

STRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA . TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
COMO ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA . TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
COMO ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA . TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
COMO ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA . TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
COMO ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA . TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
COMO ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA . TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
COMO ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA . TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
COMO ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA . TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

**II SEMINARIO
INTERNACIONAL DE
POLÍTICA SOCIAL**

**TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS
COMO ESTRATEGIA
PARA LA REDUCCIÓN
DE LA POBREZA**

**LECCIONES APRENDIDAS
EN AMÉRICA LATINA**



**Universidad
Rafael Landívar**

Tradición Jesuita en Guatemala



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

**II SEMINARIO INTERNACIONAL
DE POLÍTICA SOCIAL**

**Transferencias Monetarias
Condicionadas como estrategia
para la reducción de la pobreza**

Guatemala, octubre 2010

ISBN: 978-9929-554-48-1

Diagramación: Departamento de arte Serviprensa, S.A. / Elizabeth González

Este libro fue impreso en el mes de marzo de 2010.
La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond blanco 80 gramos.

Impresión
Serviprensa, S.A.
3ª. avenida 14-62, zona 1
PBX: (502) 22458888
mercadeo@serviprensa.com
Guatemala, Centroamérica

Índice

Presentación	9
---------------------	---

Primera Parte

Políticas públicas para la reducción de la pobreza en Guatemala

I. El diseño de las políticas públicas

<i>Oswaldo Lapuente</i>	13
A. ¿Cuál es el contexto de diseño de la política pública?	13
B. ¿Qué se entiende por políticas públicas?	16
C. ¿Cuál es el contexto de las políticas?	17
D. ¿Cómo y de qué manera se formulan las políticas?	18
E. ¿Cómo ha funcionado esto históricamente?	18
F. Acuerdos de Paz: una nueva etapa para la construcción de políticas	20
G. A manera de conclusión	23

II. Ciudadanía y política social: hacia un nuevo paradigma

<i>Fernando Carrera</i>	27
A. Capitalismo y Democracia en Europa: el surgimiento de la ciudadanía social	27
1. Los derechos y la demografía	27
2. Los derechos y los cambios tecnológicos	28
3. Los derechos, la salud y la seguridad social	30
4. Derechos, democracia y capitalismo	31

B. Capitalismo y ciudadanía social en América Latina	32
C. Política social y ciudadanía: hacia un cambio de paradigma	36

Segunda Parte

Experiencias internacionales en políticas públicas para la reducción de la pobreza

I. Transferencias condicionadas: Brasil y el Programa Bolsa Familia	
<i>María Antonieta Del Tedesco Lins</i>	43
A. Mapa de los problemas sociales a enfrentar	43
B. Contexto general	44
C. Programa Bolsa Familia	46
D. Algunos indicadores sociales	50
E. Resultados generales	52
F. Reflexión Final	54
II. Los programas de transferencias condicionadas en Colombia	55
<i>Daniel Castellanos</i>	55
A. Antecedentes	55
B. Familias en Acción	59
C. Instrumentos de potenciación	61
1. Monitoreo y evaluación	62
2. Visión 2019	63
3. Una ventana de oportunidades	64
D. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad	65
E. Red Juntos	71
F. Comentarios finales	73

III. Mapa de pobreza: política social y focalización	
<i>Carlos Brione</i>	75
A. Programa Red Solidaria	75
B. Desafíos para crear un mapa de pobreza	76
IV. El Programa Oportunidades, en la política social de México	89
<i>Alejandro Sámano</i>	89
A. Política Social de México	89
B. Programa Oportunidades	90
1. Objetivos del programa	91
2. Proceso de evaluación del programa	91
3. Características del programa: beneficios y componentes	91
4. Corresponsabilidades	96
5. Focalización de los beneficiados	97
6. Seguimiento del programa	99
7. Logros importantes del programa	101
C. Consideraciones finales	103

Tercera Parte

Experiencias nacionales en políticas públicas para la reducción de la pobreza

I. Viabilidad, ventajas y limitaciones de los programas de transferencias condicionadas	
<i>Erick Coyoy</i>	107
A. Definición	107
B. Viabilidad de los programas	108
C. Categorías amplias de actividades dentro de estos programas	109

D. Ventajas de los programas	111
E. Posibles limitaciones	113

II. Transferencias condicionadas en Guatemala:

Mi Familia Progres	115
<i>Ana de Méndez</i>	115
A. Cohesión Social	115
B. Qué es y qué no es el Consejo de Cohesión Social	117
C. Programa Mi Familia Progres	120
1. Objetivos del Programa	120
2. Focalización de los beneficiarios	121
D. Apoyo externo	123
E. Transferencias condicionadas en efectivo	123
F. Resultados	124

III. Programa de transferencias condicionadas en efectivo en ciudad de Guatemala: experiencia de una interrelación de actores que trabajan para reducir la pobreza urbana

<i>Onelia Roca y Oscar Grajeda</i>	127
A. Antecedentes	127
B. Programa de transferencias condicionadas en efectivo	129
C. Focalización	129
D. Características del programa	130
E. Monto de la transferencia	132
F. Monitoreo y acreditación	133
G. Población beneficiada	135
H. Avances y resultados del sistema de monitoreo	135
I. Consideraciones finales	139

Cuarta Parte

Metodologías

I. Condiciones, recursos y métodos requeridos para implementar un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas	
<i>Graciana Rucci</i>	143
A. Programas sociales	143
B. Las transferencias monetarias condicionadas (TMC)	144
C. Elementos clave para el diseño de un Programa TMC:	
Aspectos centrales	144
D. Elementos de soporte	146
E. Lecciones aprendidas	147
F. Preguntas que no se han respondido todavía	149
G. Limitaciones existentes y aspectos para mejorar el impacto	150
IV. La pobreza en Guatemala	
<i>Wilson Romero Alvarado</i>	153
Introducción:	153
Pobreza: un drama social	155
Medición de la pobreza en Guatemala	156
La pobreza en el año 2000	160
La pobreza en el año 2006	164
Principales cambios entre el 2000 y el 2006	166
Factores que explican la pobreza en Guatemala	169

Presentación

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar (IDIES/ URL) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) se complacen en presentar la publicación: *Transferencias Condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza*, la cual recopila en forma de artículos la mayoría de las ponencias y reflexiones expuestas en el II Seminario Internacional de Política Social, llevado a cabo por ambas instituciones en el año 2008.

9

El objetivo del Seminario Internacional de Política Social, que se realiza cada año, es contribuir a la sistematización de los conocimientos sobre la teoría y práctica de las políticas sociales implementadas tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Con ello se espera fortalecer a los responsables de la toma de decisiones en materia de políticas sociales, con insumos que se traduzcan en mejoras en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en el país.

Tres razones principales motivaron la selección de las transferencias condicionadas como tema para el Segundo Seminario Internacional de Política Social. La primera obedece a su amplia utilización en América Latina, como instrumento para reducir la pobreza y la desigualdad, por lo cual se vuelve interesante y necesario analizar las experiencias latinoamericanas en general y otras en proceso de aplicación en países centroamericanos. México y Brasil cuentan ya con varios años de haber iniciado la implementación de programas de transferencias

condicionadas y, gracias a que sus diseños incluyeron mecanismos destinados a la evaluación de impacto, es ahora posible extraer lecciones aprendidas para el resto de la región.

La segunda razón es que el modelo de transferencias condicionadas, como instrumento de política social, es congruente con los principios de la Economía Social de Mercado (ESM), en el sentido que viabiliza que sea la persona humana y el mercado –en contraposición de que sea el Estado– quien tome las decisiones sobre el consumo.

La tercera razón es que, a pesar de la congruencia de la naturaleza de las transferencias monetarias condicionadas con los principios de la ESM, existe el peligro de que puedan ser utilizadas para fines ajenos a políticas de reducción de la pobreza y se empleen como propaganda política, en la consecución de votos en procesos electorales.

10

Los organizadores desean dejar constancia de la labor realizada por Wilson Romero en la organización del Seminario y, sobre todo, el trabajo subsiguiente de selección, revisión y clasificación de las ponencias contenidas en esta publicación. Esperan que los aportes, tanto de experiencias internacionales como nacionales contenidas en esta publicación, sean de su interés y contribuyan a enriquecer el debate, aún vigente, sobre la viabilidad y posibilidad de utilizar las transferencias monetarias condicionadas como una política estratégica para la reducción de la pobreza.

Tjark Egenhoff
Representante
Fundación Konrad Adenauer
El Salvador, Guatemala y Honduras

Miguel von Hoegen
Director
Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales (IDIES)

Primera Parte
Políticas públicas para la reducción
de la pobreza en Guatemala

I. El diseño de las políticas públicas

Oswaldo Lapuente¹

La naturaleza intencional de las acciones en política generalmente proviene de visiones de largo alcance, donde la interpretación de la realidad y su eventual transformación tienen la capacidad de identificar fines y predecir resultados. Esta ponencia intenta, desde la complejidad teórica del Estado, gobierno y administración pública, evidenciar con los mejores argumentos, tal como expresaba Majone (2005), el contexto de las políticas públicas desde su diseño hasta su gestión. Con ella, se pretende demostrar que los fines desde la perspectiva de las políticas públicas sí tienen la capacidad de predecir con la certeza suficiente el futuro que aspiramos. Desde esa dimensión empezaremos dando respuesta a las siguientes preguntas:

13

A. ¿Cuál es el contexto de diseño de la política pública?

Es importante advertir que la política pública es una categoría que se utiliza hoy en día en forma indiscriminada. Para fortuna de la academia y para efectos de extensión y comprensión de su uso, ahora es muy común encontrarla en documentos, discursos y prensa; no obstante, este uso no responde exactamente a su contenido y precisión. En términos muy concretos: la política es un método de orientación de la acción pública que se inspira fundamentalmente en el marco y construcción del Estado y su comportamiento.

1 Subsecretario de Políticas Globales y Sectoriales de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN.

Desde la perspectiva histórica, el estudio de la ciencia política proviene de los antiguos griegos en el siglo V a.C.; vale resaltar que Aristóteles calificó al ser humano como un “*zoon politikon*”, es decir: un ser político, al haber más de dos personas hay relaciones políticas. Esto significa que existe la esfera de acción individual, pero una vez trascendida ésta, aunque sea sólo por dos individuos, ya es un fenómeno político.

Desde esta amplia dimensión, es notable la confusión entre política, acciones públicas y políticas públicas. En ese sentido, la genética conceptual sale al paso para dar algunas luces sobre claridad de conceptos y la especificación metodológica de las políticas públicas. Si se establece el origen del ADN en la teoría de políticas públicas, mediante un breve árbol genético, se puede iniciar una primera discusión entre ciencias exactas y ciencias sociales.

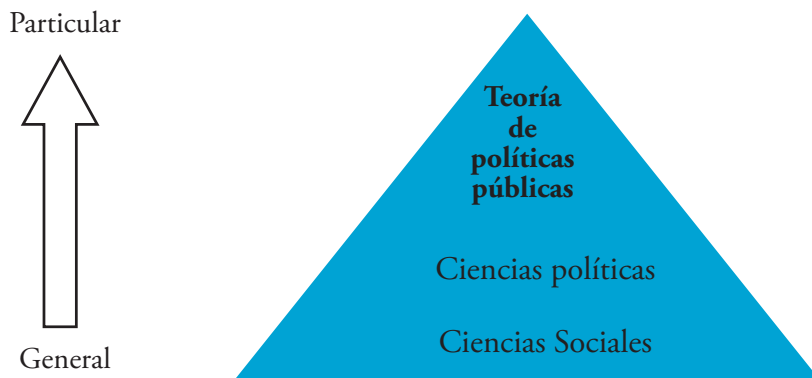
14

Diremos que las ciencias sociales son aquellas que por exclusión no son capaces, en principio, de aplicar los métodos de las ciencias puras, la reiteración del método que se estudia o la identificación de leyes que son aplicables independientemente del espacio y tiempo. Un ejemplo típico es que la ley de gravedad es 9.81m por segundo al cuadrado en cualquier coordenada o espacio temporal del planeta.

En ciencias sociales, la reiteración del fenómeno y el descubrimiento de leyes aplicables a todo fenómeno similar, en las mismas condiciones, no permite generalizaciones. Por ejemplo, sería muy difícil encontrar dos revoluciones que sean exactamente iguales, a pesar de que el concepto es unívoco. En esta línea, hay una primera especificación metodológica de la ciencia política de la que hay diferentes definiciones.

Desde una perspectiva constructivista, se considera que la ciencia política es el estudio del poder, o bien, el estudio del poder en el contexto del Estado, del sujeto público, En esta lógica deductiva, que se representa en una pirámide, se puede especificar para erradicar la aparente sinonimia entre el concepto y el método.

Diagrama 1
Árbol genealógico



Dentro de las ciencias políticas, a partir de la década de los sesenta del siglo XX se pueden notar combinaciones de la administración y el estudio del poder. A partir de ese momento, aparecerán las ciencias denominadas teoría de política pública. Ahora bien, en aras de avanzar en la especificación de esta categoría metodológica, es pertinente adentrarse en uno de los dos conceptos que le dan nombre, concretamente el sustantivo *política* que se acompañará del adjetivo *pública*.

15

Dentro de una definición constructivista, muy propia de las escuelas anglosajonas, se entiende por política la desagregación de diferentes factores. En principio, se hace referencia al proceso de toma de decisiones. Obviamente, la capacidad de decisión hace referencia al ejercicio del poder. Shively (1997), considera que el poder es, en términos muy precisos, la capacidad que tiene un sujeto para orientar a otro independientemente de la voluntad del segundo. Hay un sujeto A y un sujeto B, el sujeto A tiene la capacidad de orientar la conducta del sujeto B, independientemente de la voluntad de este último. Eso es poder, hacer que otros hagan lo que uno quiere que hagan. Por supuesto, que tendrá trascendencia cuando es sobre un grupo social. Si se hablara de ciencias que se abocan en el proceso de toma de decisiones

sobre el individuo se estaría en la psicología y otras similares. Toda vez que esto se transforme e impacte en el conglomerado social se habla de política. Esto sirve para diferenciar a la política pública de la política, de categoría genérica a categoría específica.

B. ¿Qué se entiende por políticas públicas?

Al hacer un desagregado conceptual de los factores que definen la política, su especificación temática lleva a una definición operativa constructivista e instrumental de política pública como el conjunto de decisiones que se traduce en acciones estratégicamente seleccionadas y que son públicas porque inciden en el conglomerado social desde la autoridad del Estado. El adjetivo de pública hace referencia a dos orígenes: primero, porque emana tras procesos de consenso y participación del Estado que es el sujeto político, público y jurídico por antonomasia; y segundo, porque impacta sobre la sociedad.

16

Por lo tanto, el mundo axiológico que motiva la política pública no puede orientarse en razón diversa al mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población. Una política pública será concreta y articulada con la realidad cuando genera cambios en la sociedad, cambios positivos² desde la perspectiva del desarrollo humano. Si no hay acciones, no hay política pública; si no hay identificación del marco operativo o instrumentos que cumplan los valores, metas y objetivos de una política, no es una política pública. Será un documento para poner en una biblioteca o cualquier otra cosa, pero en tanto no haya un componente operativo, un marco institucional que sea responsable y la respectiva asignación presupuestaria, no es una política pública.

2 Se entiende por positiva toda aquella acción de lo público que responde a las demandas ciudadanas y que resuelve los aspectos sociales en procesos estructurales de largo plazo.

C. ¿Cuál es el contexto de las políticas?

En un principio, se dio un cambio abrupto en el concepto de soberanía nacional, con el surgimiento de los estados nación, donde Francia lidera ciertas actualizaciones conceptuales. Entre otros, Jean Bodin³ con el desarrollo del concepto de soberanía nacional que se transforma luego en uno de los caracteres definitorios para evaluar la existencia o no del Estado y para una incipiente sociedad internacional que se fragmentaba y daba lugar al surgimiento de nuevos Estados.

Evaluar si era o no soberano constituía uno de los criterios para el reconocimiento de un nuevo Estado en la sociedad internacional. Esta soberanía que se explicaba en el contexto del siglo XVI y XVII era como una proyección de dos dimensiones: una dimensión externa, que ponía a los Estados en un plano de igualdad, independientemente de su tamaño e impacto real, en la agenda internacional; y, una dimensión interna, que consideraba que el Estado era el sujeto por antonomasia al momento de decidir dentro de la sociedad. Lo que es muy diferente al concepto de soberanía del siglo XXI.

17

Por diferentes fenómenos políticos internacionales, el espacio de acción real de los Estados, como tales, se ha reducido. Esto es positivo porque muchas veces esas reducciones de espacio real, permiten toma de decisiones en consecuencia del auge y del incremento de capacidades de control de las relaciones y agenda internacionales.

Hoy, una política pública tiene necesariamente que incorporar temas de la agenda internacional como cambio climático, derechos humanos, reducción constante de la pobreza y cuestiones más coyunturales o estructurales. Hubo momentos en la historia en los que los Estados practicaban políticas aislacionistas y eso implicaba que de las fronteras hacia afuera nada, algo que es imposible en el siglo XXI.

3 Aunque Bodin justifica la monarquía, resalta el concepto de soberanía a partir de la donación que el pueblo le hace del poder y que tiene la cualidad de ser irrevocable e incondicional.

D. ¿Cómo y de qué manera se formulan las políticas?

Ahora es prudente tratar de responder cuáles son algunos diseños estructurales para crear y evaluar políticas públicas. En principio, la capacidad de diseño de una política pública y la subsiguiente implementación exitosa va a depender de la capacidad social de definición de la agenda política. Este es un concepto clave, toda vez que se identifiquen cuáles son los problemas centrales a los que el Estado debe dar respuesta, desde la perspectiva de cada ciudadana y ciudadano, así como desde la perspectiva estructural. Hay diferentes niveles de análisis de agenda, todos igualmente relevantes.

18

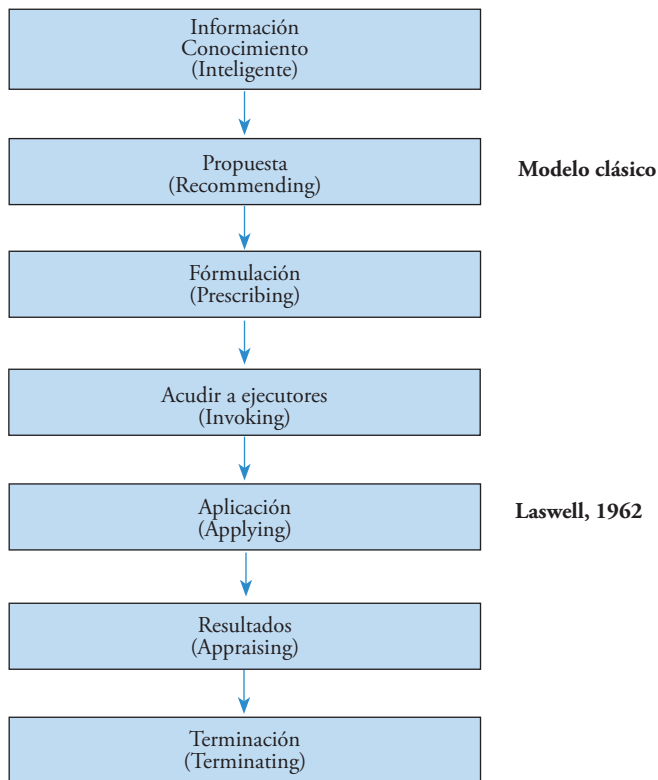
Hay una agenda que cada quien tiene por ejemplo: cuando circula en la calle vinculada a la seguridad, al precio de la canasta básica, a la elevación del costo de vida, entre otras. A su vez, existen otras agendas estructurales como las enunciadas en los Acuerdos de Paz, relacionadas con cambios radicales, transformaciones importantes en la relación Estado-sociedad; del Estado como tal; de reforma de sociedad, entre otras. Lo que hace que la capacidad de encontrar equilibrio entre estas agendas estructurales, coyunturales, urgentes, importantes, prioritarias, sea una ecuación *sin ecua non*.

E. ¿Cómo ha funcionado esto históricamente?

Uno de los pioneros en la labor de racionalización de la acción pública es Laswell, quien en los años sesenta, en un contexto muy particular de Guerra Fría y conatos continuos de amenaza de Tercera Guerra Mundial, plantea que esto, que es arena o agua entre los dedos, que es precisamente el ejercicio político de la decisión del gobierno, debe necesariamente racionalizarse. Hay autores como Jürgen Habermas⁴ y otros que han avanzado en la línea de racionalización de la acción pública. Por supuesto que, desde el 2008, esto es insuficiente, pero el planteamiento de la sexta década del siglo pasado fue un avance interesante.

⁴ Referido principalmente a la gestión comunicativa en una perspectiva de racionalización de la acción pública.

Diagrama 2
Modelo clásico / Lanswell



En principio, esta lógica que evolucionó hacia la conceptualización cíclica de la política pública como se puede observar en el diagrama: vertical centralizado y jerarquizado, comenzaba con una labor de diagnóstico: ¿cuál es el problema sobre el cual, el Estado, tiene que actuar para reducirlo? Se miden, cuantifican e identifican los sectores afectados, la incidencia geográfica y otros. Se destacan los indicadores que permiten su identificación. Luego, se anticipa el impacto y efecto de las acciones públicas y, a partir de allí, se analizan las alternativas de acción, se proponen, formulan y ejecutan las políticas; y, finalmente, frente a los resultados se evalúan.

Este modelo que implicó un avance sustantivo en el siglo pasado es hoy insuficiente. Fue en principio insuficiente para dar respuesta flexible y adaptable a las constantes variaciones del entorno, pues tanto la realidad social como la política son fenómenos de continuo cambio. No se va a ahondar en la discusión de Parménides y de Heráclito entre el cambio y la permanencia, pero sí hay que tener claro que la realidad humana y la propia vida individual, están en constante cambio. Entonces, ¿cómo estaría el Estado en condiciones de realizar cambios estructurales, si está trabajando hoy sobre un problema que se diagnosticó hace cuatro años? Ésta es una de las debilidades.

