efectos en las pruebas PISA indican que tanto los más ricos como los más pobres sufrirán un deterioro importante, pero este declive será mayor entre los estudiantes del 20% más pobre. En consecuencia, se ampliará aún más la brecha entre estos dos (véase el gráfico 36).

Gráfico 36

Simulación del cambio en el puntaje promedio en PISA en lectura debido al COVID-19, según nivel socioeconómico



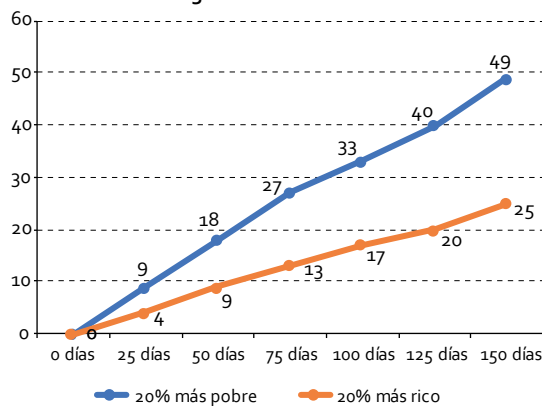
Fuente: Elaborado sobre la base de Banco Mundial (2021).

Por otro lado, los estudiantes cuyos padres tienen bajo nivel educativo tienen una probabilidad sustancialmente más baja de terminar secundaria (20 puntos porcentuales menos) (Neidhofer y otros, 2020). Esto tiene un fuerte impacto sobre las probabilidades de movilidad educativa, que también ronda una reducción de 20 puntos porcentuales, marcando un importante retroceso en la región (Neidhofer y otros, 2020).

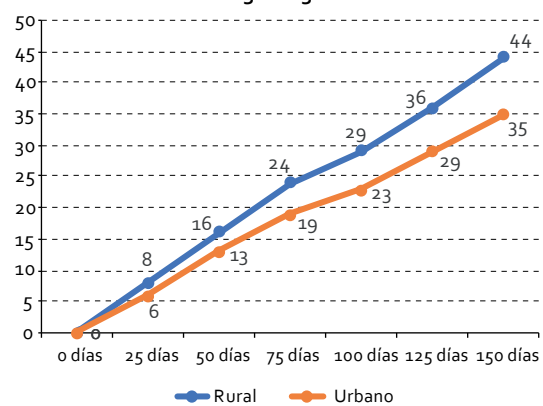
Recuadro 4
Efectos en el aprendizaje en Colombia y Chile

En algunos países de la región se han realizado estudios más en profundidad sobre los efectos en el aprendizaje en distintos grupos de estudiantes. En Colombia, por ejemplo, se estiman las pérdidas de aprendizaje para alumnos de quinto grado a medida que aumentan los días de cierre escolar. Como es de esperar, este aumenta progresivamente a medida que continúan cerradas las escuelas. Sin embargo, la pendiente entre los estudiantes del 20% más pobre es significativamente más marcada, distanciándose del 20% más rico con el progreso del tiempo. Luego de 150 días de cierre, se estipula que los estudiantes del 20% más pobre pierden casi un 50% de aprendizaje, mientras que entre los más ricos esto se reduce a la mitad. Las diferencias entre estudiantes del ámbito rural y urbano no son tan marcadas, pero igualmente existen: los estudiantes rurales perderían 44% de su aprendizaje y los urbanos 35%.

Colombia: Brechas en las pérdidas de aprendizaje para alumnos de quinto grado
A. Según nivel socioeconómico



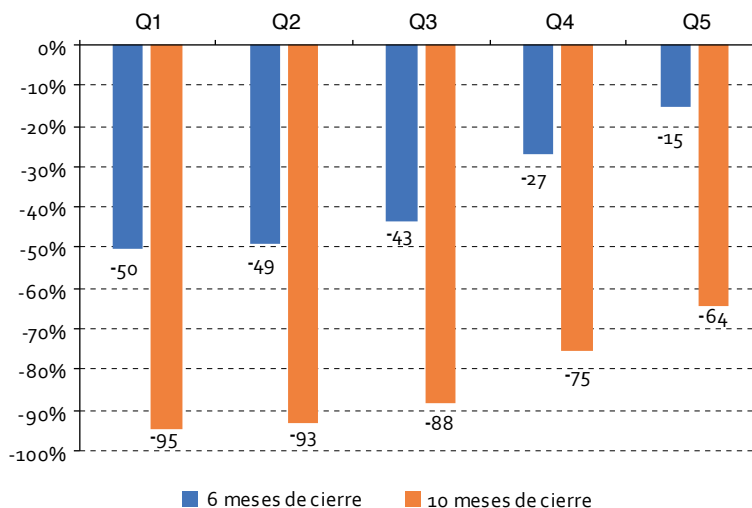
B. Según región



Fuente: Extraído de Banco Mundial (2021).

En Chile, se compara la pérdida de aprendizaje como consecuencia de 6 y 10 meses de cierre de escuelas. En un escenario de 6 meses de cierre, los estudiantes del quintil más bajo pierden el 50% de lo que usualmente se aprende en un año. Esta cifra se reduce a medida que aumentan los ingresos, a un 43% entre el quintil 3 y a solamente 15% entre el quintil más rico. Luego de 10 meses de cierre, se registran caídas notorias en todos los niveles de ingreso, aunque esperadamente con diferencias importantes. Los estudiantes de los tres quintiles más bajos pierden entre un 88 y un 95% de lo que normalmente se aprende en un año, mientras los del quintil más rico pierden un 64%.

Chile: cambios en el aprendizaje como porcentaje de lo aprendido en un año según nivel socioeconómico



Fuente: Elaborado sobre la base de información disponible en el Centro de Estudios del Ministerio de Educación de Chile (2020).