20

Otra es que no necesariamente el diseñador y el ejecutor son el mismo sujeto. De esa manera, es muy difícil captar el contenido político y la direccionalidad de un planteamiento de una política pública que se ejecuta dentro de la lógica de la administración pública, muy distante quizás de quienes la formularon, de quienes le dieron visto bueno. Hay que recordar que el entramado del Estado se compone de una cúspide que es precisamente el gobierno y de toda una puntualización hacia abajo que se conoce como administración pública, a lo que se refiere con la gestión de política pública.

F. Acuerdos de Paz: una nueva etapa para la construcción de políticas

El Estado debe apropiarse de un marco operativo e implementarlo; esto se concreta en coordenadas específicas de espacio y tiempo de Guatemala. Los Acuerdos de Paz suscriben, sin entrar en la discusión bibliográfica y académica, una política de Estado, porque enmarcan prácticamente un replanteamiento del modelo de Estado contrainsurgente hacia uno que camina hacia la democracia y su consolidación comienza en los sectores públicos.

En Guatemala, la política pública comienza a abrir un espacio a partir de los Acuerdos de Paz, ¿cuál es el resultado? Un “laberinto” de políticas públicas, de hecho no es factible inclusive identificar el número de políticas públicas, porque

algunas son meros planes, otras son sólo metas, otras son expresiones de deseo y algunas, son políticas. Inclusive hay unas que, pese a ser políticas públicas, son muy difíciles de encontrarlas en una línea continua, una línea de diferenciación técnicamente indiscutible.

Además, hay diferentes modelos, diferentes enfoques, temporalidades, unas para un gobierno, otras para ocho años, o para 50. De la misma manera, existen algunas estructuras que siguen cierto esquema de planificación, otras que siguen uno distinto; algunas que no tienen ningún componente territorial, otras que enfatizan lo territorial y no se coordinan con lo nacional por aplicar diferentes instrumentos, o guiarse por fines que no están de acuerdo con la plataforma territorial, el plan de gobierno o de desarrollo, dependiendo de la administración de la que se esté hablando, entre otros.

Por esto, y pese a que el desarrollo como discurso se encuentra abundantemente expresado en casi cada uno de los grupos sociales de esta sociedad, los resultados del “laberinto” son débiles porque se sigue viviendo bajo índices de desarrollo humano muy escasos.

21

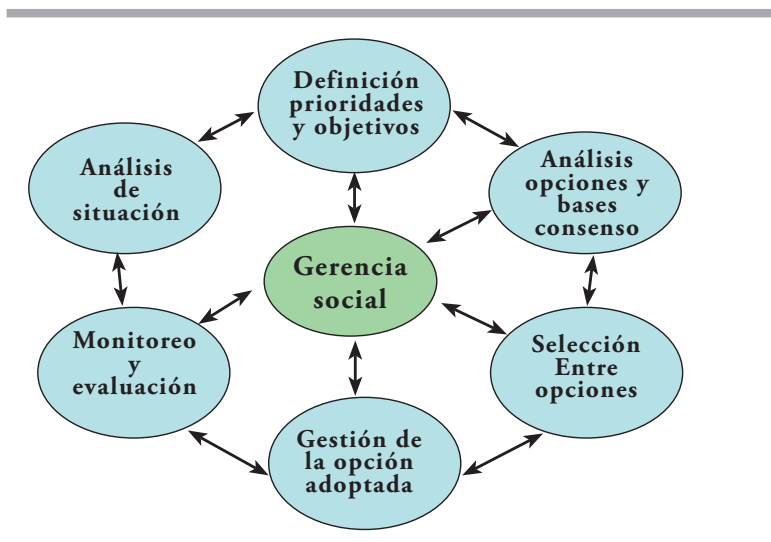
Hay políticas públicas que no impactan, la lógica de planificación es fundamentalmente economicista y financiera y no específicamente por acciones. De hecho, las asignaciones presupuestarias a procesos políticos son muy difíciles, tomando en cuenta que los indicadores y los rubros de dirección técnica de presupuesto son muy cuantitativos con incapacidad de afrontar componentes cualitativos del ejercicio político del gobierno. De la misma forma, muchas veces lo sectorial está desarticulado de lo transversal; lo transversal va por una línea, tal parece que estuviera en otro país, y lo sectorial va por otro.

Desde esa misma perspectiva, en los planteamientos institucionales de política también hay discordancia; un sector salud es mucho más que un Ministerio de Salud, como ejemplo de la diferencia entre sector e institución. De la misma forma, la salud pública sigue desconectada de los planteamientos de política e

inclusive éstos son instrumentalizados sólo para fines de redacción del presupuesto general de ingresos y egresos de cada ejercicio. Éste es un factor central, y hay bibliografía que analiza que la inversión es uno de los indicadores centrales de la relación entre Estado y ciudadanía.

Una opción que no necesariamente es idónea o perfecta, pero que por lo menos rompa esa lógica inflexible, es el modelo que propone el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este modelo contiene, en forma muy sintética, los mismos factores del ciclo que originalmente planteara Laswell, en el esfuerzo de racionalización de la acción pública, pero aporta un esquema más dinámico y flexible, en el cual cada uno de los elementos se va dando paralelamente en todo momento. Continuamente se está diagnosticando, identificando qué herramientas de la acción pública funcionan para fortalecerlas, cuáles hay que descartar y cuáles podrían funcionar para incorporarlas.

Diagrama 3
Modelo INDES-BID, 2005



En este modelo, los impactos se evalúan de manera permanente con el fin de establecer si la decisión funciona o no. Si se evita la definición inicial del problema, forzando la interpretación, equivaldría a ir donde el médico, obtener un tratamiento y, al año siguiente, averiguar cómo le fue con la receta. Si el galeno se hubiera equivocado con el diagnóstico, la enfermedad seguiría avanzando y se debilitarían aún más sus defensas. Esto justamente es lo esencial del modelo: abandonar el sentido del diagnóstico y hacer por décadas lo que se entendió como problema en el pasado. En otras palabras, cristalizar sobre piedra un diagnóstico y, a partir de allí, revisarlo a los cinco años cuando el mundo del que se partió no tiene nada que ver con el que se está viviendo.

Por otra parte, es necesario trabajar en el divorcio entre quien diseña, que suele estar en el más alto nivel del consejo de ministros o el gabinete de gobierno o del ente sectorial; y quién ejecuta, que se supone tendría que ser toda la administración pública debidamente informada. También hay que señalar la irrelevancia de la evaluación. ¿A quién le interesa evaluar una política que planteó un gobierno que dejó el poder hace dos períodos? Para esto, en principio, es importante destacar el valor esencial de la información, caminar hacia sociedades de conocimiento o sociedades de la información.

23

El Estado no puede quedar rezagado en el sentido de la constante revisión y evaluación y exigirse más, apuntando a la dinamización de la acción pública.

G. A manera de conclusión

Hoy en día aún no se percibe la presencia institucional del Estado en diversas comunidades. Es visible la ausencia de servicios públicos a la ciudadanía; esto categoriza indefectiblemente: hay ciudadanos de primera, segunda o tercera, según vivan a 5, 100 ó 200 km de algún centro poblado. Con ello, se evidencia la falta de conexión entre lo territorial, la inversión y las políticas, que nunca fueron conocidas. Esto incluye al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que a partir de la reforma de la trilogía de leyes (Reformas al Código Municipal; la aprobación de la Ley de Descentralización; y la Ley del Sistema

de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural) prioriza en este espacio participativo y territorial, de abajo hacia arriba, la asignación de la inversión y la decisión de la política pública desde las necesidades locales.

En ese sentido, el reto es seguir avanzando en las políticas públicas y la gestión de las mismas; profundizar este camino, desde una perspectiva técnica que ordene, argumente e informe al ciudadano. Hay diferentes Estados latinoamericanos que le han entrado a la reforma del sistema nacional de planificación; pero, en lo que están en cero es en la implementación de políticas articuladas con la inversión, con el territorio y con ese sistema de consejos; cada uno actuando independientemente, pero en armonía y sintonía. Por lo tanto, es momento de explorar nuevas alternativas de gestión.

24

La evidencia internacional demuestra que la relación entre Estado y mercado requiere de nuevas formulas. Se ha pasado desde la segunda mitad del siglo pasado (con la aplicación de lógicas Keynesianas, en una balanza donde el Estado tenía mucho más peso que el mercado) a los noventas del mismo siglo (en donde el mercado prácticamente era el autor preponderante en la asignación de premios y castigos en la sociedad).

Sin embargo, a partir del siglo XXI y tras 20 años de oscilar entre extremos (un enorme Estado en la década de los setenta y ochenta; un poderoso mercado en los noventa e inicio de los dos mil), ninguno ha generado el desarrollo integral, por lo que este nuevo planteamiento requiere un Estado fuerte, capaz de cumplir sus responsabilidades frente a la sociedad; por otro lado, un mercado dentro de la lógica de Estado que asigne premios y castigos en el marco del bien común. En ello, vale destacar la crisis internacional que demostró que cuando se deja libre al mercado y se reduce la capacidad del Estado, el ciudadano queda en estado de indefensión y es quien finalmente paga las pérdidas del fracaso financiero sin haber tenido jamás ninguna intervención y menos participación en las bolsas de valores. La crisis hizo perder ahorros, viviendas y empleos y aún hoy los efectos son de dimensiones planetarias.

Por ello, en el peldaño de arranque para un Estado emprendedor, facilitador y social, en el epítome del consenso para definir el tipo de Estado que queremos, me atrevo a repetir las palabras de Pipitone (2003) cuando expresaba que, “*Algo profundo y cargado de consecuencias está ocurriendo en nuestra historia contemporánea*”. Desde esa dimensión, estoy convencido que no debemos renunciar tan fácilmente a la esperanza de un Estado capaz de gobernar con la certeza de las políticas públicas, que tenga como instrumento de navegación la aspiración ciudadana de bienestar...

Fuentes consultadas

Alonso Jiménez, Caryl. *De las políticas públicas a la gestión de gobierno.* Ponencia en el VIII Encuentro Internacional de Políticas Social y Trabajo Social. Antigua Guatemala, 2008.

Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y gestión pública.* Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

Lapiente, Osvaldo (et ál). *La importancia de gobernar por políticas públicas.* Experiencias en políticas públicas. Sistemas de apoyo Estratégico a la Presidencia/ Vicepresidencia de la República. Guatemala 2008.

Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* Fondo de Cultura Económica. México, Segunda Reimpresión 2005.

Shilvely W, Phillips. *Introducción a las Ciencias Política.* McGraw-hill, México, 1997.

Pipitone, Ugo. *Ciudades, naciones, regiones. Los espacios institucionales de la modernidad.* Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

Rinaudo R., Ulises M. *Gestión del desarrollo territorial.* Universidad Piloto de Colombia. Colombia 2004

Wiesner Duran, Eduardo. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia.* TM editores en coedición con el Departamento de Planeación. Colombia 1998.

II. Ciudadanía y política social: hacia un nuevo paradigma

*Fernando Carrera*⁵

En este documento se presenta un análisis histórico de la política social con la idea de que hay un cambio de paradigma que es necesario llevar a cabo. Tiene que ver con hechos concretos y se refiere esencialmente al reconocimiento por parte de la política pública de la importancia de asegurar los derechos sociales y humanos fundamentales y la forma para estructurar una respuesta de política social en la que éstos sean garantizados.

A. Capitalismo y Democracia en Europa: el surgimiento de la ciudadanía social

27

1. *Los derechos y la demografía*

Los derechos humanos se fueron construyendo históricamente; los derechos sociales, en particular, enfrentan un primer reto en el momento en que dada la transformación del capitalismo, en el siglo XVIII, se plantea una serie de desafíos destinados a la protección de los derechos fundamentales, para permitir la reproducción demográfica.

Hacia 1820, Inglaterra tenía una oferta laboral abundante, a pesar de una alta mortalidad infantil; había una gran reproducción demográfica de fuerza laboral, a pesar de que morían muchos seres humanos en los primeros 5, 10 ó 12 años

5 Director Ejecutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI.

de vida. La mortalidad infantil era un elemento que erosionaba constantemente la base demográfica; sin embargo, la oferta laboral continuaba expandiéndose porque había una enorme cantidad de trabajadores del sector agrario en el campo que estaba emigrando a las ciudades. Este tema tuvo un límite cuando ya no hubo más población que pudiera sustituir la cantidad de muertes a temprana edad y, trágico como suena, se planteó un desafío demográfico para la reproducción económica. No se podía continuar desarrollando la economía con las tasas de mortalidad que se tenían, por lo que las primeras normas de derechos humanos a nivel social que reconoce la humanidad, se refieren al trabajo infantil.

28

El punto fundamental era que los niños tenían que disminuir sus jornadas laborales, Para ello, regularizaron en qué momento y a qué edad podían entrar al mercado laboral antes que pudieran permitir una reproducción de la fuerza laboral. Como elemento condicionante, una vez que se encontraron delimitaciones a las normas de trabajo infantil, también se introdujeron las relativas al trabajo de las mujeres, que también estaban incorporadas a la fuerza laboral y, básicamente, formaban parte del ciclo de evolución de dicha fuerza.

Los elementos esenciales para regular la jornada laboral de los niños y luego la de las mujeres, no son argumentos humanitarios ni de derechos humanos, como se conocen hoy, son argumentos de condición económica en reproducción, los que aparecen en el debate. De allí surgen algunos derechos laborales mínimos; una de las primeras regulaciones era que, por ejemplo, los niños no debían trabajar 18 horas diarias, sino sólo 12; o que los niños deben trabajar, pero no desde los 5 años sino desde los 8; y aunque ahora pueden parecer ridículas, fueron el nacimiento de la noción de derecho.

2. Los derechos y los cambios tecnológicos

Otro elemento que se fue incorporando más o menos por la misma época, a partir de 1820 ó 1830, es que empieza a haber un impacto de revolución tecnológica importante en la producción. El punto es que se llegó a un cierto

nivel de capitalismo, en el que para subsistir las empresas debían especializarse más y hacerse más efectivas, más productivas. Esto condujo a una inversión enorme en maquinaria que permitía multiplicar el producto por hora trabajada y ese incremento en la productividad impactó también las dimensiones de los derechos sociales.

La idea era que la industria iba a necesitar menos trabajadores, pero más calificados y produciendo más. La pregunta que se empezaron a hacer los empresarios en Inglaterra en 1840, y unos 20 años más tarde en Alemania y Francia, se refería, básicamente, al tema de la necesidad de garantizar una oferta laboral educada y que ésta, obviamente, se reprodujera por medios sociales. En la ideología liberal de Europa del siglo XIX y también en América, surge entonces la necesidad de educación universal. La preocupación se centraba en cómo garantizar ciertas condiciones de educación para que la fuerza laboral entrara al mundo del trabajo con algún nivel educativo. Entonces, dicen: “Para poder producir económicamente con una población más educada, todo mundo debería tener nociones básicas de lecto-escritura, contar y multiplicar”, de una manera muy simple, son las operaciones aritméticas mínimas para entender el andamiaje de la ingeniería de los procesos industriales y llevar una contabilidad adecuada de los procesos de producción. Agregaban a estas capacidades, un elemento de conducta: escuchar y obedecer.

29

Escuchar y obedecer era muy importante en esa época y hasta la fecha en Guatemala, Centroamérica y resto de América Latina se puede observar que muchos padres de familia escogen la escuela por el nivel de disciplina que tiene, considerando que es un valor pedagógico que se transmite en las aulas cuando, en realidad tiene su origen en el siglo XIX, debido a que escuchar y obedecer respondían a una serie de tareas rutinarias que tenían que ser reproducidas.

Debido a que el pensamiento liberal recogió esta inquietud, el derecho a la educación primaria universal gratuita y obligatoria se convirtió en un derecho

más avanzado que otros. Es decir que la educación tiene que ser para todos, obligatoria y gratuita para que no haya barreras económicas que la impidan.

De esa cuenta, para la humanidad representó una gran transformación entender que la educación no sólo es un privilegio de unos pocos, sino una necesidad de reproducción material de la sociedad y esto fue consignado como un derecho al ponerlo de obligatorio. Es interesante porque lo que parece un derecho se convierte en una responsabilidad también.

3. Los derechos, la salud y la seguridad social

Otro límite que enfrentó la revolución industrial, es el de la salud y seguridad social. Dicho fenómeno incrementó la urbanización, las ciudades crecieron al igual que la población urbana. Este hacinamiento generó desafíos enormes para la salud de la población mundial, tanto así que se dedicó una gran investigación en Alemania, Francia e Inglaterra, en esa época, para tratar de encontrar formas de curar las grandes epidemias que mermaban la fuerza laboral.

30

Además, se presentó otro elemento importante que trae la urbanización, la desintegración familiar. Empieza a desaparecer poco a poco la familia extendida en el sentido agrario, en la cual los hijos que se casaban permanecían con los padres, y empieza a surgir una familia más disgregada debido a las jornadas laborales. Más o menos por la década de 1880, empieza una preocupación sobre qué políticas se pueden llevar a cabo para que las personas consoliden el núcleo familiar y evitar que se destruyan. El tercer tema, que aparece en el sistema alemán por 1880, está relacionado con lo que pasa cuando hay desempleo y cómo evitar que esto genere dificultades a la familia en su reproducción y a las fuerzas laborales en general.

En Alemania, Francia e Inglaterra surge el concepto de seguridad social; la cual trata de garantizar derechos esenciales como la salud laboral, la salud pública, la protección contra el desempleo; así como asegurar un entorno familiar adecuado para la reproducción laboral.

4. *Derechos, democracia y capitalismo*

Hasta aquí, una historia de los derechos desde el punto de vista de los desafíos socio demográficos que planteó el desarrollo económico industrial del capitalismo del siglo XIX. Sin embargo, los derechos no sólo son hijos del capitalismo y el desarrollo económico europeo, también son hijos de otra institución importante que surge en ese continente a final del siglo XIX: la democracia liberal.

La democracia alcanzó dos logros. El primero es que consideró que no solamente había que hacer concesiones económicas a los trabajadores, sino reconocer los derechos garantizados por el Estado para asegurar la reproducción de la fuerza laboral. El Estado Victoriano pasó a ser un Estado que garantizaba los derechos y los defendía en cierto contexto hacia 1890.

Obviamente, detrás de todo esto está el surgimiento de los movimientos de trabajadores y obreros a finales del siglo XIX en Europa y también hay que considerar la complejidad social de la época. Nada de eso fue conquistado sin conflictos, sin debate y sin algún tipo de revolución y cambio político.

31

Otro elemento que transforma también los derechos y su dimensión en Europa, es el reconocimiento del sufragio universal. Casi tan importante como el reconocimiento de la educación universal, gratuita y obligatoria, es el del sufragio universal. Ciertamente, la noción de votar existía en muchos países republicanos desde la Revolución Francesa y la Revolución Americana a finales del siglo XVIII, pero la noción de sufragio universal, es mucho más avanzada. No es solamente que pueden votar algunos, sino que pueden votar todos. No importa su nivel educativo, ni sus propiedades.

Hay que recordar que la primera definición de ciudadanía política se refería al número de propiedades que tenía una persona y eso le daba derecho a votar. En esta nueva definición no importa si tiene o no propiedades; tiene derecho a votar porque es ciudadano. Entonces la ciudadanía política y la introducción

del sufragio universal como un elemento de la ciudadanía política, representan un enorme avance para los derechos sociales. La democracia, por su parte, dice, bueno, ahora que todo mundo puede votar, todo mundo tiene otros derechos e incluye los sociales y económicos.

En este contexto, es bueno mencionar el papel relevante de la Iglesia y su doctrina social en estos procesos de cambio. La posición de la Iglesia a final del siglo XIX fue defender y reconocer que el trabajo tenía dignidad, lo cual implicaba derechos fundamentales. Esto fue crucial para el avance tanto en el reconocimiento de los derechos sociales como en el de los derechos humanos básicos. El cambio político que se dio desde finales del siglo XIX, y a lo largo del siglo XX en Europa, en el que surgieron gobiernos socialistas, y surgió el movimiento comunista (hoy casi olvidado), que fue en su momento de gran importancia para el desarrollo político europeo.

32

Toda esta transformación sociopolítica del siglo XX, y en el caso de Estados Unidos tiene que ver con las respuestas sociales a la crisis de 1930, se consolidó aún más con los derechos sociales. Al final de dos siglos, Europa, Estados Unidos, Canadá, los países de la OCDE, enfrentan un panorama en el cual los derechos sociales son ampliamente reconocidos, tanto por una necesidad de producción material de la economía del capitalismo, como por una necesidad de reproducción política del sistema político democrático. Ese matrimonio entre democracia y capitalismo a favor de los derechos sociales, es lo que hace que sean tan poderosos, tan importantes y tan bien defendidos en esas sociedades.

B. Capitalismo y ciudadanía social en América Latina

La Historia de América Latina es diferente, en primer lugar, el capitalismo latinoamericano es más perverso. Su perversidad tiene que ver obviamente con la forma en que se desarrollaron las economías de mercado. En el siglo XIX, mientras Europa pasaba por un proceso de industrialización acelerada,

la región se constituía como sociedades agrarias y exportadoras de materias primas para la industrialización europea. Esa connotación de sociedades agrarias con un sector dinámico que se inserta en la economía mundial, a partir de la exportación de materias primas, minerales y productos agrícolas, entre otros, es lo que determina en cierta manera el tipo de capitalismo que se logra desarrollar en ese período.

La reflexión inicial gira alrededor del siguiente análisis: sin las amenazas demográficas que enfrentó la industrialización europea; sin el cambio tecnológico requerido para competir en ese tipo de mercado; sin la urbanización, producto del crecimiento de las industrias; sin el movimiento obrero, consecuencia de la creación de industrias y la organización de trabajadores; y sin democracia liberal articulada en tono al sufragio universal: ¿para qué derechos sociales? Los fenómenos sociales que constituyeron la base de la promoción de los derechos sociales en Europa, no se hicieron presentes en América Latina en el siglo XIX.

33

De ahí que es interesante encontrar que la legislación latinoamericana es más avanzada: se tienen constituciones liberales de finales del siglo XIX que reconocen el derecho a la educación universal, gratuita y obligatoria, pero eso fue una retórica jurídica. Hay una diferencia entre el momento en que la región lo declaró y en el que se logró la educación primaria universal y obligatoria. Todavía se puede cuestionar si esto se ha logrado efectivamente, por ejemplo en Guatemala, probablemente no.

Entre la declaración jurídica de los derechos y la realización efectiva de los mismos, hay 100 ó 150 años, más o menos. Por otra parte, se observa una diferencia más en el fenómeno latinoamericano en relación a Europa y es que aquí se dio una industrialización tardía. Los movimientos sociales y los derechos laborales en América Latina son un tema del siglo XX, no del siglo XIX, como en Europa. Igual sucede con la democracia. Prácticamente se puede decir que la democracia liberal sólo se generaliza en América Latina en los últimos 25 años;

cosa que se dio en Europa más o menos a principios del siglo XX. Esto no debe angustiarse, es parte del proceso histórico, es así como se dan las sociedades, pero hay que entender en dónde está la región. En este momento, es posible debatir estos temas que antes era muy difícil; hace 30 años había un autoritarismo, no una democracia; esa es la diferencia.

Aquí se podría decir entonces que la ciudadanía social en América Latina, es una hija bastarda de la democracia. En Europa, los derechos sociales tuvieron un papá y una mamá: el capitalismo y la democracia. Los dos se comprometieron con los derechos sociales. Uno por necesidad de producción material, el otro por un tema de consistencia con los derechos políticos; sin embargo, la democracia en Latinoamérica surge en cierto sentido en contradicción con el mismo desarrollo capitalista en América Latina. Genera una preocupación sobre los derechos sociales, pero el capitalismo no lo plantea.

34

Los derechos sociales florecen en la región, primordialmente, en lo que algunos conocen como democracias tempranas, que surgen más o menos en los principios y mediados del siglo XX, y que aunque tuvieron un período de dictaduras militares en el caso del Cono Sur, en los años setenta y ochenta, rápidamente volvieron a la práctica de la democracia. Ellos hablan del retorno a la democracia, cosa que en Guatemala ni siquiera se podía mencionar. Aparte de un período oscuro de autoritarismo militar, el transcurrido en democracia liberal fue bastante prolongado por lo que los derechos sociales florecieron. Tal vez no lograron todos los alcances de Europa, porque el capitalismo no estaba tan comprometido; sin embargo, el Cono Sur y Costa Rica lograron un enorme avance en este sentido en relación con el resto de América Latina.

Los derechos sociales también tuvieron un espacio muy importante, en lo que los politólogos llaman las “*demoduras*” o las “*dictablandas*”, como se puede considerar: México, Brasil, Colombia y Panamá. Sólo que, por su naturaleza más autoritaria, son derechos que un politólogo argentino llama “*ciudadanía asistida versus ciudadanía emancipada*”. Esto se refiere a que la ciudadanía puede

ser asistida por el Estado, pero solamente emancipada cuando la reivindica el ciudadano.

Los derechos sociales adquieren una dimensión continental con la generalización de la democracia liberal a final de los ochenta del siglo XX, 100 años después de Europa. Si se revisa, por ejemplo, la Constitución brasileña de 1988, se encuentra por primera vez una definición clara y contundente de derechos sociales. La práctica democrática brasileña de los noventa demuestra, por primera vez, una articulación de la política pública con conceptos de derechos humanos y democracia. Al ver a los países que tienen una democracia más antigua se puede ver que estos elementos de vientos nuevos democráticos también impactaron en ellos. Hoy se habla entonces de movimientos de centro-izquierda, izquierda en América del Sur, transformaciones sociales en muchos países. Todavía se está en la contradicción entre democracia y capitalismo.

Entonces, ¿cómo se logra que tanto el capitalismo como la democracia acuerpen las transformaciones sociales y los derechos sociales fundamentales? Se puede perder el camino y perder la democracia en el proceso y éstos son los peligros actuales en América Latina. El autoritarismo es un riesgo y, pese a que probablemente algunas personas piensan que los derechos sociales van a poder avanzar con cierta forma de autoritarismo, esto fue una tentación que corrió Europa y pagó caro. Finalmente la democracia liberal europea demostró que era la única manera verdadera de garantizar estos derechos.

35

El recorrido por este gran panorama plantea que Guatemala está en un momento de encrucijada. Tiene que acomodarse, en esa contradicción entre los derechos ciudadanos y la visión de una ciudadanía asistida desde la democracia, a las formas de reproducción material y social históricamente determinadas en el país. Todavía quedan empresarios que piensan que los derechos sociales son concesiones innecesarias para los trabajadores, aún hay muchas personas que piensan que la educación y la salud son un derecho, pero hasta cierto punto. Todo esto sumado a restricciones financieras y del presupuesto, no en vano, El

Salvador y Guatemala comparten un título difícilmente honorífico de tener los más bajos presupuestos de salud y educación de América Latina.

Parte de esa condición es la que hay que cuestionarse; si realmente hay que ir tan lejos en ese tema, si realmente hay que comprometerse tanto con la educación y la salud, y cada vez que se piden recursos para aumentar el presupuesto de educación y salud siempre surgen dudas como: ¿será que van a ser bien invertidos? ¿no será que hay corrupción? ¿será que habrá problemas con esos fondos? Preguntas que no se hacen ni Chile ni Costa Rica en este momento; países que gastan cuatro veces más en educación y tres veces más en salud.

C. Política social y ciudadanía: hacia un cambio de paradigma

El enfoque que tendría la ciudadanía es la regulación, y ya se sabe que es buena. Nadie se puede quejar ahora de que haya regulación en el mercado o en otras partes.

36

Los Derechos Humanos se han ido sistematizando como concepto y cuando se habla de ellos nos referimos a principios muy importantes que están en la doctrina. El primero es la universalidad, los derechos humanos son para todos y para todas sin excepciones, sin exclusiones. En el principio de universalidad está la base de cualquier concepto de política pública basada en derechos humanos. Se puede plantear si se tienen hoy los recursos para hacer universales los derechos, pero lo que no se puede cuestionar es cuándo se va a alcanzar esa universalidad.

Por eso hay un segundo principio, en derechos económico-sociales, que se llama el principio de progresividad. Un Estado puede alegar que hoy no tiene recursos suficientes para dar educación a todos los niños del país, pero sí tiene que definir una ruta de cuándo va a alcanzar eso, cuándo va a ser que todos los niños tengan derecho a la educación, cuándo va a ser que todos los ciudadanos tengan derecho a la salud. La progresividad habla de la definición de una ruta

fundamental donde se garantiza que eso es así. En un país como Costa Rica, por ejemplo, cuando se planteó el programa de informática educativa al final de los ochenta, la primera pregunta que se hizo el gobierno fue ¿cuántas escuelas se van a cubrir este año y en cuánto tiempo serán cubiertas todas las escuelas? Les tomó ocho años cubrir todas las escuelas del país. Esto significa que el primer día no había universalidad, pero sí había progresividad, visión de que hay que alcanzar la universalidad.

Otro principio es la indivisibilidad: la idea de que a través de los derechos políticos se garantizan los derechos económicos y sociales. No hay contradicción entre una cosa y otra. Ahora en muchos países de América se está debatiendo si el autoritarismo puede llevar a avanzar en derechos económico-sociales. En el punto de vista de derechos humanos, no hay esta alternativa. La única manera de avanzar en derechos económico-sociales es fortaleciendo derechos civiles y políticos.

Finalmente, los principios sustantivos de derechos humanos conducen a cinco principios operativos de política. Los dos primeros son la equidad y la inclusión, con los que toda política pública tiene que comprometerse en el campo social, en relación con lograr la cobertura universal y garantizar una calidad mínima para todos. Es muy importante el tema de calidad, porque muchas veces la gente piensa que la inclusión y equidad tiene que ver con cobertura nada más. La equidad y la inclusión tienen que ver con calidad también. De qué sirve que todo el mundo tenga acceso a la salud, si sólo algunos tienen acceso a atención terciaria hospitalaria y otros ni siquiera a una vacuna. Se desea que todo mundo tenga acceso a cierto nivel de salud, pero hay que garantizar los mínimos que son universales.

El tercer principio operativo es la sostenibilidad, que está implícita en la progresividad, ya mencionada. No se puede avanzar progresivamente si no se tiene una estrategia sostenible, financiera, técnica e institucional para poder lograrlo. Cuarto, la exigibilidad, que indica que si un derecho es violado, puede

ser restituido. Esto existe muy claramente en la Constitución y reglamentación brasileña, por ejemplo. Cuando un derecho se viola por acto administrativo, inmediatamente una autoridad competente puede intervenir para restituir ese derecho. No se puede excluir a alguien del servicio de salud porque me da la gana como burócrata y administrador del servicio. Dado que es un derecho, le tienen que garantizar la salud; Brasil ha sido muy contundente en lograr que se cumpla efectivamente el tema de la exigibilidad. Quinto, la participación, un tema muy debatido en Guatemala, vinculado a la rendición de cuentas que tiene que ver con la construcción de sistemas de información monitoreo y evaluación.

38

De esa cuenta, una estrategia de implementación con visión de derechos humanos implica: en primer lugar, la planificación con metas claras hacia el cumplimiento universal para cerrar brechas de inequidad, lo cual tiene que estar explícito en una política. No vale decir: “Voy a construir 40 escuelas”. Eso no vale. Es “¿cuántas escuelas necesito para que todos los niños estén en la escuela? Necesito 15,000. Yo voy a hacer 40 este año”. Aunque parece poco, está bien, porque al menos se sabe que la meta es la universalidad.

Además, el financiamiento suficiente sostenible para alcanzar metas. Esas metas tienen que ser financiadas de manera suficiente, pero también en forma sostenible. De nada vale que se avance mucho un año, si el próximo año por quiebra fiscal no se puede seguir avanzando. Es necesario asegurar la sostenibilidad fiscal y también la sostenibilidad técnica institucional.

Se necesita también, la creación de mecanismos de exigibilidad y restitución inmediata de derechos violados por acto administrativo. Las mayores injusticias que se conocen en la mayor parte de sociedades en América Latina son por acto administrativo. Hay que evitar el hecho de que un administrador decida en la ventanilla quién tiene derecho o no a algo y establecer mecanismos de exigibilidad inmediata. Algo que impresiona de vivir en Europa, es llegar a los hospitales y encontrar a la entrada la oficina de atención por si tiene algún problema. Hay

alguien, quien sea un “*homo perso*”, que va a defender los derechos frente a la autoridad administrativa en ese lugar.

Por último, la creación de sistemas de monitoreo y evaluación que permitan asegurar la revisión de cuentas por parte del Estado frente a los compromisos públicos, y la responsabilidad de cumplir con los derechos humanos.

Segunda Parte
Experiencias internacionales
en políticas públicas para la
reducción de la pobreza

I. Transferencias condicionadas: Brasil y el Programa Bolsa Familia

María Antonieta Del Tedesco Lins⁶

A. Mapa de los problemas sociales a enfrentar

Guatemala es uno de los países con mayores niveles de pobreza en América Latina, sin embargo Brasil también es un “campeón”, más que en pobreza, en desigualdad. Es por eso que la lucha para resolver el problema de la pobreza siempre ha estado presente en los discursos políticos y en la planificación.

Como lo demuestran los indicadores, se han identificado y comprobado muchas mejoras en el período reciente. No obstante, debido a que hay varios factores que intervienen, es muy difícil identificar exactamente a qué política o aspecto atribuirle tales mejoras. Desde 1994, el país está en un proceso de estabilización macroeconómica, lo cual garantizó la permanencia de índices de inflación más o menos bajos. Esto ha jugado un papel esencial para la disminución de la pobreza, puesto que, como es sabido la inflación penaliza en mayor medida a los más pobres, quienes no tienen acceso a una cuenta en bancos, a la indexación de sus ingresos, o cualquier índice que pueda protegerlos en algún sentido.

43

De la misma manera, junto con la estabilización, las mejoras en la situación del mercado laboral: más puestos de trabajo, algunos cambios relacionados con el salario y, fundamentalmente, la ampliación de los indicadores de participación en el mercado formal, es decir, la disminución de la informalidad, fueron sumamente importantes.

6 Catedrática del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo.

B. Contexto general

Las políticas de transferencias condicionadas o no a comportamientos, se pusieron de moda a partir de los noventa. En Brasil se dio un debate un tanto intenso acerca de la importancia y la validez de tales políticas. La primera crítica, y la más simple y sencilla, señalaba que son políticas asistencialistas y que no cambian de forma perdurable la situación de las personas. Sin embargo, se argumentaba en contra que pese a ser asistencialistas, logran sacar a la gente temporalmente de la situación de pobreza o, al menos, permiten que puedan comer dos o tres veces al día, como dice el actual presidente de Brasil. El tercer argumento, y el más fuerte a favor, es que, cuando las transferencias están condicionadas a un comportamiento, por ejemplo con la educación (tal es el caso de Bolsa Familia), puede cambiar en forma permanente la situación de las familias, porque se exige que los niños estén en la escuela de manera continua. Esto significa acumulación de capital humano, como un activo de la sociedad, sobre todo de las familias más pobres.

44

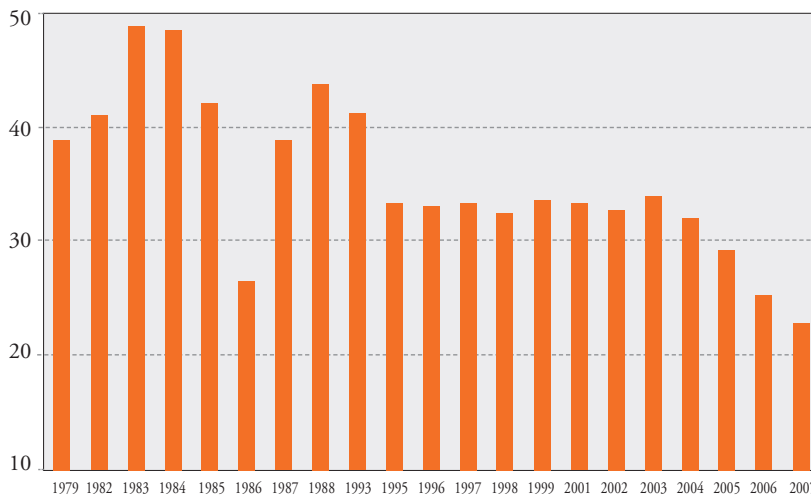
En ese sentido, dichas políticas fueron presentadas a la sociedad con carácter de emergencia, las cuales permitirían sacar a la población, o a una parte de ella, de su situación de pobreza. Al respecto, y a manera de hacer justicia, es importante indicar que no es el presidente actual, Lula Da Silva, el único responsable (aunque sí lo es de la continuidad política o institucional de los programas, tema de fundamental importancia); sino también, el anterior presidente, Fernando Henrique Cardoso, quien había iniciado antes otros programas, como el de Prestación Continuada.

Este programa de transferencia directa sin contraparte, fue creado en la Constitución Democrática de Brasil de 1988, y merece ser comparado con el de Bolsa Familia porque está previsto en las leyes y no depende, por consiguiente, de la decisión política de determinado gobierno, lo que es muy importante. Es un programa súper focalizado, en la medida que atiende a personas con sida, de la tercera edad y población discapacitada con serios daños de salud; lo cual es distinto a Bolsa Familia. Asimismo, se encuentra el programa Bolsa Escuela,

que empezó cerca de Brasilia y después fue nacionalizado, y que condicionaba de igual manera la permanencia de los niños en la escuela. Entonces, se puede considerar que, lo que hizo el Gobierno actual fue sintetizar o agrupar programas y darles una mayor vigencia.

La idea de defender este tipo de programas es que tienen un costo fiscal menor, porque son inferiores a otros tipos de programa y tienen impactos importantes de corto plazo sobre la renta y otros impactos a más largo plazo. En la siguiente gráfica, se puede observar claramente el panorama de la pobreza, desde 1979 hasta el 2007, con el porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a la línea de pobreza. Estos indicadores, que son una vergüenza, han estado a lo largo de la historia reciente del país alcanzando altos niveles, principalmente en los años de alta inflación; sin embargo, hay una baja en los años ochenta, debido a que en 1986 se lanzó un plan contra la inflación que funcionó, aunque por muy corto plazo.

Gráfica 1
Porcentaje de hogares con ingresos menores a la línea de pobreza



Fuente: PINAD-IBGE

C. Programa Bolsa Familia

Bolsa Familia consiste en una transferencia de recursos directa a familias de renta inferior, condicionada al desempeño de los receptores en aspectos de educación y salud. Por ejemplo: los niños de las familias beneficiadas tienen que ir a la escuela; las mujeres embarazadas tienen que ir a los cuidados pre natales y lactantes y después que el niño nace tienen que continuar asistiendo por un tiempo. Las acciones se monitorean, por medio del registro de las familias que se lleva en las instituciones de educación y de salud pública.

46

El Programa Bolsa Familia fue creado en 2003 (primer año del gobierno del Presidente Lula da Silva), pero fue institucionalizado hasta en el 2004; junto con el beneficio de prestación continuada, es el programa más importante con condición de acceso en términos institucionales. Resultó del agrupamiento de varios programas. Entre ellos, Auxilio Gas, que es dinero para que las familias compren dicho producto; Bolsa Escuela; y Tarjeta Alimentación. La propuesta giraba alrededor de la idea de disminuir la desigualdad y la pobreza y de proveer activos e incentivos para la reducción de la misma en las futuras generaciones; básicamente, romper el ciclo vicioso de transmisión inter-generacional de la pobreza que caracteriza la historia económica y social del país.

Dos aspectos políticos interesantes e importantes del Programa Bolsa Familia son: Primero, los recursos dependen de dotaciones presupuestarias, eso significa que no tiene garantía de existir independientemente de los gobiernos o de la voluntad política. Por lo tanto, un próximo gobierno puede decir que no lo quiere más o podría decidir que, debido a que podría generar problemas fiscales, no se cuenta con el dinero necesario para darle continuidad. El segundo es el hecho que son las alcaldías, los alcaldes y la estructura municipal quienes identifican a las familias que van a recibir el beneficio, por lo que muchas veces se agrega prestigio a estos actores por la concesión de los beneficios, que no necesariamente son próximos al gobierno federal, pero al menos lo intentan.

Por otra parte, el programa se propone articular tres dimensiones: la transferencia directa de fondos, la exigencia del cumplimiento de las condicionalidades, y la coordinación de programas complementarios, como una forma de superar la vulnerabilidad social y la pobreza de esas familias.

Cabe notar que un elemento relevante es la caja de ahorros federal, responsable de la entrega de las transferencias a las familias por medio de tarjetas bancarias. Esto significa un avance importante en términos de inclusión financiera de las familias, ya que les permite acceder a una cuenta bancaria, lo cual en otras situaciones no habría sido posible.

El monto de la transferencia varía, puede ser de entre 15 y 95 reales (un real equivale a dos dólares, más o menos. Los montos se determinan en base a distintos criterios (ver tabla 1)⁷, por ejemplo: si las familias son consideradas en situación de pobreza (ingresos mensuales per cápita de entre 60 y 120 reales) reciben beneficios en función de la cantidad de niños que poseen. Si su situación es de extrema pobreza (ingreso mensual per cápita menor de 60 reales), reciben, además de una variación por niño, un beneficio básico, independientemente de si tiene un niño o cinco.

47

Al respecto, es trascendental recordar que la pobreza es una incapacidad de los individuos de movilizar sus recursos humanos y materiales; es por esto que el programa busca actuar como elemento de transformación estructural, con el fin de evitar que se perpetúe la transmisión de pobreza intergeneracional como ha sido la historia.

7

Los criterios pueden ser consultados en el sitio del Ministerio de Desarrollo Social.

Tabla 1
Criterios para la concesión de los beneficios de Bolsa Familia

Criterio de Elegibilidad		Número de niños/adolescentes 0-15 años, madres en estado de gestación y que están amamantando	Cantidad y tipo de Beneficios	Valor de los Beneficios (R\$)
Situación de las familias	Ingresos Mensual <i>per cápita</i>			
Situación de pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Miembro	(1) Variación	15,00
		2 Miembro	(2) Variación	30,00
		3 o + Miembros	(3) Variación	45,00
Situación de Extrema Pobreza	Menos de R\$ 60,00	Sin niños	Básico	50,00
		1 Miembro	Básicos + (1) Variación	65,00
		2 Miembros	Básicos + (2) Variación	80,00
		3 o + Miembros	Básicos + (3) Variación	95,00

48

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza. (Disponible en: www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia_/beneficios-e-contrapartidas).

Con relación al perfil de los beneficiados (vea tabla 2), se puede mencionar que alrededor del 63% vive en áreas urbanas del país y, según la distribución regional, la región noreste, que es conocida internacionalmente como la más pobre de Brasil, concentra el 50.3% de los beneficiarios. Además, es importante reconocer que la pobreza en Brasil tiene un rostro diferente al de Guatemala: es urbana y las grandes regiones metropolitanas concentran altas tasas de pobreza; adicionalmente, es negra e infantil. Esto se debe a que en el área rural la gente tiene mayor acceso a alimentos y a que las municipalidades, muchas veces, llegan más a la gente a través de sus programas, entre otras cosas.

Tabla 2
Perfil de los beneficiarios en principio del programa, por localización

Participación relativa (%)		
Número de familias-Brasil	6.449.778	
Domicilio rural	1.883.906	29,2%
Domicilio urbano	4.046.653	62,7%
Domicilio no indicado	519.219	8,1%
Clasificación regional		
Norte	528.050	8,2%
Nordeste	3.243.536	50,3%
Sudeste	1.731.271	26,8%
Sur	692.289	10,7%
Centro-Oeste	254.632	3,9%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (2005). Perfil de las familias del Programa Bolsa Familia en el Registro Único: Brasil, regiones y unidades de la federación. Brasilia, julio de 2005.

El 52.2% está compuesto de mujeres. En Brasil, muchos programas sociales, incluso los de vivienda, tienen foco en las mujeres. Por ejemplo, en las viviendas sociales los títulos de propiedad están siempre a nombre de ellas, esto responde a la idea de que los hombres salen a trabajar y son las mujeres las que continúan en la casa, mantienen el orden y funcionamiento de todo dentro del hogar. Al respecto, en Bolsa Familia el 91% de los jefes de hogar corresponde a mujeres (vea tabla 3).

49

Tabla 3
Perfil de los beneficiarios del programa, por composición de género

Número de personas-Brasil	27.505.484	
Hombres	13.068.064	47,5%
Mujeres	14.436.353	52,5%
No indicó	47	0,0%
Responsable de la familia	6.449.778	
Hombres	580.480	9,0%
Mujeres	5.869.266	91,0%
No indicó	32	0,0%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (2005). Perfil de las familias del Programa Bolsa Familia en el Registro Único: Brasil, regiones y unidades de la federación. Brasilia, julio de 2005.