B. Medidas para mitigar los efectos del COVID-19 en las trayectorias educativas

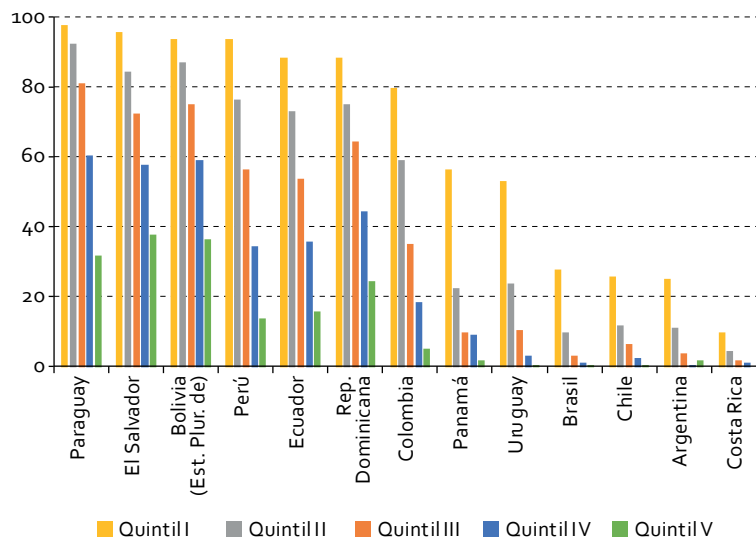
1. Medidas para facilitar el acceso y continuidad de la oferta

Para intentar mitigar los efectos negativos de la pandemia sobre las trayectorias educativas, casi la totalidad de países de la región incorporaron una serie de medidas. En este sentido, se desplegaron acciones para asegurar la continuidad del aprendizaje en línea, aunque con variaciones en las modalidades (por ejemplo, fuera de línea/en línea, sincrónico/asincrónico). En 18 países se transmitieron además programas educativos por medios convencionales, como la televisión y radio, mientras que, en unos pocos, como Costa Rica y el Ecuador, se ofrecían clases en vivo²². Por último, en países como el Uruguay, que ya contaban con plataformas digitales, se expandió su uso (CEPAL y UNESCO, 2020).

²² En abril de 2020, el Ministerio de Educación de Chile creó el canal TV Educa Chile con el objetivo de transmitir programas educativos que complementen la educación en línea. Durante todo el día hay actividades para niños de distintas edades y diversas materias, finalizando con bloques más recreativos para toda la familia. De manera similar, el programa Mi Señal en Colombia ofrece actividades educativas, dividiendo los bloques del día según el grupo etario objetivo. El Brasil también está dentro de los países que recurrió a la educación por televisión, especialmente en algunos estados como el estado de Amazonas. Bajo este régimen, los estudiantes de 6to nivel de escuela en adelante se debían sintonizar en horas y canales específicos a su nivel, donde recibirían casi cuatro horas de clase. Los materiales para las clases estaban disponibles en plataformas online, donde también podrían reponer las lecciones perdidas. En algunos países, se desplegaron iniciativas específicas dirigidas a sectores vulnerables. Por ejemplo, en México se implementó el plan Aprende en Casa, Estrategia Radiofónica para Comunidades y Pueblos Indígenas. Bajo este plan, se transmiten programas educativos de 30 minutos y en distintas lenguas originarias. En el Perú, Aprendo en casa también incorpora programas radiales transmitidos en nueve lenguas originarias.

La educación en línea, sin embargo, requiere de acceso a tecnologías, el cual no es equitativo. En efecto, los datos indican que existen grandes brechas en el acceso a Internet según quintiles de ingreso. En promedio, menos del 50% de los niños en la región no tiene acceso a Internet en su hogar y esta cifra aumenta significativamente entre los más pobres. En seis países, más del 80% de los niños en el quintil más bajo no tiene acceso a Internet. Estas cifras exceden el 90% en países como el Paraguay, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú. Incluso en Chile y la Argentina, los países con mejor acceso en el quintil más bajo, hay más de 20% de niños sin Internet (véase el gráfico 37). Los datos también indican importantes diferencias entre zonas urbanas y rurales. Entre hogares rurales, solo el 23% tiene conexión a Internet (CEPAL, 2020).

Gráfico 37
América Latina (13 países): niños entre 5 y 12 años en hogares sin acceso a Internet,
por quintiles de ingreso, alrededor de 2019^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

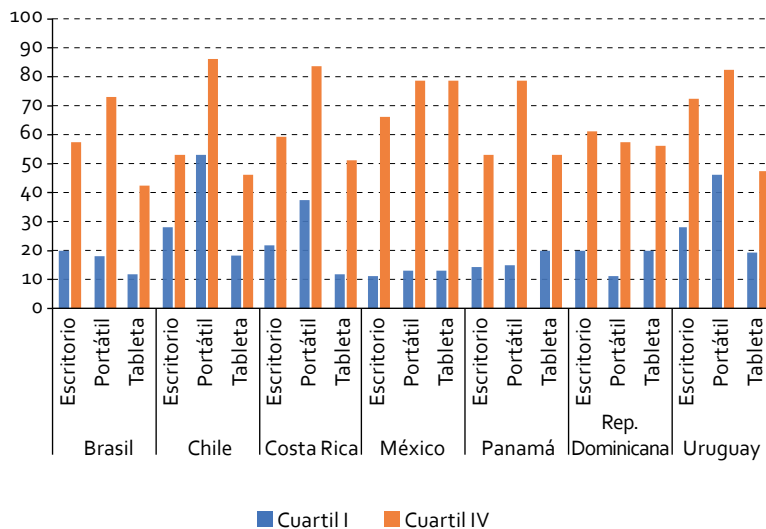
Nota: En la encuesta en la que se basan los datos, "hogares con acceso a Internet" se refiere a los hogares en que Internet está generalmente disponible para su utilización por todos los miembros del hogar en cualquier momento; la conexión y los dispositivos pueden ser propiedad de la familia o no, pero se deben considerar los activos del hogar; la conexión a Internet en el hogar debía estar funcionando en el momento de la encuesta. El cálculo se hace sobre el total de niños de entre 5 y 12 años en cada quintil de ingreso de cada país.

^a La información del Ecuador y Chile corresponde a 2017 y la de Colombia a 2018.

También es importante notar que no todo acceso a Internet es de igual calidad. Una conexión a Internet, pero con baja banda ancha no permite que las personas hagan uso de las plataformas utilizadas en la educación en línea. Según estimaciones, a mediados del 2020 el 44% de los países no contaban con velocidades de descarga suficientemente rápida para realizar múltiples tareas a la vez.

Para los países que participan de las pruebas PISA es posible contar con más datos sobre acceso a tecnologías entre estudiantes de 15 años. Como ilustra el gráfico 38, existe gran variación entre y al interior de los países según grupos socioeconómicos. En México, por ejemplo, menos del 15% de los adolescentes más pobres cuenta con una computadora o tableta, mientras que entre los más ricos esta proporción es casi del 80%. En el Brasil y Panamá las desigualdades también son notorias, en tanto menos del 20% de los más pobres tienen computadora portátil. El Uruguay y Chile son los dos países donde los adolescentes más vulnerables tienen mayor acceso a una tecnología, ya que aproximadamente el 50% cuentan con una computadora portátil (CEPAL, 2020) (véase el gráfico 38).