De la misma manera, y como un aspecto importante, se puede señalar que los beneficiarios se concentran en los grupos etarios más jóvenes.

Tabla 4
Perfil de los principales beneficiarios del programa, por edad y situación laboral

Distribución por grupo etario		
menos de 6 años	5.682.073	20,7%
7 a 14	7.504.378	27,3%
15 a 18	2.287.595	8,3%
19 a 24	2.383.217	8,7%
25 a 30	2.416.567	8,8%
31 a 35	1.996.836	7,3%
36 a 40	1.715.191	6,2%
41 a 45	1.218.149	4,4%
46 a 50	854.607	3,1%
51 a 55	609.493	2,2%
56 a 60	362.018	1,3%
más de 60	454.695	1,7%
no indicaron	19.665	0,1%
Personas de 14 a 17 años	2.651.825	
No trabajan	2.181.809	82,3%
Trabajan	470.016	17,7%
Personas de 18 años ó más	12.450.595	
No trabajan	6.180.312	49,6%
Trabajan	6.270.283	50,4%

50

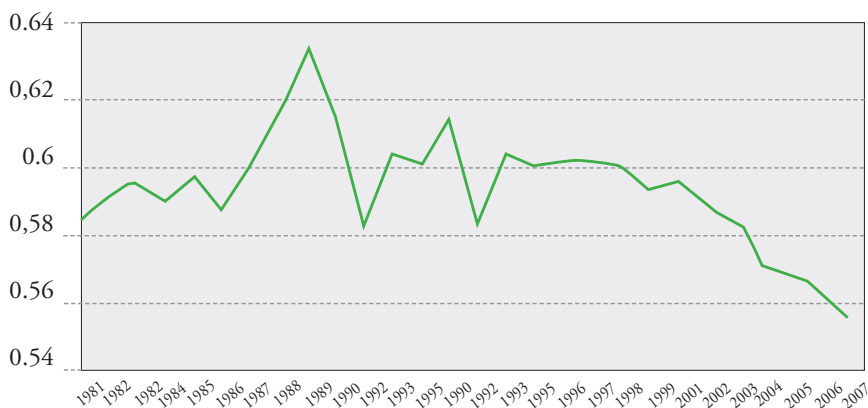
D. Algunos indicadores sociales

Ahora bien, pese a las grandes mejoras que se han conseguido, Brasil sigue estando entre los diez países más desiguales (10º lugar en el 2005) según el Banco Mundial, aunque es evidente el proceso de cambio. En 2002, de acuerdo con la misma fuente, ocupaba el 5º ó 3º lugar más desigual.

Es necesario considerar que la transformación empieza, especialmente con la disminución de la inequidad de ingresos, la miseria y la indigencia. En ese

sentido, en el 2007, hubo un ritmo más intenso en la reducción de la pobreza y en el índice de Gini, como se puede apreciar en la siguiente gráfica, que muestra en forma muy elocuente una caída importante de la desigualdad en años recientes.

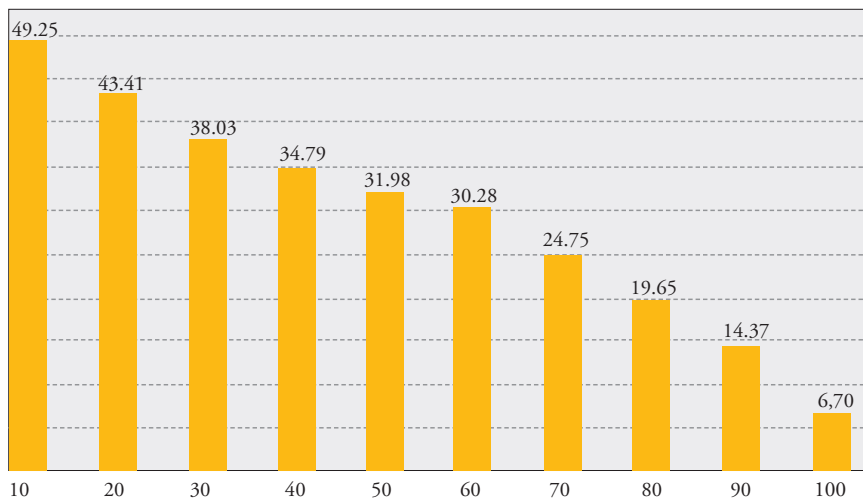
Gráfica 2
Índice de Gini, Brasil
1981 a 2007



Fuente: PINAD-IBGE

Esta tendencia es congruente si se analiza la variación acumulada de la renta media por grupos entre 2001 y 2007, es decir, el 10% de la población que más tiene en comparación con el 10% de los que menos tienen. Tal y como lo muestra la gráfica 3, el 10% más pobre acumuló un 49.25% de la variación acumulada de la renta media. Esto se puede explicar por el crecimiento de la economía y el conjunto de políticas y programas sociales. Se puede notar que, especialmente, desde el 2003 toda la población logró incrementar sus ingresos, pero las capas inferiores lograron mejoras mucho más significativas. Por esta razón, se han realizado muchos estudios y discusiones sobre el surgimiento de una nueva clase media y de cambios en términos de consumo.

Gráfica 3
Variación acumulada de la renta media (%),
2001-2007



52

Fuente: CPS/IBRE/FGV, datos de base PNAD-IBGE

Además, mejoró el porcentaje de personas analfabetas entre los 10 y 14 años (aunque ese grupo etario tiene que estar necesariamente en la escuela), y en las personas de 25 años o más. Sin embargo, se considera que este no es resultado de Bolsa Familia, debido a que es muy difícil que un programa que inició en 2003 tuviera impacto en la población de ese grupo de edad.

E. Resultados generales

Como se indicó anteriormente, los resultados generales tienen varias causas, entre ellas: una mejor situación del mercado laboral y la reducción de la informalidad; así también el incremento en los indicadores de educación en el nivel básico y universitario; la elevación del salario mínimo y de las jubilaciones; y el aumento de transferencias por programas sociales.

Una evaluación ex-post del impacto de los programas de transferencias condicionadas no ha mostrado resultados aún (2008). No obstante, un estudio sobre trabajo infantil con base en datos del año 2004, realizado por el economista Euclides Pedroso de la Fundación Getulio Vargas, mostró mediante una evaluación de efectos ex-ante (simulación) que el Programa Bolsa Familia afecta positivamente en el tiempo de permanencia de los niños en la escuela, lo cual incide en la reducción del trabajo infantil. Adicionalmente, se han podido deducir los efectos políticos siguientes:

- En las finanzas municipales, hay un efecto derivado de que el Gobierno Federal transfiera recursos económicos a las familias de los municipios más pobres, lo que en combinación con otros programas, da mayor espacio a las finanzas edilicias. De la misma manera, las alcaldías pueden, desde el punto de vista político, asociar el beneficio de la concesión a gobernantes específicos.
- En el proceso político general, también hay una relación similar. El programa benefició desde el principio al partido del presidente en las elecciones y sigue así. Al revisar cómo fue la distribución de votos en cada elección, se puede observar una correlación muy alta con las regiones del país que reciben más beneficios sociales, por lo que hay una identificación con el gobierno, así como una especie de garantía de continuidad. Sin embargo, vale la pena preguntarse si ese asistencialismo se identifica con la gestión de la ética en las políticas sociales y de las instituciones.
- El establecimiento del programa sobre la base de una red institucional que ya estaba formada permitió desarrollar el catastro único de personas y lograr una mejor planificación de políticas, pues había disponibilidad de todos los datos. Esto ha estado aunado a intentos de transparencia y de control, aunque hay casos en que se han incluido familias que no merecían recibir la ayuda.

F. Reflexión Final

Por último, es trascendental reflexionar acerca de cuál debe ser el camino de salida de las familias beneficiadas. Esto debido a que la idea consiste en que las familias sean beneficiadas por un tiempo en el que mejoren sus condiciones y sus dotaciones; y finalmente salgan; permitiendo que otras entren y consigan, de la misma manera, salir de la situación de pobreza en la que se encuentran.

II. Los programas de transferencias condicionadas en Colombia

Daniel Castellanos⁸

A. Antecedentes

En Colombia existen dos programas de transferencias condicionadas: Familias en Acción y la Red Juntos, organizada para la superación de la pobreza extrema. Ambos programas han sido el resultado de un proceso de desarrollo, tanto intelectual como institucional.

55

No nacieron hechos, sino que se han ido construyendo sobre la marcha y aprendiendo sobre los errores, por decirlo de alguna manera. El proceso se podría dividir en dos períodos: uno que se realizaba antes de 1999; y otro, que empieza a partir del 2000.

La seguridad social antes de 1999 era un sistema público que se concentraba esencialmente en ofrecer servicios de salud y garantizar un sistema de pensiones de prima media, lo que se llama en inglés “*pay as you go*”. A partir de 1993, debido a la crisis fiscal que hubo en ese organismo de seguridad pública, inició una migración, que realmente todavía no ha terminado por las dificultades fiscales que implica, a un sistema mixto en el cual esa gran entidad pública todavía existe, pero convive con nuevas entidades privadas. Algunas de ellas son aseguradoras y prestadoras de servicios de salud, a través

8 Vicepresidente económico de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, y Profesor en la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, en Bogotá, Colombia.

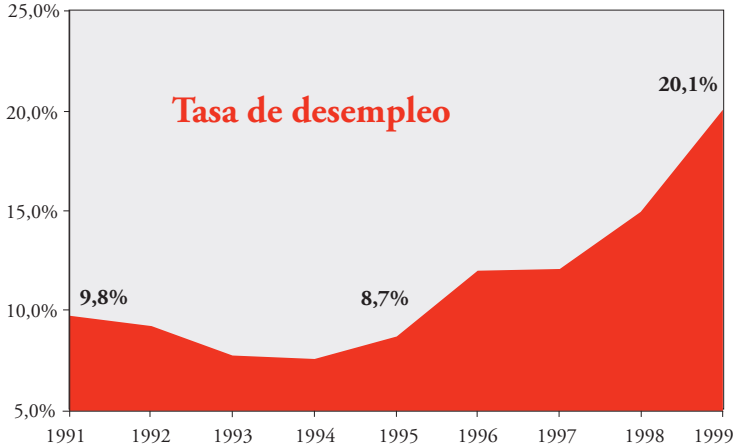
de instrumentos de demanda; e instituciones privadas de ahorro (fondo de pensión) bajo el mecanismo ya no de prima media, sino de capitalización, es decir, de cuentas personales de ahorro, que se saldan al momento en que uno reciba la pensión.

Así era la noción general del sistema de seguridad social y, a la vez que existía, también se venía reflexionando y consolidando un enfoque de atención social a la familia que incluía diversos aspectos: promoción y prevención, alimentación y nutrición, violencia intrafamiliar, drogas, niñez, juventud, reproducción responsable, comunicación social y protección a ciertos grupos particulares como los jóvenes, discapacitados y los mayores de 60 años.

Ésas eran dos rutas de avance del sistema de seguridad social, relativamente independientes. Luego vino 1999, que en la historia de Colombia es muy importante porque sucedió la peor crisis económica, después de la recesión de los años treinta. La pobreza pasó del 50% a casi el 60% de la población, el desempleo que ronda usualmente el 10% llegó a ser del 20%, y se manifestó muy claramente con esa recesión que había un vínculo perverso: sólo tenían seguridad social los que estaban empleados. El problema se ubicaba con la población que no estaba empleada o tenía un empleo informal. La pregunta clave era: ¿cómo replantear el sistema de seguridad social bajo esas condiciones?

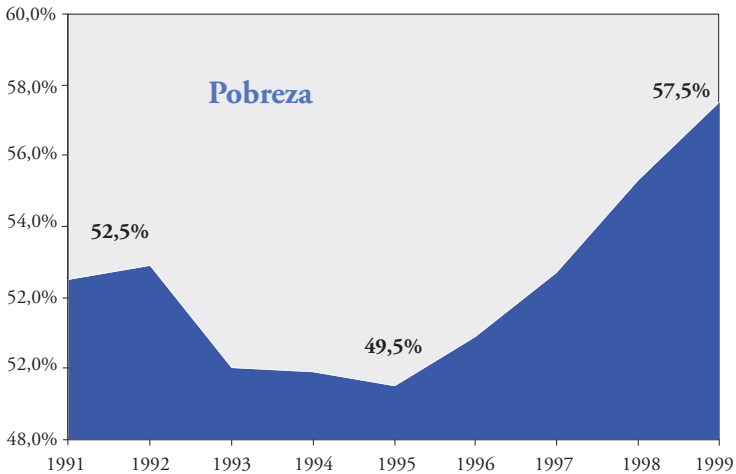
Como se dijo, en 1999 hubo un deterioro muy severo de diversas variables económico-sociales: el aumento del desempleo y de la pobreza, el incremento de la desigualdad y la reducción del crecimiento económico obligaron a hacer un replanteamiento importante sobre el papel de la seguridad social.

Gráfica 1
Indicadores socioeconómicos de Colombia
1991-1999

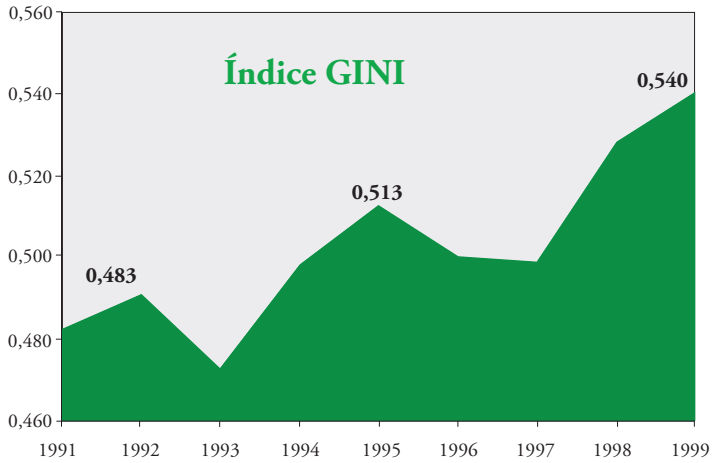


Datos para siete áreas metropolitanas.
Fuente DANE. Encuesta Nacional de Hogares. Etapas 73 a 109.

57

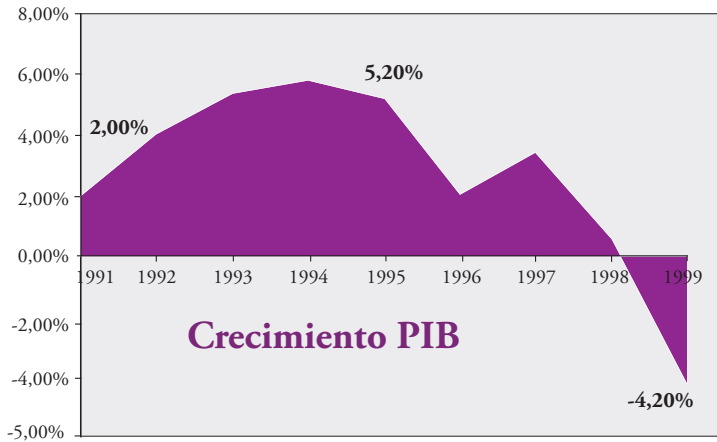


Fuente DANE. cálculos DNP-MERPD



Fuente DANE. cálculos DNP-MERPD

58



Fuente DANE. cálculos DNP

Como respuesta a esa crisis, en el año 2000 se creó la Red de apoyo social, que era un instrumento distinto a los mecanismos de seguridad social tradicionales que estaban implementados. Éste se creó un poco con miras a tratar de responder la pregunta: ¿Cómo hacer para que la recesión y el ajuste fiscal no golpeen, en particular, a la población más pobre y vulnerable del país?

Claramente se pensó añadir dicha red al sistema de seguridad social tradicional, dado que éste había mostrado su ineficacia. Para ello, se consideraron varios aspectos esenciales, entre ellos atender una población objetivo, no era un programa de carácter universal, sino un programa focalizado. Se pensó como transitorio y, para darle agilidad administrativa, no se le creó ninguna institucionalidad particular, sino simplemente se creó como un fondo cuenta (fondo de inversión social). Prácticamente, era como una cuenta corriente, administrada desde la presidencia de la República, para que los desembolsos de esos programas se pudieran hacer rápidamente.

Para su funcionamiento, se generaron tres programas: uno denominado Empleo en Acción, creado para dinamizar la posibilidad de empleo; otro, Jóvenes en Acción en el entendido de que los jóvenes eran los que tenían más dificultad de acceso al empleo y más problemas de pobreza; y el tercero, Familias en Acción que era un programa de transferencias condicionadas para la nutrición y asistencia escolar.

Este último, es el único sobreviviente de los tres programas que se diseñaron en ese momento. Es importante señalar que fueron creados con recursos del Banco Mundial y del BID que permitieron la implementación de estos programas.

B. Familias en Acción

Familias en Acción, en particular, es el programa de transferencias condicionadas en Colombia y fue creado como una iniciativa de apoyo a la demanda. No se generan instrumentos de provisión de servicios sociales vía oferta,

sino vía demanda, debido al desprestigio que se vio al final de los noventa en los instrumentos de apoyo a la oferta. Éstos habían demostrado ser extremadamente ineficaces y producían enormes problemas fiscales; además, existía un enfoque fundamental de conservación de capital humano en la época de la crisis.

En realidad, el programa tenía dos componentes: uno nutricional, en el cual se daban \$40 mil pesos colombianos, alrededor de US\$20.00 dólares a familias con niños menores de 7 años, sujeto a que los niños asistieran a controles médicos de su crecimiento y desarrollo; y un componente educativo, de US\$.6.00 dólares para niños de primaria y de US\$.12.00 dólares para los de secundaria, que estuvieran asistiendo a la escuela. Es decir, si los niños asistían a la escuela, se les daban esas transferencias.

60 De ese modo, las familias beneficiarias de este programa eran aquellas que tenían niños menores de 18 años. Además, debían tener una identificación adicional, lo que en Colombia se denomina Nivel 1 del Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN). El cual es un sistema de identificación de los programas sociales del gobierno, que básicamente dice qué tan pobre es una familia. Las familias colombianas están clasificadas en seis niveles. Los pobres extremos son nivel 1, los pobres se ubican en el nivel 2, la clase media empieza a ser nivel 3, hasta llegar al 6.

El programa era temporal, pero la siguiente administración que era la del presidente Uribe, decidió potenciarlo en el año 2002 e incorporarlo al Ministerio de Trabajo y Protección Social.

Además ordenó que se evaluaran esos programas y los que resultaran exitosos se mantendrían en el tiempo. Adicionalmente, hubo un esfuerzo en particular de concentrar y articular todos los esfuerzos de atención social de manera ordenada, por lo que se pensó que para ese fin era importante juntar el Ministerio de Trabajo, que atendía los temas de pensiones con el

Ministerio de Salud, a cargo de dicho sector. Con esa acción se tendría un Ministerio de Protección Social que tuviera un enfoque global y articulado sobre dicho tema. Sin embargo, llama la atención que la agencia que llevaba a cabo el programa de Familias en Acción, nunca fue afiliada al Ministerio, sino que siguió dependiendo directamente de la Presidencia de la República. Esto tiene razones políticas como principal explicación; es un programa que favorece constantemente la imagen del gobierno y, seguramente, el presidente no querría desprenderse de los beneficios políticos del mismo, tal y como sucede en la actualidad.

C. Instrumentos de potenciación

Hay cuatro instrumentos para el fortalecimiento de estos programas. El primero es que se encuentran entre los más evaluados y monitoreados de las políticas públicas. Hay infinidad de estudios para mirar qué dimensiones funcionaban y cuáles no.

61

Otro instrumento muy importante, fue la planificación de largo plazo que se desarrolló en 2004-2005. En Colombia, por ley, cada gobierno debe presentar un plan de desarrollo para la duración de su mandato, por lo que los procesos de planificación duran cuatro años. No obstante, alguien dijo con mucha razón: *“No hombre, la planeación es realmente de largo plazo, por qué no hacemos un ejercicio de más de cuatro años de duración. Por qué no nos imaginamos a la Colombia que va a cumplir 200 años de vida independiente y tratamos de hacer un ejercicio de planificación de largo plazo”*. Ese ejercicio es Visión Colombia Segundo Centenario, Visión 2019, que dio luces muy importantes sobre estos procesos.

Un tercer instrumento trascendental es el producido por el Banco Mundial, “Una ventana de oportunidad”, el cual contiene recomendaciones a la segunda administración del presidente Uribe, quien tomó posesión en el año 2006.

En cuarto lugar, una misión para el Diseño y estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad que se trabajó particularmente desde el año 2004, pero cuyos resultados se publicaron hasta el 2007.

De esa cuenta, se puede decir que en Colombia se cuenta con la fortuna de tener una amplia reflexión sobre temas de carácter planificador e institucional que permite, de alguna manera, pensar en el desarrollo de estos asuntos.

1. Monitoreo y evaluación

En materia de monitoreo y evaluación, se mencionarán los resultados siguientes. Un estudio aplicado en el año 2005, mostró claramente que el programa aumentaba el consumo de comida y ropa de los niños y que, además, aumentaba la asistencia a las escuelas de los niños mayores, no tanto de los menores. Esto porque la asistencia de los niños menores a la escuela ya era muy alta. El problema se presentaba cuando los niños tenían entre 12 y 17 años, que es cuando se registra mayor abandono escolar, por lo que el programa tenía un impacto muy importante en ese grupo.

También, se resaltó un impacto significativo en materia de atención o de seguimiento médico a los escolares y de nutrición para los más pequeños, pero que no fue tan importante al medirlo por estatura para los niños un poco mayores. En términos generales, estos resultados se interpretan como muy positivos.

Sin embargo, hubo estudios posteriores que llamaron la atención sobre algunas particularidades que eran preocupantes y lo siguen siendo en la actualidad. Entre ellas, el programa mostró muchos más efectos en las zonas rurales que en las zonas urbanas; lo cual está bien porque en esas zonas se concentra la mayor pobreza en Colombia. Por tal motivo, surgió la duda: ¿por qué llevar el programa a las zonas urbanas si no funciona tan bien? Aparentemente, tiene

que ver con que en las zonas urbanas, las prácticas de corrupción se expanden más fácilmente. Así que en la época en que se realizó este estudio, en el año 2006, ya había mucha gente con ganas de expandir el programa porque veía resultados muy positivos, pero desde la academia se advertían factores de riesgo. Se decía entonces: “expandir el programa muy rápidamente a zona urbanas puede ser complicado”.