Gráfico 38
América Latina (7 países): estudiantes de 15 años que cuentan con dispositivos digitales en el hogar, por tipo de dispositivo y cuartil socioeconómico, alrededor de 2018
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2020).

Además, es importante considerar que el acceso a una computadora/tableta no soluciona todos los problemas de acceso a la educación en línea, ya que en muchos hogares este dispositivo debe compartirse entre varios miembros del hogar. Para aliviar esta situación, por un lado, en algunos países se hizo entrega de dispositivos a distintos grupos de la población. En El Salvador, por ejemplo, se inició un plan para hacer entrega de computadoras a la totalidad de los estudiantes del sistema público, el cual abarca 1,2 millones de estudiantes. En Honduras, el gobierno entregará tabletas a 200.000 estudiantes de Educación Básica y Media. Para garantizar el acceso a Internet a estudiantes, Costa Rica inició un plan de paquetes de Internet prepago a bajo costo. Como parte del plan ecuatoriano “Conectado al futuro”, se hace entrega de una tablet y un chip con Internet a los estudiantes destinatarios del plan. En Buenos Aires, Argentina, se hizo entrega de 55 mil computadores portátiles y 22 mil tabletas a estudiantes de primer año de secundaria superior en los municipios más vulnerables. En el Perú, se están repartiendo alrededor de un millón de tabletas para estudiantes y maestros en zonas remotas y de bajo nivel socioeconómico. Estas tabletas tienen Internet y, en caso de no tener acceso a electricidad, se pueden cargar con luz solar.

Recuadro 5
Aprendo en Casa

En abril de 2020, el gobierno peruano introdujo la plataforma Aprendo en Casa para que los estudiantes de educación inicial, primaria y secundaria puedan continuar el aprendizaje durante la crisis sanitaria. Aprendo en Casa es una plataforma que funciona a través de varios medios: televisión, radio e Internet. A través de la página web, por ejemplo, hay material para alumnos, docentes y familias. Los materiales están desagregados por grados y por materias. Dentro de estas hay documentos, audios, videos y actividades interactivas. En la televisión, de 9am a 3pm se transmiten programas en bloques de media hora, enfocados en distintos niveles. Los programas radiales (disponibles en nueve idiomas distintos) se transmiten de 8 a 7pm y también cubren distintos grados y actividades.

Un componente importante de Aprendo en Casa es la distribución de un millón de tablets a estudiantes de los dos quintiles más bajos que cursen cuarto de primaria hasta quinto de secundaria, con especial énfasis en los que viven en zonas alejadas. Las tablets ya cuentan con contenido precargado, de manera que no se necesita acceso a Internet.

No obstante, se hizo entrega de cerca de medio millón de chips de Internet. Además, las tablets se pueden recargar con energía solar, por lo que también se hizo entrega de más de 200.000 cargadores solares a zonas sin electricidad.

Los docentes también están incluidos en este plan: además de tablets, reciben capacitaciones especiales para su uso y la enseñanza digital. A su vez, existen más de 100 especialistas tecnológicos ("Caminantes educativos") que acuden a escuelas rurales para realizar capacitaciones y actualizar contenidos digitales.

Fuente: Elaborado sobre la base de Banco Mundial (2021), *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*. Banco Mundial, Washington, DC. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>. Véase más información [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/396713-verificaran-entrega-de-tablets-a-escolares-y-docentes-en-ica>.

Por otro lado, varios países incorporaron planes de apoyo más allá de lo académico/curricular. Estos dispositivos hacen énfasis en el bienestar físico y emocional para combatir los efectos adversos del encierro y aislamiento. En algunos casos, como la Argentina, el Perú y Costa Rica, se habilitaron líneas telefónicas para apoyos psicológicos o de denuncias de violencia doméstica. Otros países ofrecen actividades de ejercicio físico a través de las plataformas educativas²³.

2. Transferencias y otros apoyos a las familias

Además de los esfuerzos específicos relacionados con el aprendizaje, todos los países de la región aumentaron los esfuerzos para alcanzar a las poblaciones más vulnerables. La enorme mayoría de medidas estaban dirigidas a familias en situaciones precarias e informales, o que sufrieron pérdidas importantes de ingreso durante la pandemia. Para noviembre de 2020, se contabilizaban 263 medidas a lo largo de la región, en su mayoría transferencias monetarias (147 medidas), seguido por la entrega de comida y medicina (73 medidas). En número de países, prácticamente todos los países de la región implementaron ambas. A su vez, debido a que varios países ya contaban con programas de transferencias monetarias, los gobiernos incrementaron la frecuencia de la entrega, expandieron su cobertura o adelantaron los pagos. En otros casos fue necesaria la creación de nuevos programas para complementar las transferencias ya existentes (véase el gráfico 39).

Por un lado, varios programas aumentaron los montos de la transferencia, al menos por un corto período. En la Argentina, por ejemplo, se implementó un incremento extraordinario (47 dólares) a todos los destinatarios de la Asignación Universal por Hijo. Los destinatarios de Más Familias en Acción de Colombia y *Tekoporã* del Paraguay también recibieron una transferencia adicional. En el Perú, se adelantó el pago de las transferencias del programa Juntos. Las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad en el Uruguay también vieron un refuerzo del monto de pago y un adelanto.

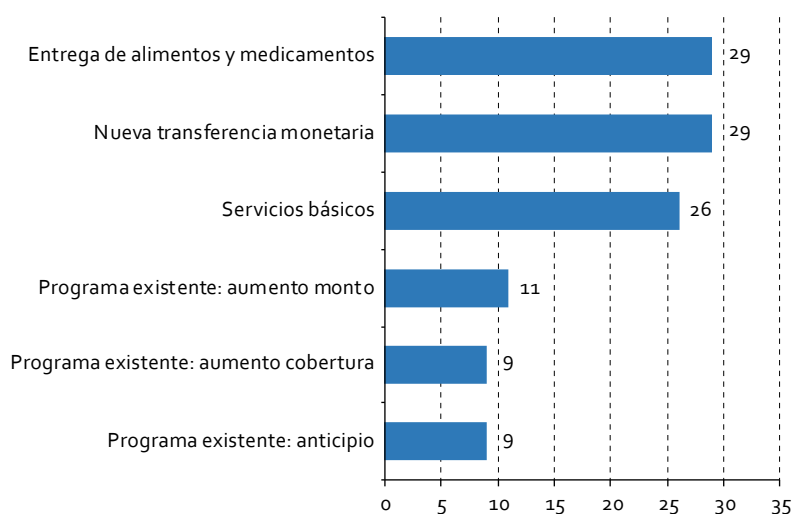
Por otro lado, se avanzó en la creación de nuevos dispositivos. El Estado Plurinacional de Bolivia creó una transferencia nueva, el Bono Familia, destinado a hogares con niños y adolescentes que se encuentren registrados en un centro educativo. El Bono es una transferencia única de 72 dólares. A este se le sumó el Bono Universal, otra transferencia dirigida a la población en situación crítica que no está cubierta por ningún otro programa. El gobierno del Brasil creó también una transferencia nueva, denominada como *Auxilio Emergencial*, específica para aliviar a hogares durante la pandemia. Esta consistió en una entrega de entre 100 y 200 dólares para personas en situaciones de vulnerabilidad, como informales, desocupados, u hogares con bajos ingresos²⁴. De manera similar, Chile implementó el Bono por Emergencia COVID-19, una transferencia única tanto a destinatarios de los programas sociales existentes como a nuevas personas

²³ En México incluso se crearon concursos virtuales donde los estudiantes enviaban videos de rutinas físicas. Para promover la recreación, Argentina ofrece cursos virtuales que cubren distintos rubros, como educación financiera, primeros auxilios e informática. Durante las vacaciones estudiantiles, Chile lanzó el portal "Vacaciones en casa", el cual ofrece una serie de actividades recreativas para todas las edades (cuentacuentos, museos virtuales, series y películas, entre otros). A través de su canal de Youtube, el Ministerio de Educación de Colombia emite dos días a la semana actividades de esparcimiento bajo la consigna "Experiencias para jugar, narrar, explorar, crear y aprender".

²⁴ En 2021 el monto de la prestación se redujo sustancialmente, a un promedio de 56 dólares.

que también se encuentran en situaciones precarias. También se creó el Ingreso Familiar de Emergencia a los hogares con trabajadores informales. Para aquellas personas en situación de pobreza pero que no están cubiertas por el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador, se creó el bono de contingencia, una transferencia única de 120 dólares. El Bono Familiar Universal, en el Perú, tiene los mismos fines: llegar a la población que no está cubierta por ninguno de los subsidios existentes y entregarles una transferencia de 223 dólares.

Gráfico 39
América Latina y el Caribe (32 países): número de países que adoptaron medidas de protección social para la población en situación de pobreza, por tipo de medida, entre marzo y noviembre de 2020



Fuente: CEPAL (2021b).

Adicionalmente, algunos programas flexibilizaron las reglas de funcionamiento. En el Brasil, por ejemplo, se introdujeron modificaciones al programa Bolsa Familia. En particular, se decidió no suspender a destinatarios por el incumplimiento de condicionalidades. Esta pausa en el control de las condicionalidades también se anunció en Colombia, Costa Rica y Guatemala.

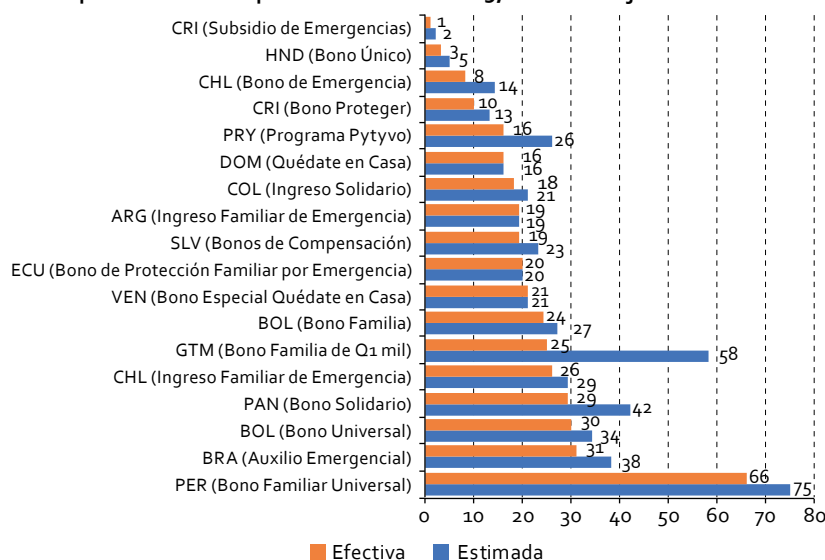
Finalmente, los gobiernos también respondieron a la crisis con ayudas alimentarias. Esto es especialmente importante ya que muchos niños recibían alimentos en las escuelas y éstas permanecieron cerradas por muchos meses. Estas ayudas se canalizaron a través de programas alimentarios dirigidos a la población más vulnerable o programas específicos para sustituir la alimentación escolar. En Chile, el programa adaptó la modalidad de meriendas escolares a canastas individuales, que contienen desayuno y almuerzo para el estudiante por 15 días. El gobierno del Paraguay también modificó la entrega de alimentos escolares para convertirlos en kits con alimentos no perecederos. También en Costa Rica y el Ecuador se hizo entrega de canastas básicas para hogares con niños registrados en los servicios de alimentación escolar. En la Argentina, los hogares destinatarios con menores de hasta 6 años reciben un monto adicional (60 dólares) para compras de alimentos. De manera similar, los destinatarios de transferencias en el Estado Plurinacional de Bolivia también reciben la Canasta Familiar, un monto de 47 dólares dirigido a alimentos. En el Paraguay también se optó por pagos. El gobierno del Uruguay duplicó los montos de la Tarjeta Uruguay Social (TUS), dirigida a la compra de alimentos y suministros del hogar. Además, se creó la Canasta de Emergencia Alimentaria, un cupón digital para las personas desocupadas o informales que no están cubiertas por la TUS o por otras transferencias monetarias. En otros casos, se hizo entrega directamente de productos alimenticios. Este es el caso, por ejemplo, del Plan Alimentos para Chile, que consiste en entrega de canastas a familias vulnerables y también a hogares de clase media.

En el Ecuador, el Plan de Emergencia de Alimentación Canasta Solidaria cubre a 8 millones de personas y distribuye canastas a hogares con niños y personas discapacitadas. Honduras Solidaria consiste también en la distribución de suministros a las familias más afectadas. Esta contiene alimentos y productos de higiene para 5 personas y 15 días.