Es equivocado creer que el programa es el único factor de lucha contra la pobreza, pues hay muchas más dimensiones de la pobreza que se tienen que aprender. No se puede llevar el programa a lugares donde no existe oferta de servicios públicos adecuados. Es decir, si se le da plata a un niño para que vaya a la escuela, pero no hay escuela, simplemente el programa no funciona. Se advirtió entonces sobre las dificultades de querer atender muchos objetivos con un sólo instrumento y sobre el hecho que no bastaba solamente con atender los aspectos de demanda, por ejemplo en la educación, sino los aspectos de oferta, en particular la calidad de la educación.

63

2. *Visión 2019*

La Visión 2019 fue el segundo instrumento de potenciación muy importante para el país. En esa visión había una imagen del Sistema de Seguridad Social en Colombia que tenía diversos componentes que atendían los seguros en salud y los seguros en riesgos profesionales: un componente de protección al desempleo (que en Colombia básicamente es el Sistema Pensional); el sistema de asistencia social; y otros dos dedicados a temas de atención del riesgo y de formación para el trabajo. Por lo que cabe observar que las tareas de la Red de Acción Social eran unas entre muchos programas de asistencia social. En síntesis, como para mostrar la misma idea de otro modo, había un sistema de protección social institucionalizado basado en la visión de aseguramiento. La idea era tratar de fortalecer el componente de sistema social.

La Visión 2019 estableció tres metas relevantes para este tema: a) fortalecer las instancias sociales; b) mejorar la focalización de subsidios y sus instrumentos, en particular ese instrumento que en Colombia sirve para identificar a la población pobre que es el SISBEN, que está sometida obviamente a problemas y no es necesariamente un filtro perfecto de identificación, pero es el que se utiliza en Colombia; y c) se tenía la meta en la cual había una recomendación muy clara de ampliar los programas de subsidios condicionados.

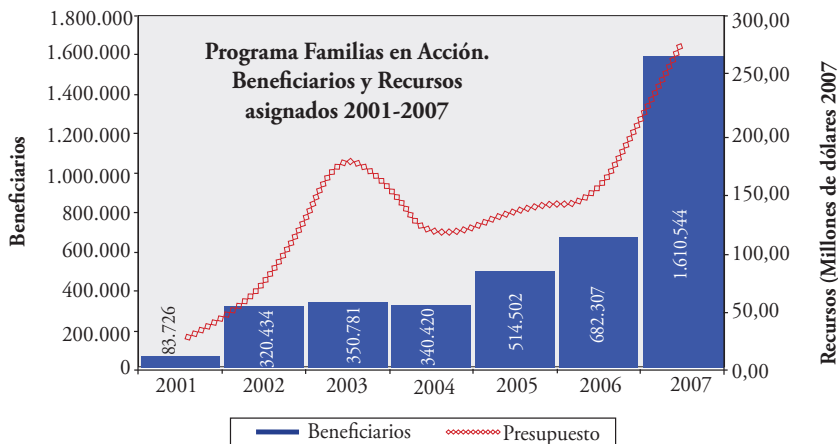
64

Lo que indicaba el documento en el año 2005, era que debía ampliarse la cobertura a todos los hogares SISBEN 1 y 2, es decir, a los pobres extremos y a los pobres con niños menores de 18 años que no recibieran otros tipos de programas de asistencia social, como los restaurantes escolares o los hogares comunitarios. Esto implicaba tratar de cubrir a, por lo menos, tres millones de hogares hacia el año 2003, en la situación de pobreza que había en ese año, pero se esperaba que se redujera a 1.5 millones de hogares con las previsiones de crecimiento de largo plazo que había para el año 2009. Eso involucraba un crecimiento del programa de al menos 85,000 familias incorporadas al programa cada año a partir del año 2007. Además, se hizo mucho énfasis en la importancia de combinar el programa y complementarlo con otros programas sociales que había en el componente de asistencia social del Sistema de Seguridad Social Colombiano.

3. Una ventana de oportunidades

El tercer elemento potenciador, como se mencionó anteriormente, fue el documento “Una ventana de oportunidades”, que el Banco Mundial presentó como notas de política al nuevo gobierno de Álvaro Uribe del 2006 al 2010. Esencialmente, lo que recomendó ese documento al Presidente de la República de Colombia, en este tema particular fue: “Expanda ese programa, hágalo crecer”; y fue una idea que el Presidente compró. ¿Entonces, cómo fue la evolución del programa después de esto?

Gráfica 2
Beneficiarios y recursos asignados



En la gráfica, se observa la evolución desde el año 2001, cuando se atendió solamente a 83,000 familias. En el 2002, ya eran alrededor de 320,000. Ese número se mantuvo estable hasta el 2005, en el que hubo un incremento importante del programa. Ya como resultado de todas las fuerzas expansionistas en el año 2007, se cubrió más de la meta de 1 millón 500 mil familias en pobreza extrema. Con un aumento del costo fiscal, relativamente importante, es un programa que cuesta alrededor de US\$.300 millones en el caso de Colombia, lo cual se considera que no es demasiado dinero dada su importancia.

65

D. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad

Un componente muy potenciador fue la misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Ésta produjo un conjunto de recomendaciones que resultan obvias para combatir la pobreza y la desigualdad, básicamente que: “*Si quiere combatir la pobreza tiene que*

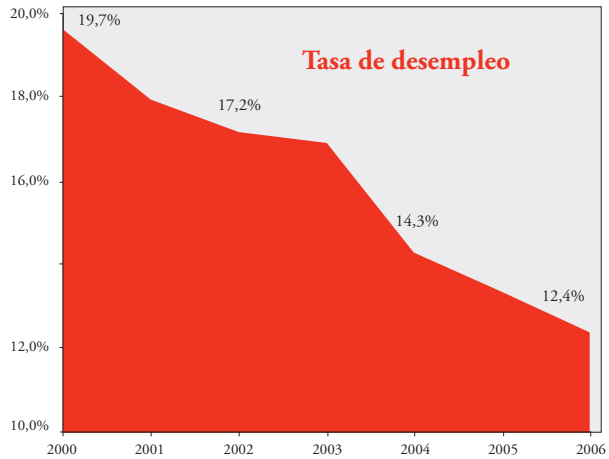
universalizar la educación básica y permitir el acceso a los pobres a la educación universitaria. Tiene que adoptar un conjunto de políticas en el mercado laboral, tiene que tener una estrategia específica contra la pobreza rural”; en el entendido que el problema de la pobreza en Colombia se concentra en el campo. Además, recomendaron un programa especial contra la pobreza extrema; una política de generación de ingreso y empleo y un sistema de información, seguimiento y evaluación.

Sobre la base de esas seis grandes recomendaciones que hizo la misión, dos han sido ya incorporadas en las políticas públicas colombianas: el tema de la universalización de la educación básica y el programa especial contra la pobreza extrema, y como respuesta institucional, se elaboró el nuevo plan de desarrollo 2006-2010 cuyas principales ideas se presentan en seguida.

66

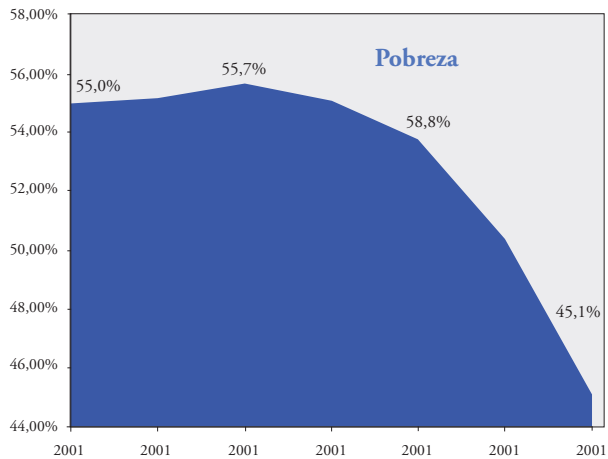
El plan se desarrolla en un contexto muy distinto al que existía cuando se construyó la Red de Acción Social, porque la economía está mostrando un desempeño completamente distinto; el país no está entrando en la crisis de 1999, sino que está saliendo aceleradamente de ella; y los indicadores sociales tienen una evolución muy favorable. El PIB creció rápidamente, la pobreza empieza a reducirse precipitadamente. La pobreza llegó a estar, como se mencionó, en casi 60% en el año 2002; sin embargo, en la actualidad, está en 45%, que pese a ser aún un nivel extremadamente alto, registró una reducción del 15% en la población gruesa, en 5 años, lo cual es un resultado espectacular. Además, presenta una tendencia muy favorable en materia de reducción de la desigualdad. Entonces el primer mensaje es que es un ambiente muy distinto.

Gráfica 3.
Indicadores socioeconómicos en Colombia
2000-2006

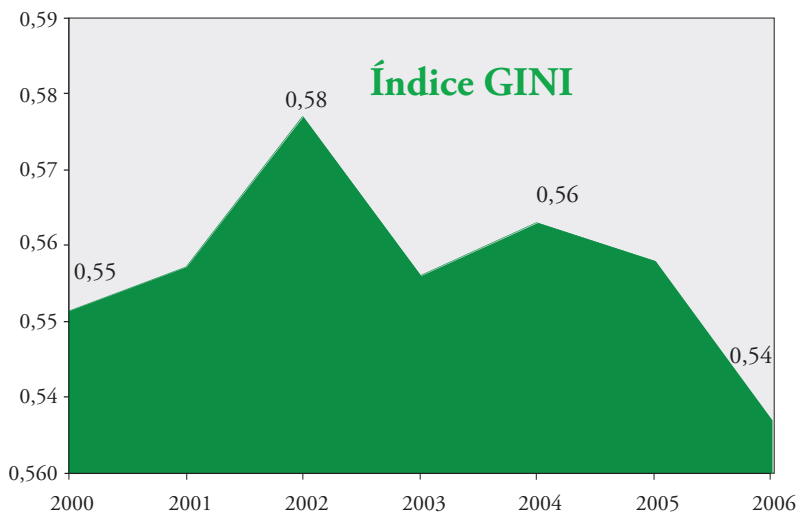


Datos para siete áreas metropolitanas.
Fuente DANE. Encuesta Nacional de Hogares. Etapas 73 a 109.

67

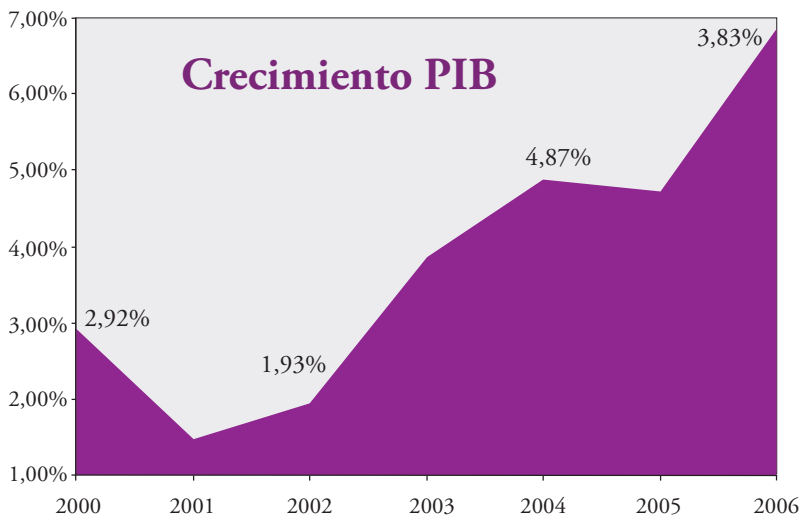


Fuente DANE. cálculos DNP-MERPD



Fuente DANE. cálculos DNP-MERPD

68



Fuente DANE. cálculos DNP

Por otra parte, la gente empezó a decir que los programas de transferencias condicionadas, al ser focalizados y tener todo este tipo de características, en realidad no cubren a todos los pobres y vulnerables de la sociedad. En primer lugar, obviamente, están los pobres; en segundo lugar los adultos mayores, porque a pesar de que el sistema colombiano de pensiones es extremadamente costoso, su cobertura es demasiada baja; en tercer lugar, los discapacitados; en cuarto lugar, los indígenas que usualmente están apartados de los sistemas de seguridad social; y, en quinto lugar los desplazados que en el caso colombiano son muy importantes. Se calcula, no sé sabe exactamente la cifra, en un orden de tres o cuatro millones de desplazados por el conflicto interno que viven en el país, lo cual convierte a ese aspecto en uno de los principales problemas humanitarios de esa naturaleza en el mundo.

La reflexión consistió en que hay que llegar a toda la población vulnerable, no solamente a algunos de ellos. Un segundo tipo de reflexión era que la pobreza es multidimensional, estos programas de transferencias condicionadas están focalizados en programas de salud y educación para familias en pobreza extrema y con niños menores de 18 años. Sin embargo, hay otras dimensiones de la pobreza, entre ellas el problema de falta de generación de ingresos, es decir dificultades para generar ingresos. En ese sentido, un programa de atención a la pobreza tiene que potenciar las habilidades de generación de ingresos en los más pobres, puesto que tiene que mejorar sus condiciones de habitabilidad, tiene que introducir políticas correctas en materia de salud sexual reproductiva y tiene que permitirles acceso a activos, en particular la educación y a otros mecanismos constructores de activos como el crédito.

Cabe indicar que un pobre en Colombia también se caracteriza porque no tiene acceso al sistema financiero; por lo que la pregunta fue ¿cómo generar un sistema financiero para los pobres? De esa manera, se empezó a cambiar la noción de estado de asistencia social, con algunos conceptos clave. El primer concepto era cambiar la noción de asistencia social por la de promoción

social. El segundo consistía en cambiar la noción de conservación de activos por la de acumulación de activos. El problema de un pobre es que no puede acumular activos, no se puede educar, no puede construir una casa y titularla a su nombre, entre otros.

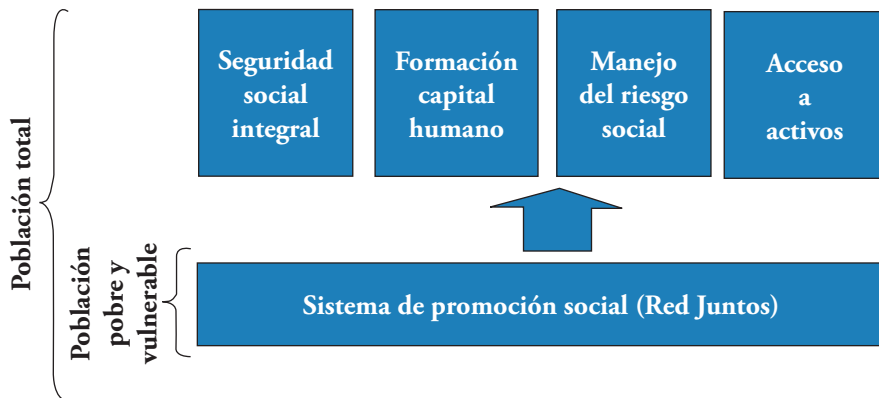
Otra dificultad era: ¿cómo integrar la promoción social al sistema de protección social colombiano? Es como que el sistema fuera un monstruo muy grande al cual se le está tratando de construir una pata de asistencia social que luego es muy difícil integrar dentro del mismo. La otra idea clave era: ¿cómo extender el programa a zonas urbanas y cómo realmente universalizarlo? La respuesta fue el diseño de lo que ahora se denomina la Red Juntos, que se puede entender como la fase dos del programa Familias en Acción.

70

Entonces, como resultado, cambia la visión del Sistema de Protección Social Colombiano. Antes se había dicho que tenía seis componentes, ahora tiene cinco, pero porque se agrupan los tres primeros en uno, y se añade un nuevo componente. En materia de seguridad social integral, estaba el sistema de seguridad social tradicional, que es el que tiene que ver con salud, con riesgos profesionales y con protección al cesante. El sistema de asistencia social cambia el enfoque para convertirlo por uno de promoción social. Se mantienen los componentes de formación de capital humano y riesgo de manejo social, pero se incorpora un nuevo componente que es el de acceso a activos.

Se entiende que la pobreza es simplemente carencia de activos. Entonces ¿cómo es la lógica? De esos cinco componentes que quedan, son cuatro los que deben estar disponibles para toda la población: tener acceso a seguridad social integral; a formación de capital humano; a manejo del riesgo social; y acceso a activos. No obstante, hay una población pobre y vulnerable que es la que debe ser beneficiada por el sistema de promoción social, cuya misión es mover a esa población para que acceda a los otros cuatro componentes del sistema. Eso es lo que exactamente debe hacer la Red Juntos.

Diagrama 1
Componentes del sistema de protección social



E. Red Juntos

71

Es una red que empezó a ser diseñada dentro del plan de desarrollo en el año 2006 y empezó a ser montado por pilotos en el 2007 e inició su implementación en el 2008.

La red, en primer lugar, debe atender a 1.5 millones de familias en pobreza extrema en Colombia, que son del orden de unos 7 millones de personas. En segundo lugar, se entiende que la puerta de entrada al programa era Familias en Acción, pero ¿cómo se van a movilizar las familias que estaban en Familias en Acción? ¿Se incorporarán al programa de Red Juntos?

La idea es que cada familia esté acompañada por un gestor. Éste establece una línea de base para las demandas familiares, por ejemplo: él va a decir: “esta familia está bien en habitabilidad, pero está mal en educación”, por lo que le va a poner en dónde hay que trabajar. Luego busca el acompañamiento institucional, porque muchas de las deficiencias que presentan van a ser atendidas

por instituciones distintas y es por eso que está este programa que se entiende como una red de entidades. Son más de 15 entidades públicas que van a trabajar prestándole servicios a las familias. Este es el inicio de un sistema de información sobre la situación social de los más pobres en Colombia. El truco está en que ya se habla, a diferencia del enfoque anterior, de una cobertura en todos los municipios (1,098) y que tiene un periodo de intervención limitado, de máximo 5 años por familia dentro del programa.

La lógica del asunto es que a cada familia se le debe apoyar en nueve dimensiones. Se dice que, usualmente, un pobre es pobre porque no tiene identificación; si no tiene identificación no puede tener trabajo, no puede ser registrado en el Sistema de Protección Social, no tiene educación o capacitación, no tiene salud, nutrición, habitabilidad, tiene una dinámica familiar que podría ser complicada en materia de violencia intrafamiliar, en materia de prácticas sexuales y reproductivas inadecuadas y en materia de acceso a la justicia, de titularización, de bancarización, de ahorro, de ingresos y trabajo. Por lo que el co-gestor tiene que calificar a las familias en cada uno de esos temas, de manera que recibirán subsidios dependiendo de cómo vayan avanzando en cada tema.

Diagrama 2
Dimensiones de las acciones



F. Comentarios finales

La experiencia de los últimos 10 años en Colombia ha convencido que para los pobres extremos es necesario que haya un programa permanente, no coyuntural, ni transitorio de asistencia directa integral. Es decir, a veces se ha pensado que los problemas de los pobres se pueden resolver creciendo más o algo por el estilo. Sin embargo, a los pobres extremos no hay otro modo de ayudarlos sino dándoles dinero directamente. Hay que darles dinero de manera integral para la solución de sus problemas, lo que justifica que las nueve dimensiones del programa Red Juntos procuren atacar las diversas dimensiones de la pobreza.

Ahora bien, ¿cuáles son las condiciones de salida, si se va a generar dependencia de ese sistema o no? Eso no se sabe en este momento, pero sí es claramente un riesgo. Lo que se espera, es que la familia se pueda graduar después de cinco años del programa; y que al cabo de ese tiempo tenga condiciones de generación de ingresos, pero no se sabe si eso va a ser así o si únicamente se está generando dependencia.

73

Por otro lado, es evidente que el programa se ha convertido en un instrumento político muy poderoso, es decir, que es uno de los pilares de la popularidad del presidente. La oposición, por esa misma razón, lo ataca diciendo que es un programa asistencialista. De esto, se desprende la discusión sobre si el programa es asistencialista o no; y aunque esto no se sabe aún, por lo menos en Colombia ha puesto a la oposición en la situación curiosa de atacar a los programas sociales, lo que hace lucir mal a la “izquierda” del país.

Otra pregunta que no se ha resuelto adecuadamente, es cómo se va a integrar este programa dentro de todo el conjunto de la seguridad social, puesto que sigue siendo manejado por una agencia localizada en la Presidencia de la República. Además, otra dificultad muy importante que se está enfrentando en la actualidad, es “la ingeniería institucional”, ya que una cosa es hacer un programa para 300

o 600 mil familias y darles unos subsidios para unos temas; y otra es atender a 1 millón y medio de familias para nueve dimensiones distintas de atención social. ¿Cómo coordinar a los gestores de todas estas familias? Esta es una tarea, extremadamente complicada desde el punto de vista institucional.

Así también, la focalización representa un reto. En Colombia, se ha identificado claramente que el instrumento de identificación de pobres que se utiliza (SISBEN), no filtra adecuadamente, por problemas tanto de información como de corrupción. Es decir, el SISBEN también se ha convertido, en el caso colombiano, en un instrumento de promoción política. Si los políticos controlan las entidades calificadoras del SISBEN, son ellos quienes dicen: “Si usted vota por mí, yo le doy carnet SISBEN, que le permite a usted acceder a los subsidios”. Entonces, se vuelve un favor del político que corrompe el sistema. No obstante, se ha hecho un esfuerzo muy grande por corregir esas debilidades durante el año pasado (2007). Éste es un proceso de construcción perpetua en el cual no hay un sistema perfecto, pero se tiene que aprender sobre los errores.

74

La historia es que, en el caso colombiano se ha hecho un esfuerzo enormemente grande, desde el punto de vista de presupuesto, por proporcionar una atención que hace 10 años, claramente, el Sistema de Seguridad Social no proporcionaba; y que, a pesar de todos los posibles errores que pueda tener el sistema, ha significado una revolución social impensable hace una generación.