Tanto las nuevas medidas como las existentes han logrado alcanzar a aproximadamente 84 millones de hogares (326 millones de personas). En términos proporcionales, esto es un 60,8% de la población en América Latina. La cobertura de los programas específicos varía enormemente a través de la región. En la siguiente figura se grafican algunos de los programas introducidos en la emergencia y su cobertura estimada y efectiva. El Bono Familiar Universal del Perú se destaca por su alto porcentaje de cobertura efectiva, alrededor del 66% de la población. En la mayoría de los programas, sin embargo, la cobertura efectiva se encuentra entre el 20% y el 30%. Algunos programas tienen coberturas muy limitadas, como el Subsidio de Emergencia en Costa Rica y el Bono Único en Honduras. Además de la cobertura, es importante considerar la suficiencia de las transferencias. En promedio, estas transferencias equivalen a 250 dólares, pero varían entre menos de 100 a más de 500 dólares (véase los gráficos 40 y 41).

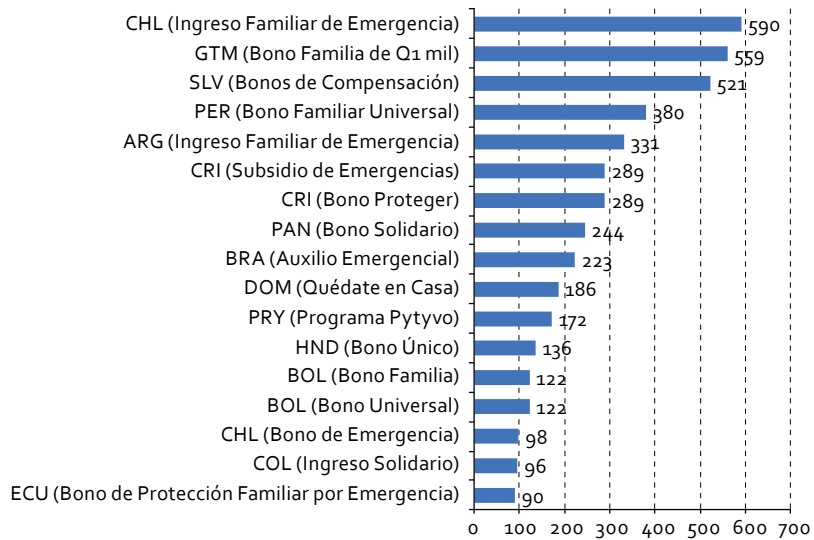
Finalmente, algunos países implementaron ayudas asociadas al acceso a servicios básicos. De especial importancia para hogares con niños en edad escolar son los servicios de electricidad e Internet. Una de las medidas más comunes es la prohibición de suspensión de servicios en aquellos hogares que no pudieran pagar. En el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana, por ejemplo, esta prohibición duraría mientras continúe el estado de emergencia. En el Brasil, los hogares de bajos recursos fueron exentos de pagar la electricidad por tres meses, mientras que en Costa Rica el usuario podía pagar solo la mitad de la factura. También en la Argentina se prohibió la suspensión de servicios por falta de pago (de hasta 3 meses consecutivos). Para los hogares de bajos ingresos en Panamá, se suspendió el pago de servicios por cuatro meses, el cual será prorrateado en los próximos tres años sin interés. En Colombia, los usuarios de planes de celular tienen un mes adicional para hacer el pago del plan; si no pueden pagarlo, tienen 200 mensajes de texto gratuitos y podrán navegar en 20 páginas web definidas por el Ministerio de Telecomunicaciones (aquellas con información de servicios de salud, educación y otros). De manera similar, en el Uruguay se hicieron recargas gratuitas de Internet de 10 o 50 gigas, dependiendo del plan. El Plan Educativo Solidario, en Panamá, otorga acceso gratuito a Internet a estudiantes del sistema público.

Gráfico 40
Porcentaje de la población cubierta por las medidas de emergencia de protección social no contributiva para enfrentar la pandemia de COVID-19, de marzo a junio de 2020



Fuente: Elaborado sobre la base de Rubio y otros (2020).

Gráfico 41
Monto mensual de las transferencias monetarias para enfrentar la pandemia de COVID-19,
de marzo a junio de 2020
(En dólares PPP)



Fuente: Elaborado sobre la base de Rubio y otros (2020).

Conclusiones y recomendaciones de política

Este documento explora en profundidad el vínculo entre los programas de transferencias monetarias condicionadas que han sido desplegados en América Latina y el Caribe en las últimas décadas y las trayectorias y desempeños educativos de la población adolescente y juvenil en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo social.

El análisis presentado a lo largo del documento pone de relieve varios asuntos importantes en relación con ese vínculo.

En primer lugar, el punto de partida y el contexto en que se espera que los programas de transferencias condicionadas operen es complejo. Además de la situación de especial vulnerabilidad que experimentan los adolescentes y jóvenes en comparación con otros grupos etarios, existen importantes brechas entre adolescentes y jóvenes en distintos indicadores de logro educativo. En particular, se observan importantes desigualdades en materia de asistencia a centros educativos, culminación de ciclos educativos, años promedio de educación, abandono educativo, incidencia de población adolescente y juvenil que no estudia ni trabaja y aprendizajes educativos. La posición en la escala de ingresos, la pertenencia o no a hogares pobres, el lugar residencia y el sexo son algunos de los principales clivajes alrededor de los cuales estas desigualdades se cristalizan.

En segundo lugar, la expansión de los programas de transferencias condicionadas y, en particular, de los componentes educativos – condicionalidades y otros- centrados en la adolescencia y juventud constituye una buena noticia, en especial en una región en que este grupo etario no aparece como una etapa para la que existan esfuerzos integrales y sostenidos desde los sistemas de protección social de la región (Rossel y Filgueira, 2015). El panorama de la evolución promedio de estos programas refleja un incremento muy notorio de la cobertura y de la inversión en estos programas, al menos hasta 2015, momento en el que se observa cierto retroceso. Sin embargo, como se desprende del análisis detallado presentado en la sección II, existe una alta heterogeneidad entre programas y países en ambas dimensiones. Esta heterogeneidad también se traslada a las reglas de juego con que funcionan los diseños de las transferencias, así como las condiciones para la elegibilidad de los destinatarios. Las condicionalidades educativas no escapan a esta heterogeneidad. Como se analiza en este documento, pese a que todos los programas incluyen condicionalidades con componentes educativos, la conducta específica sobre la que se condiciona la transferencia varía mucho entre países. También existe variación en la forma en que las

condicionalidades se monitorean y se implementan las sanciones en caso de incumplimiento, así como en el despliegue de dispositivos adicionales para proteger las trayectorias educativas.