III. Mapa de pobreza: política social y focalización

Carlos Briones⁹

A. Programa Red Solidaria

El programa de transferencias monetarias Red Solidaria está destinado en El Salvador a las familias en pobreza extrema de las áreas rurales y urbanas, de los municipios más pobres del país. Su primera fase se sustentó en un mapa de pobreza elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador. Se preparó en respuesta a una solicitud del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Económico y Local (FISDL). Al respecto, es importante señalar tres aspectos del programa Red Solidaria.

75

Primero, se habla de programas que no tienen como objetivo central erradicar la pobreza, y se utiliza el sentido peyorativo de la palabra asistencial; es decir, se trata de un programa que asiste a los pobres, mejorándoles sus condiciones presentes de vida y abriéndoles, en alguna medida, oportunidades intergeneracionales para salir de la pobreza. Pero, en definitiva, la pobreza únicamente se supera a través del crecimiento económico, del crecimiento del empleo y, en especial, del crecimiento del buen empleo.

9 Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador.

El segundo aspecto, se refiere a la viabilidad política de estos programas. Es importante señalar que estas acciones tienen como punto de partida, un alto nivel de credibilidad y de legitimidad. Esto se logra –en gran medida– con una transparente y objetiva selección de beneficiarios. Una vez identificados, pueden establecerse los sistemas de monitoreo y los de valoración de impacto para conocer si se han mejorado ciertas condiciones de vida para las familias en pobreza. El punto de partida es la credibilidad.

76

En ese sentido, para que un programa no sea instrumentado en forma partidaria, necesita partir de una selección lo más objetiva posible de los beneficiarios en sus distintas fases. En este caso, por ejemplo, Red Solidaria, está compuesto de tres ejes que son: transferencias monetarias condicionadas a las familias; red de servicios básicos, que busca proveer una oferta de infraestructura básica social; y red de pequeñas inversiones en las comunidades que atiende y que han sido identificadas en los municipios más pobres. También tiene una línea de provisión de activos, en la medida de lo posible, a las familias identificadas como pobres. Se dice “en la medida de lo posible” porque no es lo mismo darle un crédito a una persona en la ciudad más grande del país, que a una persona en un cantón para que ponga un salón de belleza; si no va a haber nadie que le pueda pagar los servicios de belleza, se le estaría endeudando inútilmente. Precisamente por esto, el programa de provisión de activos, es uno de los de más difícil implementación, sobre todo en las áreas de pobreza extrema rural.

B. Desafíos para crear un mapa de pobreza

Una vez expuesto lo anterior, es importante señalar los principales desafíos que FLACSO enfrentó al momento de crear un mapa de pobreza. El principal fue lograr que éste fuera lo suficientemente objetivo y creíble para una sociedad que tiene un sistema político configurado por dos grandes partidos estables; y que está relativamente polarizado por éstos. Uno que ha ganado cuatro veces la

presidencia y otro que es el antiguo frente guerrillero y que, ahora, es la principal fuerza de oposición y, posiblemente, según las últimas encuestas, puede ganar la presidencia en las próximas elecciones. Además, en este sistema, se comparten las principales alcaldías del país.

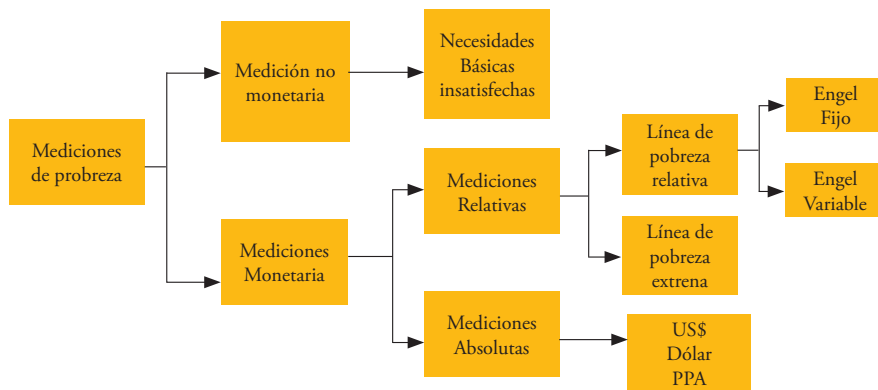
Dentro de este contexto político, se le encarga a la Institución la primera fase del programa: la identificación de la unidad primaria (el municipio), ya que para facilitar y reducir los costos de selección de beneficiarios, es preferible identificar los municipios donde hay más pobreza, en términos relativos. A partir de esto, se desarrolló la segunda fase, en el caso salvadoreño, bajo el método de *proxy-means-test*, que es clasificar la población beneficiaria, pasando encuestas rápidas para estimar su condición de pobreza. En tal sentido, el reto fue realizar la medición y clasificación espacial de la pobreza a nivel municipal.

En cuanto a la medición de la pobreza, los métodos convencionales han sido básicamente dos: medición no monetaria, que registra necesidades básicas insatisfechas; y medición monetaria, referida a tasas de pobreza. Ambos pueden ser implementados a partir de las encuestas de hogares. Se decidió por la medición monetaria de la pobreza, ya que se desarrollaría una encuesta que iba a ser representativa para los 262 municipios del país.

El método de las necesidades básicas insatisfechas se basa en baja calidad de vivienda, hacinamiento, inexistencia o inadecuación de infraestructura sanitaria mínima para la vivienda y acceso deficiente a servicios educativos.

Otro enfoque se basa en las líneas de pobreza. En éste se compara el ingreso per cápita de los hogares contra una canasta alimentaria básica, convirtiéndose en la canasta normativa, a partir de la cual, quien no gana suficiente para satisfacer la ingesta alimentaria de la familia (representada en esa canasta normativa) se encuentra en condición de indigencia o de pobreza extrema.

Diagrama 1
Métodos convencionales para la medición de la pobreza



78

Estas canastas son generalmente mínimas. En el caso de El Salvador, en términos de costos en el área urbana por persona, en el período en el que se levantó la base de datos, fluctuó entre US\$1.05 y US\$1.10; y en el área rural entre US\$0.67 y US\$0.61. Esa canasta se mide para cada hogar, tomándose el ingreso monetario de cada uno de sus integrantes y se divide dentro del número de miembros del hogar. El ingreso que se obtiene es el que se compara contra la canasta básica. Cada hogar, después de la medición recibe una bandera en la base de datos que lo califica como pobre extremo, pobre y no pobre. De esa manera, se pueden establecer después las tasas de pobreza a nivel municipal. Luego, la línea de pobreza se calcula de multiplicar la extrema por dos, por una convención que está fundamentada en un inverso del coeficiente de Engel, pero es una convención que no se ha actualizado y que se ha venido utilizando desde los primeros levantamientos de línea de pobreza elaborados por la CEPAL en las décadas de los setenta y ochenta.

La encuesta que se trabajó tenía una fracción de muestreo de cerca de 5.5% del total de la población de hogares del país. Es decir, se llegó a trabajar con 78 mil hogares y la muestra normal en el país es de entre 11 y 14 mil hogares. Se elevó el número de hogares con el objetivo de tener representación en los 262 municipios. No obstante, no permitió la diferenciación urbano-rural para cada municipio.

Por otra parte, ganar la credibilidad en la selección de los municipios, costó un millón y medio de dólares en la ejecución del trabajo de campo, porque después de aplicar las metodologías convenientes había que asegurar a cada alcalde municipal: “Mire, usted entra en el programa, y usted –que es alcalde de otro municipio– no entra, porque su municipio no salió en condiciones de estar afectado gravemente por la pobreza”.

Como anécdota, se puede comentar lo que pasó en una reunión que se sostuvo con los alcaldes en la que una alcaldesa dijo: “Ah!, ¿quiere decir que por usted no me van a dar a mí nada de nada!” Porque claro, cuando se trata de dar fondos para actuar con la población, todo el mundo levanta la mano; en cambio si fueran a juzgar su administración por la incidencia de pobreza en su municipio, la mayoría diría: “No, yo no tengo esa cantidad de pobres”.

No obstante lo anterior, es importante apreciar el segundo y tercer punto, que representaron los verdaderos problemas. Los diversos indicadores generados, a pesar de la cantidad de hogares en que se estaba levantando la encuesta y el millón y medio de dólares gastado en su ejecución, daban estimaciones en intervalos, puesto que así los da cualquier investigación muestral. Por consiguiente, la estimación puntual iba a tener un intervalo. Cuando esto se discutió, el responsable de definir la muestra señaló varios aspectos. ¿De qué error de precisión se está hablando? ¿Con cuánto de error de precisión del intervalo se diseña la muestra? ¿Cuánta es la apertura del intervalo con que se puede dormir tranquilamente?

Ante tales planteamientos, se tuvo que adecuar el error de precisión de 8%, porque con 6% se duplicaba la cantidad de hogares y para bajarlo a 2%, casi había que hacer un censo, lo cual era impensable porque en ese momento se estaba cerrando la administración anterior (2003). Entonces había que decidir: tomar una foto en blanco y negro, posiblemente medio borrosa y asumir que con esa foto se iba a poder dormir tranquilamente si así se encontraba el método que permitiera seleccionar objetivamente y garantizar credibilidad.

Por otra parte, no se podía establecer una numeración ordinal. Es decir, en El Salvador son 262 municipios, por lo que no se podía decir: “éste es el número 1, indiscutible, éste es el número 2, el número 3, y así sucesivamente”. Ése era el problema que se iba a tener, porque por ejemplo se tiene a Torola, el municipio de mayor pobreza extrema, con el 60% del total de hogares en pobreza; seguido muy de cerca por San Fernando, otro municipio del mismo departamento, con 59.7% de hogares pobres. Como se puede observar eran estimaciones puntuales muy cercanas. El error de precisión, es decir, el rango en que esta estimación puntual se podía situar en Torola era de 5.3; por tanto, para este municipio, su límite inferior podía ser superado fácilmente por San Fernando. Por lo que este último municipio, estadísticamente, podía ser el primero; y el que ocupaba el tercer lugar, también podía ser el número uno, estadísticamente.

80

De ahí que se tenía que resolver este problema para lograrla credibilidad en la elaboración del mapa. Partiendo de este contexto, se decidió ordenar los municipios por conglomerados de acuerdo con la severidad de la incidencia de la pobreza extrema. ¿Por qué se seleccionó ese método? Porque tenía la ventaja que todos los municipios estaban autorrepresentados. El método de clasificación por conglomerados, permitía reunir municipios de condiciones similares de modo que cada municipio pertenecía a uno y sólo uno de los agrupamientos seleccionados.

De esta manera, cada municipio queda clasificado de acuerdo con las variables utilizadas, que para el caso, eran dos tipos de indicadores de pobreza. Los grupos formados son homogéneos internamente y, además, tienen la característica que, independientemente de la magnitud de la tasa de pobreza, todos los municipios pertenecientes a ese agrupamiento tienen, estadísticamente, idéntica condición de pobreza.

Por lo tanto, se podía decir: “este es el agrupamiento de pobreza severa y se puede escoger a los municipios con libertad de criterios: por cercanía espacial, tamaño poblacional, y otros”, pero siempre se escogería entre los más pobres.

Se obtuvieron cuatro conglomerados: el de pobreza extrema severa incluía 32 municipios; el de pobreza extrema alta, 68 municipios; seguía el de pobreza extrema moderada que agrupaba 82 municipios; y el de pobreza extrema baja incluía 80 municipios. ¿Qué significa eso? No es inventar un nuevo concepto de pobreza. Significa que en todos los municipios hay población en extrema pobreza. La categoría extrema severa, alta, moderada o baja, califica al municipio. Torola quedó dentro del primer agrupamiento, porque del 100% de sus hogares, el 60% está en extrema pobreza. En cambio otros, quedaron en el de extrema baja, porque la incidencia de la pobreza extrema se situaba alrededor de una media del 12% del total de los hogares. Pero en todos los municipios, siempre van haber hogares en condición de extrema pobreza.

Diagrama 2

Agrupamiento de municipios según condición de extrema pobreza



Como se puede apreciar en el siguiente mapa, los municipios de color rojo son los municipios con extrema pobreza severa, donde la pobreza supera una tasa media de cerca del 50% de los hogares; estos están situados mayoritariamente en la zona norte de El Salvador, una zona espacialmente poco urbanizada y poco conectada a la economía del país. En cambio los de pobreza extrema baja, que son los de color verde oscuro, se ubican en las zonas más pobladas y urbanas del país, en donde la conexión vial de carreteras pavimentadas es más densa y se encuentran muy integrados a la economía de la región metropolitana. Esto es una primera visión de la forma en qué se puede asociar la pobreza espacialmente en un territorio nacional.

Mapa 1
Municipios de pobreza extrema severa y alta
Red vial (1 y 2) y mega-centros poblacionales



El círculo verde en el mapa es un mega centro poblacional de uno o dos millones de habitantes, es el Área Metropolitana de San Salvador. En esa zona, no había casi ningún municipio en extrema pobreza. Los municipios más pobres, los rojos, están en el cinturón norte donde no hay ni grandes ciudades, ni ciudades medianas, tampoco buena conexión vial. En cambio, los municipios en donde

hay muy poca pobreza –en términos relativos– están en el área de influencia metropolitana, y en la conexión de la carretera Panamericana la de la del Litoral y la red de carreteras nacionales más importantes.

Estas vinculaciones, que son relaciones que todavía falta estudiar, motivan a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de El Salvador a desarrollar un Mapa de Competitividad Territorial, en el sentido que se quiere ver si los municipios que han sido seleccionados para atención de familias extremadamente pobres, van a tener que ser asistidos permanentemente debido a que no cuentan con condiciones en su economía local para sacar autónomamente de la pobreza a las distintas familias que integran la mayoría de su población.

El siguiente problema era ¿con quién o con qué se empieza? porque los alcaldes eran del Frente, de Arena, del PCN, del PDC, así que una manera de trabajar que ayudó mucho fue crear un índice interno a cada conglomerado. Con esto se buscó integrar en una fórmula la pobreza monetaria y la pobreza de necesidades básicas insatisfechas. Se llamó Índice de Marginalidad Municipal Integrada y para su fórmula se acordaron ponderaciones a la brecha de pobreza monetaria y la marginalidad residencial.

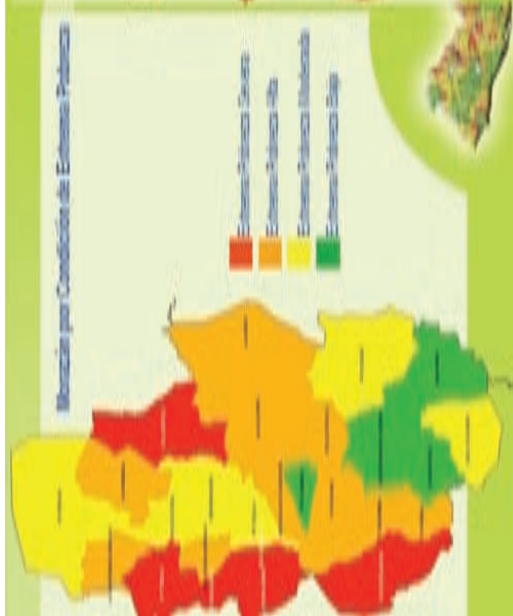
83

La brecha es un indicador de la profundidad de la pobreza porque puede haber un municipio que tenga 50% de hogares en pobreza y otro con igual porcentaje, pero la mayoría de los hogares del primero están cercanos a la línea de pobreza, es decir, su brecha es menor; y en el otro están muy distanciados, su brecha de pobreza es mayor. En esos casos, se utiliza la brecha, que es otro tipo de medida de pobreza monetaria, para crear el índice integrado.

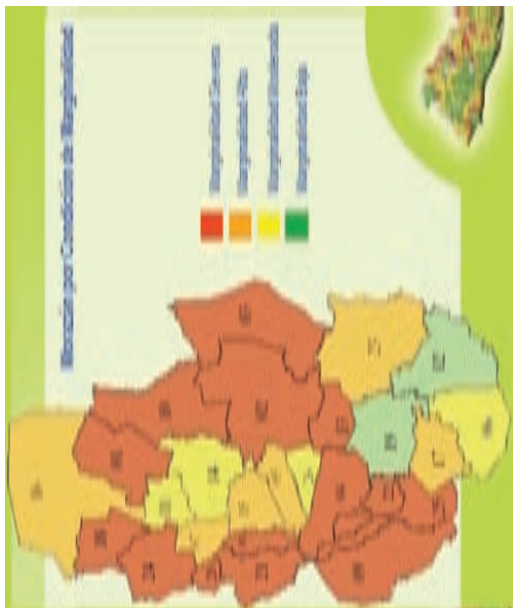
En los siguientes mapas se notan las diferencias. En el mapa A se ve el departamento de Morazán; los municipios de color rojo registran pobreza severa. En el mapa B se puede ver el mismo departamento presentado por condición de marginalidad integrada; los municipios en marginalidad severa aumentan en relación con los municipios en pobreza extrema severa.

Mapa 2
Departamento de Morazán por condición de extrema pobreza

Mapa A



Mapa B



¿Cuál es la importancia de esto? La importancia radica en que las primeras evaluaciones que se han hecho sobre el programa Red Solidaria, dicen tres grandes cosas:

1. El programa Red Solidaria ha sido bien diseñado en su focalización y ha ganado credibilidad. Un hecho a resaltar es que el mapa no fue atacado. Red Solidaria ha sido uno de los programas menos atacados. Es evidente que el Frente no quiso darle los votos para financiar los recursos, porque dijo: “el gobierno va a utilizarlo partidariamente”, pero no atacó la selección, ni la metodología por la cual se habían seleccionado los municipios. No quiso dar los votos para proveerle recursos, que es otra cosa. Ahora, por medio del PNUD se están desarrollando negociaciones y el Frente mismo está dispuesto a aceptar la continuación de Red Solidaria, redefiniendo el programa como sucedió en otros países.
2. El punto central que da uno de los primeros análisis de la selección es que la credibilidad se ganó porque cada alcalde sabía cuándo iba a entrar. Se les dijo: “Primero entran los 15 más pobres del agrupamiento de los 32 municipios de mayor pobreza, o de extrema severa. Van a entrar en el orden de su índice de marginalidad” y eso se ha mantenido. Así han ingresado, no por color partidario sino efectivamente de acuerdo con su clasificación en el mapa de pobreza. Los alcaldes siempre han sabido eso y no se han quejado.
3. Al haberse basado en un mapa con una gran representatividad, el *proxy-means-test* aplicado fue bien logrado. Una de las primeras evaluaciones que se han hecho indica que el programa Red Solidaria es el tercer programa de mejor focalización con 20% de población de menor ingreso, después de Bolsa Familia de Brasil y el SUS chileno. Su focalización es de las mejores que hay entre 45 programas evaluados en América Latina. El punto es ¿dónde se ganó esa credibilidad? Se ganó en la aplicación de una buena metodología de identificación de unidades primarias y se

ganó con el apropiamiento por parte del equipo técnico-político que maneja Red Solidaria, en cuanto a dos cosas:

La primera, seguir estrictamente una secuencia de incorporación de municipios de acuerdo con lo que decía el mapa de pobreza, brindándole objetividad. FLACSO no tenía nada que ver con el gobierno, ni tuvo nada que ver con el diseño posterior de Red Solidaria.

86

La segunda es que se hicieron censos para seleccionar a los beneficiarios. Se censó a las familias y, posteriormente, se definieron criterios en cada municipio donde fueron entrando. De tal manera, que los beneficiarios fueron acordados mutuamente por consejos municipales de coordinación, pero también por metodología del *proxy-means-test*, ya mencionada. En cuanto a los municipios, Torola tenía la máxima prioridad en cuanto a carencia educativa, inversión en agua potable, inversión en electricidad, servicios de sanidad y otros. ¿Por qué se podía señalar eso? Porque también se podían desarrollar indicadores de riesgo al estar basados en una encuesta de hogares de propósitos múltiples y no en un censo de población que es más limitado. Generalmente, la exclusión territorial de pobreza se configura así: la pobreza presente define una baja formación de capital humano, una baja capacidad de emprendimiento, baja capacidad de inserción en mercados laborales y una baja capacidad de utilizar nuevas tecnologías en el entorno socioeconómico local. Eso lleva a riesgos sociales y a la obligación de construir indicadores de manejo social del riesgo a través de este mapa.

La secuencia de riesgo de este tipo es: la pobreza del hogar provoca que no se lleve control de niño sano, lo que puede originar desnutrición infantil y, posteriormente, retardo en el desarrollo escolar e inclusive mortalidad. Estas posibles consecuencias que reproduce la pobreza, fundamentan la importancia de estos programas y de sus condicionamientos.

El que se le condicione a la familia receptora de la transferencia que vaya a control de niño sano, que vaya a la escuela a recibir un desayuno, es importante, para prevenir este tipo de riesgos.

Finalmente, se desarrolló para el programa, por si lo querían usar los alcaldes, una batería de indicadores de riesgos sociales para cada municipio. Por ejemplo, en Torola, con un 60% de pobreza; 47% de niños que no asisten a control de niño sano; retardo en talla que es desnutrición en el 29%; niños que no asisten a la escuela 14%; y 60% de jóvenes de 16 a 18 años que no asisten a la escuela (vea tabla 1). Una vez se han seleccionado los municipios (comunidad primaria) se elabora una batería de datos socioeconómicos para el municipio y con indicadores de riesgo social de la población del mismo, a la cual el programa puede atender con su propio levantamiento. También la puede atender el alcalde o el gobierno con infraestructura social que tiene que levantarse.

Tabla 1
Indicadores para el manejo social del riesgo.
Departamento de Morazán

87

Municipios	Tasa de Pobreza Extrema	Niños de 0 a 5 meses que no asisten a control de niño sano (%)	Prevalencia de retardo moderado en talla de niños matriculados en 1º	Tasa aparente neta de ingreso	Niños de 7 a 15 años que no participan de experiencias educativas (%)	Niños de 7 a 15 años que no asisten a la escuela por razones económicas (%)	Jóvenes de 16 a 18 años que no asisten a la escuela (%)
Torola	60.40	46.92	29.21	65.11	14.13	25.55	58.28
San Isidro	49.80	35.80	27.00	64.61	6.16	50.00	40.31
Gualococti	56.50	40.15	20.00	68.43	13.21	49.48	63.51
Guatajiagua	53.10	43.48	29.81	58.80	22.39	20.85	62.20
Joateca	43.20	52.47	17.78	58.42	20.45	39.02	55.92

Esta es la experiencia del desarrollo del Mapa de Pobreza para Red Solidaria; sin embargo, a riesgo de ser repetitivo, la metodología de focalización es importante para ganar credibilidad y para no ser instrumentalizado políticamente. Evidentemente nada blinda a un programa de su instrumentación política si las más altas autoridades lo quieren hacer.

No obstante, este tipo de programas manejados desde la Presidencia de la República (esto se maneja desde la Secretaria Nacional de Presidencia y con el apoyo operativo del Fondo de Inversión de Desarrollo Local) o de donde sea que se maneje, si hay conciencia de no utilizarlo de manera partidaria, puede ser muy útil para facilitar la coordinación de ministerios de gabinete y programas sociales en beneficio de la población más pobre en los territorios tradicionalmente más excluidos.

IV. El Programa Oportunidades, en la política social de México

*Alejandro Sámano*¹⁰

A. Política Social de México

La política social en México no es muy diferente en sus orígenes a la del resto de los países latinoamericanos. Surge en el siglo XX y se basa en los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917, aún vigente con numerosas modificaciones. Consagra el derecho a la educación en su artículo tercero y el derecho a la salud y la vivienda digna en su artículo cuarto. Es importante señalar que antes del siglo XX, las acciones sociales y la atención a los pobres se realizaban bajo esquemas asistencialistas, encabezados por la beneficencia y por la Iglesia Católica, principalmente.

89

Una de las características de la política social de México es que por décadas se subordinó a la estrategia económica del Gobierno en turno, sustentada en un proceso de industrialización y crecimiento económico. De tal forma que se elevó el nivel de vida de la mayoría de mexicanos y el gasto social creció más rápido que la población, aunque la distribución de la riqueza fue inequitativa. Asimismo, las instituciones sociales se crearon bajo esquemas de relaciones entre el Estado y organizaciones y sectores como el obrero, campesino o empresarial, con fines de control político electoral.

10 Alejandro Sámano Martínez, Asesor del Coordinador Nacional del Programa Oportunidades, de México,

En este contexto, la población objetivo de la política social respondió a necesidades generadas por el desarrollo económico, de tal manera que, durante el período post-revolucionario, se enfocó en los campesinos; de la post-guerra a la década de los setenta en los asalariados; y en las décadas de los ochenta y noventa se abocó al combate de la pobreza y la pobreza extrema.

En los últimos años, la política social se ha planteado como objetivo el combate a la pobreza extrema, mediante programas focalizados que adquieren significado en el marco de la política de saneamiento de las finanzas. Es decir, dado que los recursos son más limitados, necesitamos aprender a focalizar los programas sociales y a destinar los recursos a quienes más los necesitan. En este criterio de focalización se utilizan los recursos escasos de manera selectiva en grupos determinados, bajo criterios de costo efectividad para generar capital humano que eventualmente habrá de traducirse en capital social.

90

B. Programa Oportunidades

En este marco se inscribe el Programa Oportunidades, que es parte de la Secretaría de Desarrollo Social, creada en México en el año de 1993 y que ahora, es importante destacar, que coordina los diferentes programas sociales que anteriormente estaban dispersos en varios ministerios.

En 1993, el Gobierno Federal necesitaba ofrecerle una secretaría a un precandidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había gobernado México por más de 60 años. Era necesario crear una secretaría que pudiera controlar todos los programas sociales. Es así, como se crea la Secretaría de Desarrollo Social con ese tinte político que paulatinamente se fue diluyendo y que incorporó a los nuevos programas sociales como el sistema de guarderías, Setenta y más —que es un programa de adultos mayores—, programas de opciones productivas, empleo temporal, programas de apoyo a las artesanías y, por supuesto, el de Oportunidades.

Para fines de estudio, en México tenemos dividida la pobreza en *pobreza alimentaria*, *pobreza de capacidades* y *pobreza de patrimonio*. La población que atendemos en Oportunidades es, en su mayoría, la que se encuentra en condiciones de pobreza alimentaria y de capacidades; en menor medida, la población en pobreza de patrimonio. La línea roja (1997) marca el inicio del Programa Oportunidades. Si bien a partir de entonces se ha logrado combatir con éxito la pobreza, no es el único programa que ha contribuido a este fin. La disminución de la pobreza no es totalmente atribuible al Programa Oportunidades, sino es producto de un conjunto de políticas sociales que ha implementado el Gobierno, así como de la disciplina económica que durante los últimos años ha prevalecido en el país.

1. Objetivos del programa

El objetivo de Oportunidades es contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema favoreciendo el desarrollo de capacidades en educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa. Para Oportunidades son muy importantes las corresponsabilidades.

91

2. Proceso de evaluación del programa

Se tiene un sistema de evaluaciones, con el que podemos identificar si las familias están generando capacidades de desarrollo. A los tres años que la familia ha sido beneficiada por Oportunidades, se aplica una nueva encuesta que permite evaluar si su condición ha mejorado; si ha mejorado sustancialmente, la familia sale del programa; en caso que su mejoría sea limitada, puede pasar al Esquema Diferenciado de Apoyos, en el que se le entrega sólo parte de la ayuda.

3. Características del programa: beneficios y componentes

Los beneficiarios reciben montos específicos con un límite de 180 dólares mensuales por familia, pero a cambio ellos deben cumplir con ciertas corresponsabilidades. El objetivo de estas corresponsabilidades es que los beneficiarios

incrementen su capital humano, para que eventualmente mejoren su condición de vida y puedan salir de la pobreza. En Oportunidades, cuando se entregan los recursos económicos a las familias, se habla siempre de apoyos. No es un pago, es un apoyo, una contribución del Gobierno para que las familias puedan por sus propios medios desarrollar sus capacidades y en el mediano plazo salir de su condición de pobreza.

Dentro del mapa de pobreza de México, la mayoría de las personas en condiciones de extrema pobreza habita en el sur del país, en menor medida en el centro y mucho menos hacia el norte, que es la zona industrializada del país.

Mapa 1
Pobreza en México



Oportunidades tiene cinco millones de familias beneficiarias, que representan 25 millones de mexicanos, es decir, uno de cada cuatro mexicanos está en el programa. Se beneficia a 1.7 millones de niños que están en control nutricional; poco más de cinco millones de becarios en los niveles de primaria, secundaria y educación media superior. Arriba de 218 mil cuentas de ahorro de Jóvenes con Oportunidades y, en el caso de adultos mayores, se atiende a aquellos que viven en poblaciones de más de 10,000 habitantes y son más de 100 mil adultos mayores. Cabe señalar que el 96.6% de la población se encuentra en localidades rurales; 2.8% en semi-urbanas; y 0.6% en urbanas. Oportunidades tiene presencia en la totalidad de municipios y en las 32 entidades federativas del país.

Con respecto a los hogares beneficiados por tamaño de localidad, el 68% se ubica en área rural; 14% es urbano; y 18%, semi-urbano. Oportunidades tiene la característica de acompañar a la población en todo su ciclo de vida; por supuesto, lo que se busca es generar capacidades para que las familias a través de sus propios medios, con su propio esfuerzo puedan salir adelante y graduarse.

93

El programa tiene tres componentes básicos y cuatro apoyos. Los montos son mensuales y están en dólares americanos al tipo de cambio actual. El primer componente es el de **alimentación**, con un monto de 15 dólares mensuales por familia. Este es un apoyo en efectivo para fortalecer el ingreso de la familia –particularmente para alimentación–. Así también, se entrega un complemento nutricional para niños menores de 5 años y mujeres embarazadas y en período de lactancia, de forma que el apoyo alimentario es parte en efectivo y parte en especie.

El segundo componente es el de **salud** que es totalmente en especie. Se cuenta con un programa de salud preventiva y talleres de salud y nutrición. La salud preventiva se realiza por medio de consultas médicas que se agendan de acuerdo con la edad y condición de salud de la persona. Algunos beneficiarios acuden a citas programadas cada seis meses –como el caso de los adultos mayores– o a citas semanales –en el caso de los niños con grados de desnutrición severa–.

También hay talleres de salud y nutrición con 35 temas de salud preventiva, que se imparten de acuerdo con los grupos de edad de los beneficiarios. Por ejemplo, en el caso de las titulares de las familias favorecidas, son temas que tienen que ver con el cuidado de su propia salud y con la prevención de enfermedades en el resto de los miembros de la familia. En el caso de los jóvenes, se incluyen temas relativos a la prevención de adicciones, alcoholismo, tabaquismo, planificación familiar y plan de vida, entre otros.

94

Por último, está el componente de educación, que va de 10 a 63 dólares por becario, dependiendo del grado que curse. Se trata de becas escolares crecientes desde 3º grado de primaria hasta 3º curso de educación media superior, es decir, el 12º año de estudio. Cabe señalar que las becas se otorgan a partir de 3º de primaria porque es precisamente en ese grado escolar en el que se incrementa en México la deserción. Lo que se pretende es que para recibir el estímulo, los padres de familia apoyen a sus hijos para que cursen el tercer grado. Por otro lado, a través de los talleres de salud y nutrición, así como de plan de vida, les transmitimos el valor de la educación para que ellos no lleven a sus niños a la escuela sólo por el ingreso económico inmediato, sino que reconozcan que es una medida que, en el largo plazo, va a ser benéfica para sus hijos y que juega un papel fundamental en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Entre los apoyos otorgados está Vivir Mejor que consiste en 9.20 dólares por familia. Esto corresponde a un apoyo emergente por el alza internacional en el precio de los alimentos. Este monto se fijó a partir de un cálculo de los productos y cantidades de los mismos que consume una familia beneficiaria de Oportunidades. El incremento en el precio de esos productos corresponde a 9.20 dólares mensuales, a fin de que, pese al incremento de precios, la familia pueda mantener al menos su mismo nivel de consumo de alimentos.

Jóvenes con Oportunidades es un componente que corresponde a 276 dólares por joven. Este apoyo se entrega a todos aquellos jóvenes becarios que terminan el bachillerato (educación media superior) antes de los 22 años. Con este dinero

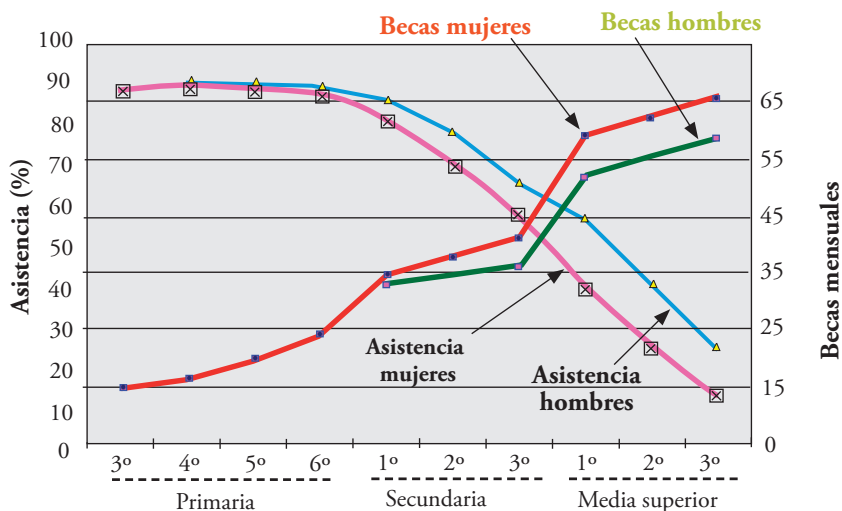
ellos pueden cooperar con el gasto familiar para cubrir el costo inicial de ingreso a la universidad; también, aquellos que así lo decidan pueden utilizarlo para iniciar un negocio propio.

En el caso de los adultos mayores, el apoyo es de 19.2 dólares por adulto mayor que viva en el núcleo familiar. Se entrega en el mismo paquete de la familia.

El componente energético es un apoyo para gastos de insumos energéticos en todos los hogares y corresponde a 3.80 dólares por familia.

Con relación al tema de género, en el Programa Oportunidades se establecieron montos diferenciados a partir del 1º grado de secundaria (7º grado de estudios). Como lo muestra la grafica, a partir de ese grado la asistencia de mujeres a la escuela caía mucho más que la de hombres. El objetivo era dar un incentivo económico extra para la familia, a fin de que las mujeres continuaran estudiando y ha dado muy buenos resultados.

Gráfica 1
Asistencia a la escuela por Nivel Académico



4. Corresponsabilidades

Para que las familias reciban los montos que antes se mencionan, tienen que cumplir con ciertas corresponsabilidades. Por ejemplo, para recibir los montos correspondientes a alimentación, Vivir Mejor, energético y salud, todos los miembros del hogar son responsables de cumplir con la corresponsabilidad establecida. Ellos deben asistir a las consultas médicas, para lo cual se utiliza un sistema que verifica que las familias hayan asistido a sus consultas médicas. Además, todos aquellos integrantes de la familia que sean mayores de 15 años deben acudir a los talleres mensuales de autocuidado de la salud, que tienen una duración de una hora.

En el caso de educación, la corresponsabilidad consiste en que todos los becarios desde 3º de primaria hasta el último grado de educación media superior tienen que asistir con regularidad a la escuela (80 por ciento de asistencia). La corresponsabilidad para el apoyo de Jóvenes con Oportunidades, establece que los becarios a partir de 3º de secundaria tienen que asistir regularmente a clases, terminar la educación media superior antes de los 22 años y abrir una cuenta de ahorro.

Para recibir el apoyo correspondiente a adultos mayores, los responsables de cumplir la corresponsabilidad son las personas mayores de 70 años. Su compromiso es asistir de manera semestral a una consulta médica para revisión, que sirve además como prueba de vida.

Tabla 1
Corresponsabilidades por tipo de apoyo

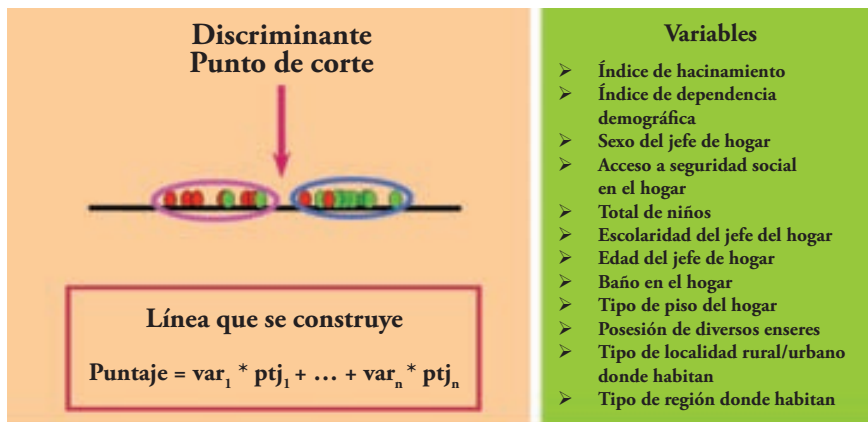
Apoyo/componente	Corresponsabilidad	
Alimentación	Todo el hogar	Asistencia a las consultas médicas
Vivir Mejor		Asistencia a los talleres de auto cuidado de la salud
Energético		
	Integrantes de la familia mayores de 15 años	
Todos los becarios (3° primaria -3° preparatoria)		Asistencia regular al escuela
Jóvenes con Oportunidades	Becarios a partir de 3° de secundaria	Concluir el bachillerato antes de los 22 años y abrir una cuenta de ahorro
Adultos Mayores	Adultos mayores de 70 años	Asistencia semestral a consulta médica (prueba de vida)

5. Focalización de los beneficiados

Para identificar a las familias se utiliza la focalización geográfica. El Instituto Nacional de Geografía y Estadística ubica las zonas donde puede haber potenciales beneficiarios, ya sea en localidades urbanas o rurales. Además se verifica la oferta de salud, puesto que puede ocurrir que una comunidad efectivamente viva en condiciones de extrema pobreza, pero no puede cumplir con la corresponsabilidad en salud y educación, debido a que no cuenta con un centro de salud y una escuela accesibles; en ese caso, no puede ingresar a este programa; hay otros que atienden a esa población.

Posteriormente, se da la recolección de información socioeconómica validada y se identifica mediante este filtro a los hogares susceptibles de ser beneficiarios. Se analiza la información socioeconómica mediante un sistema de puntajes y, finalmente, se seleccionan los hogares beneficiarios y se procede a su incorporación una vez estén de acuerdo con cumplir las corresponsabilidades.

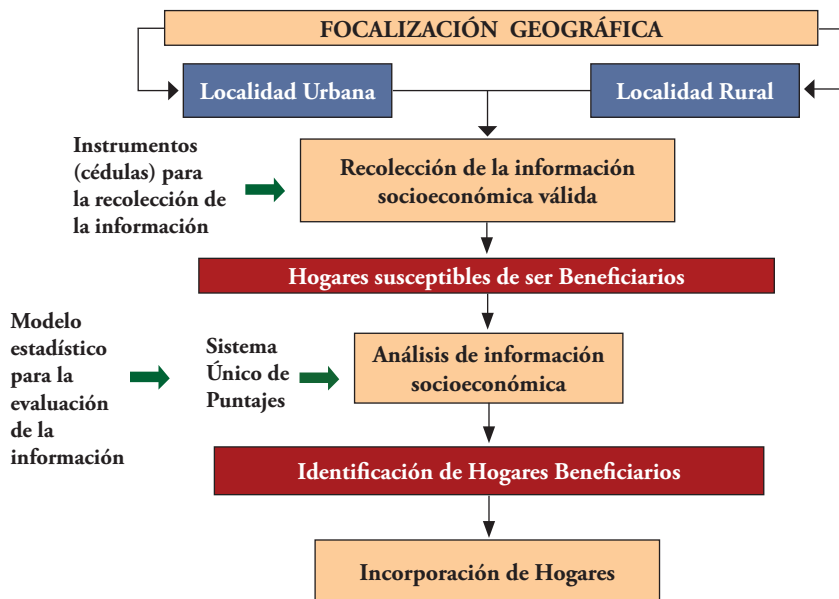
Diagrama 1
Sistema único de puntajes del Programa Oportunidades



98

Parte de la credibilidad hacia el programa, es que la selección de beneficiarios se hace mediante un proceso homogéneo, federal, transparente y auditable para evitar discrecionalidad y clientelismo. Este proceso se hace por medio de un sistema único de puntajes, que involucra diferentes variables, tales como el índice de hacinamiento, índice de dependencia demográfica, género del jefe del hogar, acceso a la seguridad social y total de niños, entre otros. Se trata de diversas variables con un peso específico cada una, de tal forma que al sumar estos puntajes se obtiene una cifra por familia. Aquellas que están por encima de ese puntaje —es decir las más pobres— son candidatas a ingresar al programa.

Diagrama 2
Focalización de beneficiarios



6. Seguimiento del programa

México está dividido en 32 estados y en cada uno hay una coordinación estatal de Oportunidades. Se cuenta con un total de 130 centros de atención y registro distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional. Se trata de oficinas locales que ayudan a atender a la población y evitan que tenga que desplazarse largas distancias, lo que significa un ahorro en términos de tiempo y costo económico.

Un aspecto importante para el funcionamiento de Oportunidades es el proceso de certificación de corresponsabilidades. La coordinación estatal, es decir cada una de las 32 coordinaciones en el país, imprime formatos de certificación

E2 y S2. El E2 corresponde a educación y el S2 a salud. Son más de 400,000 formatos que se imprimen bimestralmente; estos formatos son entregados a los sectores salud y educación de los estados a través de una secretaría local de salud y de educación en cada uno de ellos. Ellos los distribuyen a su vez en 115,000 escuelas y 17,000 unidades de salud, que son los planteles donde estudian los becarios y los servicios a donde acuden a consulta los beneficiarios y se les entrega el complemento alimenticio. Los profesores y los médicos certifican el cumplimiento de la corresponsabilidad mediante dichos formatos para que, a su vez, sean recolectados nuevamente por los sectores salud y educación del estado y enviados a las oficinas regionales del Programa.

100

Actualmente, se está realizando un proyecto piloto para que, a través de un sistema satelital, se pueda hacer la certificación de corresponsabilidades de manera mucho más eficiente. Para lo cual, ya hay algunas experiencias en línea, pero dado que se trata de centros de salud y de escuelas que están en las zonas más pobres del país, no son muchas las que tienen acceso a Internet.

Una vez que la coordinación estatal recibe estos formatos debidamente llenados por el personal de las escuelas y los centros de salud se hace un cálculo de transferencias monetarias para cinco millones de titulares. Es como pensar en una gran nómina donde sólo quien cumplió con sus obligaciones recibe el apoyo económico completo. Al igual que en cualquier nómina, se hacen los cálculos, se entrega la información a las instituciones liquidadoras —que en el caso de Oportunidades son dos instituciones gubernamentales, Bansefi y Telecomm. Ellas hacen la entrega de los recursos mediante 7,500 puntos de entrega, llevan el dinero en efectivo y lo entregan directamente a los beneficiarios, con un talón en el que se desglosa a qué corresponde (becas, apoyo alimentario, adultos mayores, entre otros).

La operación del programa es federal, pero tiene una coordinación estatal. A nivel federal se hace la focalización y la evaluación; así como la certificación de corresponsabilidades y el cálculo de los apoyos. Por su parte, los Estados

de la República se encargan de ofrecer los servicios de salud y educación, en tanto que la participación municipal se circunscribe al apoyo logístico y de seguridad. Algo que ha ayudado a mantener el programa durante 11 años operando, pese a tres cambios de gobierno y cambio de partido es el marco legal sobre el que se sustenta el Programa. La Ley General de Desarrollo Social señala que el programa Oportunidades debe recibir siempre el mismo monto para garantizar recursos para atender al menos a cinco millones de familias; y lo que dicen las leyes es que el monto puede ser igual o superior al del año anterior, pero nunca inferior.

Oportunidades es un programa muy evaluado. Se realizan evaluaciones externas independientes y grupos de enfoque. Existen varios niveles de análisis, así como las más diversas temáticas y diferentes grupos de estudio que permiten verificar que el programa está teniendo un impacto social favorable. A continuación, se presentan algunos de los logros que ha tenido el programa y que justifican el gasto social.