En tercer lugar, la evidencia disponible tanto a nivel internacional como referida a la experiencia de América Latina revela resultados relativamente optimistas en relación con el impacto de los programas de transferencias sobre el logro educativo. En general, se han encontrado impactos favorables sobre la matrícula y la asistencia educativa. También se han encontrado algunos efectos sobre otras dimensiones de las trayectorias educativas, como los años acumulados de educación, la graduación del ciclo primario y medio y el abandono educativo. Sin embargo, la evidencia sobre el efecto específico de las condicionalidades educativas –más allá del efecto de la transferencia– es inconclusa. Por otro lado, la evidencia sobre los impactos de estos programas sobre los aprendizajes es mixta.

En cuarto lugar, la llegada de la pandemia del COVID-19 impone nuevos desafíos a las expectativas sobre el aporte que los programas de transferencia condicionada pueden hacer en la protección de las trayectorias educativas de los adolescentes y jóvenes más vulnerables. Los datos recogidos hasta el momento indican que estas trayectorias han estado especialmente amenazadas durante estos meses de pandemia y es posible que las medidas tomadas por los gobiernos para atenuar este proceso sean insuficientes. Pese a esto, es importante rescatar los aprendizajes que ha dejado el contexto actual, en especial con relación al uso de los programas de transferencias como dispositivo natural para llegar a la población más vulnerable en momentos de shocks económicos o crisis como la generada por la pandemia.

De lo anterior, es posible extraer algunas recomendaciones de políticas:

1. Reconocer la heterogeneidad de trayectorias educativas en las políticas en general y las transferencias en particular: La evidencia disponible muestra que la adolescencia y la juventud se encuentran entre las etapas del ciclo vital en las que las desigualdades entre sectores de más y menos ingresos adquieren distancias mayores. A esto se suma la cristalización de brechas futuras que se consolida en estas etapas. Por esta razón, las políticas deben ser sensibles a las trayectorias heterogéneas y a las características de contexto que moldean el vínculo entre transferencias monetarias condicionadas y logros educativos.

2. Reforzar la oferta educativa, en términos de acceso y calidad: Pese a que las transferencias realizan una contribución relevante al logro educativo entre adolescentes y jóvenes de sectores vulnerables, es preciso reforzar los esfuerzos para fortalecer la oferta educativa, tanto para garantizar acceso como para asegurar servicios de calidad.

3. Prestar especial atención al rol de las transferencias para la población joven: La evidencia de la región y a nivel internacional es contundente respecto a la importancia de apoyar fuertemente la transición a la vida adulta en la juventud, en especial en el momento de emancipación e inicio de la etapa reproductiva. Por esta razón, es importante expandir en forma incremental la cobertura de estos programas en estos tramos etarios, reforzando los vínculos entre las condicionalidades educativas y otros dispositivos que contribuyen a proteger trayectorias educativas y facilitar la transición entre educación y trabajo (Rossel y Filgueira, 2015).

4. Explorar en mayor profundidad los impactos específicos de condicionalidades: Pese a que la evidencia sobre el impacto de los programas de transferencias condicionadas revela efectos positivos sobre los logros educativos de los adolescentes y jóvenes, el peso específico de las condicionalidades educativas en estos impactos es todavía difuso. Es necesario profundizar en la generación de evidencia que permita testear este peso, así como determinar qué modelos – es decir, que combinaciones de conductas, monitoreo y sanciones- producen mejores resultados en materia educativa.

Bibliografía


- Abreu Lastra, R. y A. Charles (2011), *Evaluación de Impacto de Mi Familia Progresa: Efectos en Indicadores de Educación*. Instituto Nacional de Salud Pública.
- Akresh, R., D. de Walque y H. Kazianga (2013), *Cash Transfers and Child Schooling: Evidence from a Randomized Evaluation of the Role of Conditionality* (Policy Research Working Paper N° 6340; Impact Evaluation Series N. 82). The World Bank.
- Amarante, V., M. Ferrando y A. Vigorito (2013), Teenage School Attendance and Cash Transfers: An Impact Evaluation of PANES. *Economía*, 14(1), 61–96.
- ANSES (2010), *Resolución 132/2010. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación*. Boletín Nacional. Disponible [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/>.
- Attanasio, O. y otros (2005), *How Effective are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia* (N° 54; Briefing Notes). The Institute for Fiscal Studies.
- Baez, J. y A. Camacho (2011), *Assessing the Long-term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia* (N° 5751; Discussion Paper Series). IZA.
- Baird, S. y otros (2014), Conditional, unconditional and everything in between: A systematic review of the effects of cash transfer programmes on schooling outcomes. *Journal of Development Effectiveness*, 6(1), 1–43. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1080/19439342.2014.890362>.
- Baird, S., C. McIntosh y B. Ozler (2011), Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4), 1709–1753. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1093/qje/qjro32>.
- Banco Mundial (2021), *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*. Banco Mundial, Washington, DC. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>.
- Barham, T., K. Macours y J. Maluccio (2017), Are Conditional Cash Transfers Fulfilling Their Promise? Schooling, Learning, and Earnings After 10 Years. *CEPR Discussion Papers*, 11937.
- Barrera-Osorio, F., L.L. Linden y J.E. Saavedra (2019), Medium- and Long-Term Educational Consequences of Alternative Conditional Cash Transfer Designs: Experimental Evidence from Colombia. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(3), 54–91. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1257/app.20170008>.
- Behrman, J. R., S.W. Parker y P.E. Todd (2011), Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate Lasting Benefits?: A Five-Year Followup of PROGRESA/Oportunidades. *Journal of Human Resources*, 46(1), 93–122. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.3368/jhr.46.1.93>.

- Behrman, J. R., P. Sengupta y P.E. Todd (2000), *The Impact of Progreso on Achievement Test Scores in the First Year*. International Food Policy Research Institute.
- Benedetti, F., P. Ibararán y P.J. McEwan (2016), Do Education and Health Conditions Matter in a Large Cash Transfer? Evidence from a Honduran Experiment. *Economic Development and Cultural Change*, 64(4), 759–793. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1086/686583>.
- Bérgolo, M. y otros (2013), *Principales resultados de la evaluación de impacto del programa Asignaciones Familiares- Plan de Equidad*. Instituto de Economía, FCEA-UDELAR.
- Canelas, C. y M. Niño-Zarazúa (2018), *Schooling and labour market impacts of Bolivia's Bono Juancito Pinto* (36th ed., Vol. 2018). UNU-WIDER. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2018/478-o>.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*, serie Políticas Sociales, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Centro de Estudios del Ministerio de Educación de Chile (2020), *Impacto del COVID-19 en los resultados de aprendizaje y escolaridad en Chile*. Ministerio de Educación, Santiago, Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe* (N° 11; Informe Especial COVID-19). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____ (2021b), *Panorama Social de América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____ (2020), *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19* (N° 7; Informe Especial Covid-19). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19* (Informe COVID-19). Comisión Económica para América Latina y el Caribe y UNESCO.
- Cunningham, S. (2021), *Causal inference: The mixtape*. Yale University Press.
- Dávolos, P. y A. Beccaria (2017), Las brechas de protección social de niños, niñas y adolescentes. Estudio específico G. En *Análisis y propuestas para ampliar la Asignación Universal por Hijo* (págs. 355–374). UNICEF. Disponible [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/auh_web-2017.pdf.
- de Brauw, A. y otros (2015), The Impact of Bolsa Família on Schooling. *World Development*, 70, 303–316. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.02.001>.
- De Hoyos, R., O. Attanasio y C. Meghir (2019), *Can Scholarships Increase High School Graduation Rates? Evidence from a Randomized Control Trial in Mexico*. Work Bank Policy Research Working Paper N. 8826.
- Draeger, E. (2021), Do conditional cash transfers increase schooling among adolescents? Evidence from Brazil. *International Economics and Economic Policy*. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1007/s10368-021-00505-6>.
- Edmonds, E. y N. Schady (2012), Poverty Alleviation and Child Labor. *American Economic Policy*, 4(4), 100–124.
- Edo, M., M. Marchionni y S. Garganta (2017), Compulsory education laws or incentives from CCT programs? Explaining the rise in secondary school attendance rate in Argentina. *Education Policy Analysis Archives*, 25, 76. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2596>.
- Fiszbein, A. y otros (2009), *Transferencias monetarias condicionadas: Reducción de la pobreza actual y futura*. The World Bank. Disponible [en línea] <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-9-5883-0773-2>.
- Fonseca, A., M. Szekely y G. González (2006), *Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres "Juntos"*. PNUD Perú. Disponible [en línea] <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/1212>.
- Francke, P. y A. Mendoza (2006), Perú: Programa Juntos. En *Transferencias con Corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. (FLACSO-México). Sedesol.
- Gajate-Garrido, G. (2014), Assessing the differential impact of "juntos" conditional cash transfer on indigenous peoples. Documento presentado en la session 178 sobre *Safety net programs and their impacts on human capital investments and learning outcomes*, *Population Association of America, 2014 Annual Meeting Program*, Boston, Mayo 1-3, 2014. Boston, MA, USA: Population Association of America. Disponible [en línea] <http://paa2014.princeton.edu/abstracts/140355>.

- Galiani, S. y P.J. McEwan (2011), *The Heterogeneous Impact of Conditional Cash Transfers*. *SSRN Electronic Journal*. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.2139/ssrn.1931216>.
- García, S. y J.E. Saavedra (2017), *Educational Impacts and Cost-Effectiveness of Conditional Cash Transfer Programs in Developing Countries: A Meta-Analysis*. *Review of Educational Research*, 87(5), 921–965. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.3102/0034654317723008>.
- Gazola Hellmann, A. (2015), *How Does Bolsa Familia Work?* (N° 856; Nota Técnica Del BID). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gee, K. A. (2010), *Reducing Child Labour Through Conditional Cash Transfers: Evidence from Nicaragua's Red de Protección Social*. *Development Policy Review*, 28(6), 711–732. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2010.00506.x>.
- González, P. (2018), *Evaluación de Impacto del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades (Ley 20.595)—Usuarios Egresados. Informe Final*. Universidad de Chile-Centro de Sistemas Públicos, Ministerio de Desarrollo Social-Subsecretaría de Evaluación Social. Disponible [en línea] <http://www.nochedigna.cl/wp-content/uploads/2020/01/Informe-Ev-Impacto-Final-SSyOO.pdf>.
- Heinrich, C. y M. Cabrol (2005), *Programa Nacional de Becas Estudiantiles Impact Evaluation Findings* (WP-06; Working Paper). Inter-American Development Bank.
- Hernández Romero, K. (2016), *¿Cómo funciona Avancemos?* (N° 931; Nota Técnica Del BID). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Machuca, E. (2014), *Corresponsabilidad y Articulación: Una Mirada a los Pilares de Gestión del Programa JUNTOS*. [Pontificia Universidad Católica del Perú]. Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5801>.
- Maluccio, J. A. y R. Flores (2005), *Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección Social*. International Food Policy Research Institute. Disponible [en línea] <https://ageconsearch.umn.edu/record/37889>.
- Martínez, D. y otros (2017), *¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. BID. Disponible [en línea] <https://pdfs.semanticscholar.org/0b17/be4f0990662c39d0f1b9ef9988a9e7f224b5.pdf>.
- Medellín, N. y F. Sánchez Prada (2015), *¿Cómo funciona Más Familias en Acción?* (N° 884; Nota Técnica Del BID). Banco Interamericano de Desarrollo.
- MIDES y Contraloría General de la República (2014), *Manual de procedimientos administrativos y fiscales para el manejo del Fondo Especial para la Pobreza Extrema del programa Red de Oportunidades (quinta versión)*. Gaceta Oficial Digital.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2016). *Juntos una década*.
- Molina Millán, T. y otros (2020), *Experimental long-term effects of early-childhood and school-age exposure to a conditional cash transfer program*. *Journal of Development Economics*, 143, 102385. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2019.102385>.
- Monge, Á., J. Seinfeld e Y. Campana (2017), *Evaluación de Impacto del Programa JUNTOS - Resultados Finales*. MEF. Disponible [en línea] http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe_Final_13.pdf.
- Navarro, P., P. Gajardo y H. Marcelo (2016), *Informe Final de Evaluación. Programa Familias en Situación de Pobreza Extrema y Vulnerabilidad—Subsistema Seguridades y Oportunidades*. Ministerio de Desarrollo Social - Subsecretaría de Servicios Sociales. Disponible [en línea] http://www.dipres.gob.cl/597/articles-149528_informe_final.pdf.
- Neidhofer, G., N. Lustig y M. Tomassi (2020), *Intergenerational Transmission of Lockdown Consequences: Prognosis of the Longer-Run Persistence of Covid-19 in Latin America* (N° 99; CEQ Working Paper). CEQ Institute, Tulane University.
- Niño De Guzmán, J. (2020), *Oficio 000464-2020-MIDIS/PNADP-DE- Informe de Transferencia de Gestión, periodo 30OCT2019 al 15JUL2020*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Disponible [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1235577/TOMO_N_04_---_a.pdf.
- Núñez Méndez, J. (2011), *Evaluación del Programa Familias en Acción en Grandes Centros Urbanos*. Centro Nacional de Consultoría.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)(2018), *PISA Database*. Disponible [en línea] <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/>.

- Oosterbeek, H., J. Ponce y N. Schady (2008), *The Impact of Cash Transfers on School Enrollment: Evidence from Ecuador*. World Bank - Development Research Group.
- Orton, I., S. Waisgrais y C. Aulicino (2019), *Universal Child Benefic Case Studies: The Experience of Argentina*. UNICEF. Disponible [en línea] <https://www.unicef.org/sites/default/files/2020-06/ARG-case-study-2020.pdf>.
- Parker, S. y T. Vogl (2018), *Do Conditional Cash Transfers Improve Economic Outcomes in the Next Generation? Evidence from Mexico* (N° w24303; p. w24303). National Bureau of Economic Research. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.3386/w24303>.
- Perova, E. y R. Vakis (2012), 5 Years in Juntos: New Evidence on the Program's Short and Long-Term Impacts. *Economía*, 35(69), 53–82.
- Ponce, J. y A.S. Bedi (2010), The impact of a cash transfer program on cognitive achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador. *Economics of Education Review*, 29(1), 116–125. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2009.07.005>.
- Presidência da República (2004), *Decreto No 5.209. Regulamenta a Lei No 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências*. Disponible [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm.
- Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2019), *DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez*, 31 de mayo de 2019. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México.
- Rico, M. N. (2014), *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencias en los países de la Unión de Naciones Suramericanas*. CEPAL, UNASUR. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37390/1/S1420810_es.pdf.
- Rossel, C., D. Courtois y M. Marsiglia (2014), *Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia y la adolescencia: Apuntes a partir del caso de Uruguay*, serie Políticas Sociales, N° 215 (LC/L.3927), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. y F. Filgueira (2015), Adolescencia y juventud. En Cecchini, S. y otros (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. y M. Straschnoy (2020), ¿Cuánto pueden condicionar las condicionalidades? Evidencia sobre las asignaciones familiares de Argentina y Uruguay. *Latin American Research Review*, 55(1), 16–30. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.2522/larr.397>.
- Rubio, M. y otros (2020), *Protección social y respuesta al COVID19 en América Latina y el Caribe*. III Edición: seguridad social y mercado laboral. UNICEF/International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).
- Salvia, A., I. Tuñón y S. Poy (2015), Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Impacto sobre el bienestar económico y el desarrollo humano de la infancia. *Población y Sociedad*, 22(2), 101–134.
- Sanchez Chico, A. y otros (2020), Impacts on school entry of exposure since birth to a conditional cash transfer programme in El Salvador. *Journal of Development Effectiveness*, 12(3), 187–218. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1080/19439342.2020.1773900>.
- Schady, N. y C. Araujo (2008), Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador. *Economía*, 8(2), 43–77.
- Schultz, P. (2000), *School Subsidies for the Poor: Evaluating a Mexican Strategy for Reducing Poverty* (N° 102; Discussion Paper Briefs). International Food Policy Research Institute.
- Secretaría de Acción Social (2016), *Manual Operativo del Programa Tekoporã. Aprobado por Resolución N°563/2016*. Gobierno Nacional del Paraguay. Disponible [en línea] <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora>.
- Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (2020), *Acuerdo Ministerial No002-SEDIS-2020. Manual Operativo de Procedimientos Administrativos y Financieros del Programa Presidencial "Bono Vida Mejor" en sus Dominios Rural y Urbano*. La Gaceta (Diario Oficial de la República de Honduras). Disponible [en línea] <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Acuerdo-002-SEDIS-2020.pdf>.
- Secretaría Técnica de la Presidencia/FISDL/MSPAS/MINED (2009), *Manual Operativo. Red Solidaria. Versión enero de 2009*. Disponible [en línea] <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/finet-fisdl/documents/287420/download>
- Serafini, V. y M. Rossi (2016), *Evaluación de Impacto del Programa Tekoporã. Informe Final*. BID. Disponible [en línea] https://www.economia.gov.py/application/files/9514/7939/4429/Evaluacion_de_Impacto_del_Programa_Tekopora_07062016.pdf.

- Silva Huerta, R. C. y M. Stampini (2018), *¿Cómo funciona el Programa Juntos?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe*. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/¿Cómo-funciona-el-Programa-Juntos-Mejores-prácticas-en-la-implementación-de-programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Skoufias, E. y S.W. Parker (2001), Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico. *Economía*, 2(1).
- Stuart, E. A. (2010), Matching Methods for Causal Inference: A Review and a Look Forward. *Statistical Science*, 25(1). Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1214/09-STS313>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), *How many students are at risk of not returning to school?* (UNESCO COVID-19 Education Response) [Advocacy paper]. UNESCO.
- Vargas, L. H., P. Cueva y N. Medellín (2017), *¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar?* (N° 1163; Nota Técnica Del BID). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vera-Cossío, D. A. y D. Contreras (2011), Matriculación, Trabajo Infantil y Asistencia Escolar en Bolivia: Una evaluación al Bono Juancito Pinto. *Universidad de Chile*, 27.
- Veras Soares, F., R. Perez Ribas y H. Issamu Hirata (2008), *Achievements and Shortfalls of Conditional Cash Transfers: Impact Evaluation of Paraguay's Tekoporã Programme* (Evaluation Note N° 3). International Poverty Centre. Disponible [en línea] <https://ideas.repec.org/p/ipc/pubipc/1020735.html>.
- Yáñez Aguilar, E. (2012), El impacto del Bono Juancito Pinto. Un análisis a partir de microsimulaciones. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 75–112. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.35319/lajed.201217139>.



En este estudio se analiza el vínculo entre los programas de transferencias monetarias con componentes educativos en América Latina y el Caribe y las diferentes dimensiones de las trayectorias educativas de jóvenes y adolescentes en situación de pobreza y vulnerabilidad, en un contexto de crisis y de cierre de establecimientos educativos como parte de la respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). A pesar de su heterogeneidad en términos de diseño y operatividad, la expansión de estos programas en la región los posiciona como una de las principales herramientas de protección social dirigidas a jóvenes y adolescentes. Las evaluaciones de impacto de estos programas muestran sus efectos positivos en cuanto a matrícula, asistencia, años de educación, graduación y permanencia escolar. Se espera que su implementación, junto con las medidas de transferencias de emergencia adoptadas por los países durante la pandemia, reduzcan el potencial abandono escolar y universitario a raíz de la crisis del COVID-19 y contribuyan a cerrar las brechas educativas en las distintas dimensiones de la matriz de la desigualdad que caracteriza a la región.