101

7. Logros importantes del programa

Entre los principales logros se encuentra que la prevalencia de anemia en zonas rurales fue de 7.2 menor en niños beneficiarios de 48 a 59 meses de edad. La inscripción a bachillerato en las zonas rurales se incrementó en 85%, en tanto que se observó un aumento del 61% en la cantidad de mujeres beneficiarias de zonas rurales que se practican el examen de Papanicolaou en comparación con aquellas que no están en Oportunidades.

En lo que respecta a la evaluación de impacto en las zonas rurales, en niños entre 0 y 12 años, se observó un mejor desarrollo motor, mejor comportamiento social y disminución en la edad de ingreso a la escuela. Asimismo, tienen mayores probabilidades de aprobar el primer grado escolar, así como mejor pronóstico para completar su educación básica, lo cual es particularmente importante si se considera el nivel de rezago de este sector de la población.

En cuanto a la población beneficiaria en el grupo de edad de 8 a 14 años, hay un incremento considerable en la aprobación, es decir, en la progresión escolar. En ocasiones, durante visitas de campo se hacen ejercicios de monitoreo que, aunque no son estadísticamente significativos, sirven como referente claro sobre la forma como Oportunidades contribuye a la ruptura intergeneracional de la pobreza mediante la educación. Por ejemplo, cuando hay reuniones con grupos de 500 titulares beneficiarias, se les pregunta quiénes terminaron la preparatoria y se observa que prácticamente ninguna, aquellas que terminaron secundaria no son más del 10%, mientras que al preguntar quiénes tienen hijos en preparatoria, se ven algunas manos levantadas e igual en secundaria y en primaria prácticamente todas tienen hijos, por lo que esto se considera como un avance importante en materia de educación.

102

Además, en este mismo grupo de población en el ámbito urbano, se encuentra un incremento en la inscripción escolar de 3% en niños. Asimismo, se ha observado un incremento en las horas de estudio y una disminución en la probabilidad de trabajar de los jóvenes. Este es un factor muy significativo, porque el hecho que no empiecen a trabajar tan jóvenes –o peor aún niños– garantiza que van a seguir en la escuela y, en el futuro, podrán superar la condición económica que tuvieron sus padres. En el caso de los jóvenes de 15 a 21 años, se encontró una disminución en el abandono escolar del 23.7%.

En resultados desde el enfoque cualitativo de otros estudios, se encontró que la disposición a promover la continuidad del estudio por parte de los padres se incrementa y también hay más apoyo en las áreas y obligaciones escolares. Es decir, que los padres de familia ven en los becarios no sólo un ingreso extra para la familia, sino también un beneficio que, en el largo plazo, va a repercutir en su vida laboral.

También, se observó una mayor transición de jóvenes hacia secundaria y bachillerato; un mejor desempeño de los estudiantes que son becarios de Oportunidades, así como jóvenes con un mejor proyecto personal, lo cual es resultado

de alcanzar mayores grados de estudio y del trabajo que se hace en los talleres para que ellos tengan un plan de vida y un plan profesional. Del mismo modo, se encontró un incremento en la edad para casarse, que no suelen tener hijos durante los primeros años de unión y que, muchos de ellos, terminan una carrera profesional.

En el sistema nacional de becas, los becarios de Oportunidades tienen prioridad para cursar estudios profesionales. Es importante destacar que los becarios de Oportunidades destinan el doble de horas para el estudio en comparación con los no becarios; y, particularmente en el caso de las mujeres beneficiarias, los estudios revelan que dedican menos tiempo a las tareas del hogar y más tiempo al estudio y preparación profesional.

Un reto que se enfrenta es la competencia que existe entre los montos que ofrece el mercado laboral y los apoyos que otorga Oportunidades a los jóvenes becarios. La evidencia señala que es mucho mayor el nivel de ingreso que podría tener un joven de segundo o tercero de preparatoria, en comparación con el monto de los apoyos que les ofrece Oportunidades. Sin embargo, el hecho de que permanezcan en el programa hace concluir, que están haciendo una apuesta de largo plazo. Si bien es cierto que podrían ganar mucho más si trabajaran en este momento, al seguir estudiando están construyendo un mejor futuro.

103

C. Consideraciones finales

Cabe señalar que el diseño de las corresponsabilidades hace que los beneficiarios sean sujetos de su propio desarrollo al hacerlos corresponsables. No es un programa que entrega dinero, sino que es un programa que los ayuda a desarrollar sus propias capacidades, mismas que deben traducirse en una mejor condición de vida para ellos y sus familias.

La inversión principal del programa se enfoca en el desarrollo de capital humano: inversión en capacidades para que las nuevas generaciones tengan un mejor

futuro. Si bien los programas de transferencia con corresponsabilidad no tienen como objetivo explícito la reducción del trabajo infantil, al tener como uno de sus objetivos el aumento de la escolaridad de los niños y los jóvenes más pobres mediante el aumento de la asistencia y permanencia en la escuela, se tienen impactos directos en este aspecto. La razón del programa es que estos jóvenes permanezcan en la escuela y cuenten con una atención médica preventiva; tengan un seguimiento médico que los ayude a mejorar su auto-cuidado y, en el mediano plazo, superar su condición de pobreza.

Tercera Parte
Experiencias nacionales
en políticas públicas para la
reducción de la pobreza

I. Viabilidad, ventajas y limitaciones de los programas de transferencias condicionadas

Erick Coyoy¹¹

A. Definición

Los programas de transferencias condicionadas “*proporcionan dinero a familias pobres con la condición de que inviertan en capital humano, como por ejemplo, enviando a los niños a la escuela y llevándolos a centros de salud. Estos programas están siendo ampliamente adoptados en América Latina y han mostrado ser de los mecanismos disponibles más efectivos para proporcionar beneficios básicos de desarrollo humano a personas de bajos ingresos.*” (Banco Mundial, 2007)

107

En el año 2006, al menos 13 países de América Latina habían iniciado este tipo de programas, entre ellos Argentina (*Plan Familias*), Brasil (*Bolsa Familia*), Chile (*Chile Solidario*), Colombia (*Familias en Acción*), Costa Rica (*Superémonos*), Ecuador (*Bono de Desarrollo Humano*), El Salvador (*Red Solidaria*), Honduras (*PRAF*), Jamaica (*PATH*), México (*Progresal/Oportunidades*), Nicaragua (*Red de Protección Social*), Perú (*Juntos*) y República Dominicana (*Solidaridad*).

11 Erick Coyoy, Viceministro de Finanzas.

B. Viabilidad de los programas

Una recopilación de elementos clave sobre los que es necesario efectuar una observancia efectiva para garantizar la viabilidad de programas de esta naturaleza, incluye: en primer lugar, el diseño institucional, en el cual, desde el inicio, es importante definir las líneas de autoridad y responsabilidad, incluidas la administración y prestación de servicios. Así también, es fundamental alinear los incentivos, el financiamiento (en particular para responsabilidades intergubernamentales), identificar riesgos y medidas reparadoras. En el caso de Guatemala, debido a que se trata de un programa directamente ejecutado por el Gobierno Central, no existen responsabilidades intergubernamentales (por ejemplo con las Municipalidades), pero se sabe que, sobre todo, en los casos de regímenes federales, como Brasil y México, o con altos niveles de descentralización como Colombia, seguramente las relaciones intergubernamentales juegan un papel crucial.

108

En relación a la selección de la población objetivo, se recomienda focalizarse más en posibles errores de exclusión, es decir, hogares elegibles que no están siendo incluidos. Efectivamente, éste es un problema fundamental; en el caso de Guatemala, se está analizando ahora mismo cómo garantizar que se atienda de la mejor manera con el propósito de evitar el error de exclusión. Además, es importante considerar la necesidad de una recertificación de elegibilidad más frecuente, a fin de asegurar que en todo momento se atiende a la población que efectivamente corresponde.

En lo que respecta a las condicionalidades, es importante balancear la precisión del requerimiento con la carga de la verificación; es decir, tiene que ser una condicionalidad factible de verificarse, de lo contrario va a ser muy difícil cumplirla y analizar los motivos para que se dé el incumplimiento por parte de los hogares.

En cuanto al proceso de pago, que está relacionado tanto con el diseño del programa como con la viabilidad del mismo, es fundamental mejorar el control de los flujos de fondos y los procedimientos de control asociados a esos pagos.

Igualmente, es relevante que en los sistemas de gestión de la información, se busque el fortalecimiento de los marcos para analizar y diseñar sistemas de gestión de información tanto de beneficiarios como de pagos y verificación de corresponsabilidades. Para esto se sugiere cruzarla información y alentar la verificación de matriculas comparándolas con las de otras bases de datos; lo que, de igual forma, puede aplicarse para el caso de salud.

Respecto a los controles de calidad internos, es necesario ampliar la evaluación del proceso, los circuitos de información y los mecanismos de corrección. Asimismo, para la rendición de cuentas se tienen que asegurar mecanismos apropiados para la atención de reclamos y solicitudes de apelación de manera oportuna y publicación de datos del programa.

Finalmente, es importante cuidar la gestión de auditoría financiera, en el sentido que se definan los requisitos de informes y de contabilidad relativa a pagos, se focalicen las evaluaciones en los riesgos y se incluyan las instituciones supremas de auditoría. En el caso guatemalteco, esto se refiere a la Contraloría General de Cuentas, la cual, efectivamente, está plenamente involucrada en el proceso. En este sentido, es fundamental considerar la supervisión de contrataciones y adquisiciones del programa.

109

C. Categorías amplias de actividades dentro de estos programas

Como se mencionó en el apartado anterior, uno de los elementos cruciales es la determinación de elegibilidad y selección de la población objetivo. Al respecto, existen dos tipos de errores: la exclusión y las filtraciones. Evidentemente, el más costoso para la población más necesitada es el de exclusión, por lo que es indispensable minimizar la filtración de beneficiarios que no corresponden.

Es conveniente insistir en el tema de la inscripción de los beneficiarios elegibles, en donde la documentación de los hogares de los beneficiarios es de vital importancia. Asimismo, es trascendental la determinación de condiciones y

corresponsabilidades, lo que destaca la necesidad de coordinar con los responsables de los sectores de salud y educación, pues en el caso de Guatemala, son los prestadores del servicio más aptos para verificar el cumplimiento de las familias favorecidas.

De igual forma, y como elemento central, hay que considerar la capacitación a los beneficiarios en cuanto a derechos, responsabilidades, monto de los beneficios y el por qué del monto de los beneficios. Tal es el caso nacional, en el que se otorga un bono por educación y otro por salud; por ejemplo, ha sido importante la capacitación a los hogares para explicar por qué en algunos casos no se recibe alguno de los dos bonos. Algo que es muy relevante es la capacitación a los prestadores de servicios de educación y de salud por la mayor interrelación que mantienen con la población y, sobre todo, para dar seguimiento a las corresponsabilidades y atención de los reclamos. Aunada al tema de las capacitaciones, la comunicación es un tema decisivo, para lograr que el programa sea entendido en toda su naturaleza. No es una simple transferencia de efectivo, sino un programa que busca formar capital humano en los sectores de más bajos ingresos.

Un aspecto de importancia trascendental es el fortalecimiento de la responsabilidad social; las organizaciones comunitarias y las asociaciones de padres de familia juegan un papel especial en la supervisión o auditoría social del funcionamiento del programa. En el caso particular de Guatemala, hay un esquema de organización para el caso del sistema educativo que son las llamadas Juntas Escolares (integradas por docentes y comités de padres que se organizan para apoyar la prestación de servicios), lo cual favorece la gestión educativa en las escuelas.

Otra categoría de actividades inherentes al programa es el proceso de entrega de la transferencia, que involucra otros beneficios además del pago en sí. Es decir, el pago (que en Guatemala se hace a través de un banco privado del sistema bancario nacional) involucra, el proceso para determinar el monto, la frecuencia y los mecanismos de transferencia de fondos.

El diseño y desarrollo operativo y seguimiento de las corresponsabilidades es, efectivamente, otro tema crítico en el que se distinguen diversos niveles: 1) determinación de los requisitos y correspondiente capacitación de los beneficiarios; 2) supervisión permanente por parte de los agentes locales (principalmente los prestadores de los servicios); 3) establecimiento de sistemas de información general de funcionamiento del servicio, que incluye la capacitación de docentes y trabajadores de salud; y de sistemas de información local (que vinculan la información local de beneficiarios con la relativa a los procesos de pagos). Nuevamente, el tema de gestión de información es clave de manera que la información fluya a todos los niveles y a todos los ámbitos de la sociedad y Gobierno para que el programa funcione efectivamente.

Además, se recomienda ponerle atención a la “graduación” de los beneficiarios. Esto se relaciona con ayudar a los beneficiarios para que pasen a ser autosuficientes; por ejemplo, a través de programas complementarios de protección social, oportunidades de capacitación para el trabajo e inclusive apoyo financiero para actividades productivas. En el caso particular de Guatemala, se busca coordinar el Programa Mi familia Progreso (MIFAPRO) con el Programa de Desarrollo Rural (PRORURAL) que procura ser un mecanismo mediante el cual se canalicen recursos y asistencia técnica para la generación de capacidades productivas en la población rural.

111

Por último, con el mismo grado de importancia, se encuentra el elemento de monitoreo y evaluación. Esto implica no sólo el seguimiento, sino particularmente la evaluación de impacto. En Guatemala, se busca realizar los estudios de medición a partir de la experiencia mexicana y con una entidad especializada como lo es el Instituto Nacional de Salud Pública de México.

D. Ventajas de los programas

A partir de la documentación de las experiencias regionales, se pueden presentar las ventajas de los programas de transferencias. El estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, “La institucionalidad de las políticas y los programas de

la reducción de la pobreza en América Latina” (BID, 2006), hace una revisión de los esquemas de intervención de los gobiernos de la región en materia de política social y, dentro de ellos, analiza los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas que tienen amplia difusión en la región, y señala, entre otras, las ventajas siguientes:

Primero, en comparación con otras intervenciones de política social, se trata de un subsidio a la demanda. Es decir, el recurso llega a quien más lo necesita y se busca que sea un mecanismo directo de canalización del mismo. Esto difiere de los subsidios a la oferta, otro esquema de política social ampliamente difundido en nuestra región a mediados de los ochenta y toda la década de los noventa; por ejemplo, a través de los esquemas de fondos sociales. Por lo tanto, se considera que esta intervención es la más apropiada o de las más apropiadas para ese enfoque.

112

Segundo, tienen objetivos combinados de reducción de pobreza e inversión en capital humano. Esta inversión en capital humano se expresa en el carácter condicionado de los programas, que busca reducir la pobreza a través de la entrega de recursos económicos a la población de más bajos ingresos y, a la vez, garantizar que esos recursos se inviertan en capital humano de sus hogares y, de esa manera, romper el ampliamente conocido círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Tercero, están concentrados en la población pobre y extremadamente pobre, para lo cual es fundamental la aplicación de criterios de focalización, ya sea desde la perspectiva territorial o de niveles de pobreza. Cabe notar que en algunos casos, como el de Guatemala, se utilizan ambos enfoques.

Cuarto, las mujeres son las receptoras de las transferencias; esto porque se considera que son mejores administradores de recursos, lo que garantiza que el resultado se cumpla, pues la madre, generalmente, vela por el bienestar de sus hijos. Adicionalmente, se señala que se diferencian de anteriores programas de transferencias que trasladaban recursos a beneficiarios de manera pasiva. Ahora,

se busca una participación activa de los beneficiarios a través de las corresponsabilidades en educación y salud.

Quinto, operan sobre la lógica de derechos, esto significa que se expresa en el derecho de inserción social de la población, debido a que los hogares más marginados son los que, efectivamente, se benefician de manera directa.

Sexto, requieren apoyo local para su ejecución y permiten un alto relacionamiento con los hogares. En algunos casos, esto se asocia con acciones de promoción social o acompañamiento directo al proceso familiar, lo que, en cierta forma, permite alguna creación de capacidades adicionales en los hogares beneficiarios.

Séptimo, por su naturaleza y la complejidad de sus operaciones, es indispensable que cuente con una eficiente tecnología informática y financiera que facilite y garantice la adecuada entrega de los recursos. En Guatemala, existe una alianza con un banco privado del sistema nacional.

113

Octavo, en general, se toman medidas tempranas y oportunas para implementar sistemas de evaluación de impacto.

Finalmente, estos programas, en la mayoría de casos, cuentan con operaciones y partidas presupuestarias debidamente normadas, lo cual es clave para la sostenibilidad de las acciones; la transparencia de la asignación de los recursos; y la independencia de los programas, ante cambios y vaivenes políticos.

E. Posibles limitaciones

Es importante notar que, al igual que las ventajas, se desprenden posibles limitaciones o dificultades que, sin ser concluyente sobre éstas, hay que considerarlas como factores que pueden incidir en el adecuado desarrollo de los programas. En primer lugar, el número de participantes y volumen total de los pagos individuales pueden llegar a ser de gran magnitud y presionar la disponibilidad

de ingresos fiscales. En el caso de Guatemala, dado que el programa está recién empezando, aún no se tiene evidencia en este sentido, pero es a partir de la revisión de distintas experiencias que se señala como un factor importante que hay que tomar en cuenta.

Además, diversa bibliografía señala que los gerentes del programa pueden enfrentar una presión considerable para acelerar los pagos. En la región, se está en los umbrales de una crisis económica que se desconoce cuál será su incidencia real, pero hay evidencia clara de que tendrá algún impacto. Un aspecto importante que hay que considerar es el alto grado y urgencia de la pobreza en el caso nacional; municipios con porcentajes de pobreza extrema en torno al 60-80% que constituyen un elemento fundamental que, indudablemente, presiona al programa. Asimismo, la posibilidad de que surjan factores políticos de presiones de personas que consideren que ameritan o requieren el recurso, esto derivado de criterios de selección que pudieran generar fricción con quienes no resultan seleccionados.

114

Por otra parte, se menciona el tema de responsabilidades compartidas entre instituciones y niveles de gobierno, porque puede haber riesgo de perder cierta efectividad o control de las acciones al haber muchos responsables involucrados.

Finalmente, no se puede olvidar lo referente a los mecanismos de control y supervisión, que probablemente no sean los más adecuados para evitar los pagos improcedentes, ya sea por filtraciones de beneficiarios o por corresponsabilidades no cumplidas. En este aspecto, se puede notar que dentro de este tipo de programas los temas de seguimiento y evaluación son cruciales para garantizar el éxito. La inadecuada implementación y verificación puede ser una limitante para la viabilidad de los mismos.

II. Transferencias condicionadas en Guatemala: Mi Familia Progresá

Ana de Méndez¹²

A. Cohesión Social

La estrategia de transferencias condicionadas en efectivo es implementada en Guatemala por “Mi Familia Progresá”, un programa presidencial coordinado por el Consejo de Cohesión Social (CCS).

El concepto de cohesión social que se tomó como fundamento se define como: “la unión entre las partes y una fuerza de atracción que las mantiene unidas”. En relación con el uso académico, es: “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos los miembros; es minimizar la desigualdad y la exclusión” lo cual destaca su significado, especialmente en países como Guatemala que se ha marcado históricamente por esos rasgos. La falta de cohesión social en un país, como se ha visto, deslegitima la democracia y la acción del Gobierno. Por lo tanto, se ha considerado como un concepto base de la política social prioritaria que se está aplicando en el país.

115

Entre las prioridades de la agenda política están la gobernabilidad, el fortalecimiento de las finanzas públicas, la modernización de los mercados de trabajo, el acceso universal a los servicios públicos a los grupos más vulnerables y el impulso a las políticas sociales contra la pobreza.

12 Directora Ejecutiva del Programa Mi Familia Progresá, del Consejo de Cohesión Social

La cohesión social crea condiciones para minimizar la extrema pobreza, no se pretende erradicarla, sino reducirla al mínimo y, al mismo tiempo, crear un sistema de redistribución de la riqueza. Es muy importante mencionar esto porque anteriormente se han tratado otros modelos a nivel del país como los Fondos de Inversión Social, que se han focalizado en la parte de infraestructura, pero realmente no se ha atendido a la familia y el desarrollo humano de ésta, promoviendo la personalizada de la niñez. El buen cuidado de las futuras generaciones es un requisito indispensable para garantizar el crecimiento sostenible y la estabilidad social de un país. El Consejo de Cohesión social tiene metas como política de Estado a mediano y largo plazo y se centra en conocimientos por parte de la población de sus derechos políticos, económicos, culturales y sociales. Su definición conceptual exige la solidaridad que el Gobierno actual impulsa, reduce las desigualdades, impulsa una adecuada política fiscal y la satisfacción de las necesidades y los servicios básicos que, en este momento, están insatisfechos en su gran mayoría.

116

Son temas clave para la cohesión social, la infancia y la educación y un buen sistema de indicadores que se están construyendo en este momento para el programa “Mi Familia Progresa”. Los indicadores sociales y económicos del país hablan sobre múltiples carencias y las posiciones en el ámbito mundial son realmente vergonzosas para los guatemaltecos. Este programa representa un esfuerzo por mejorar los indicadores relacionados con el crecimiento y desarrollo infantil.

Se sabe que el sufrimiento causado por la pobreza en Guatemala es abrumador, que está focalizada en el área rural y que afecta con más intensidad a pueblos indígenas, especialmente a los grupos más vulnerables como son los niños, niñas y mujeres. Generalmente, se excluye sistemáticamente de las políticas globales a los hombres y mujeres del área rural. Ha habido un crecimiento económico desigual que ha producido pobreza; se ha permitido la destrucción constante del ambiente; y se invisibiliza a la sociedad civil. Seis de cada diez guatemaltecos son pobres y viven en condiciones de adversidad.

Guatemala ha tenido varios intentos de cohesión social, aunque no se les ha llamado explícitamente de esa manera. Algunos ejemplos son los Acuerdos de Paz, la Agenda Nacional Compartida y otros esfuerzos que ha tenido la sociedad civil conjuntamente con el Gobierno. Estos han servido al país, como una base para empezar a tener acuerdos y llegar al punto en donde se está en este momento.

Las primeras declaraciones del presidente Álvaro Colom ubicaron a la Política de cohesión social como una de las prioritarias y sigue siendo la que en este momento implementa la estrategia para la reducción de la pobreza. Se han encaminado grandes esfuerzos para coordinar y crear las sinergias institucionales que le den un giro diferente a la manera de hacer las cosas. Los cuatro ejes sobre los cuales opera la estrategia de Gobierno son: solidaridad, gobernabilidad, productividad y regionalidad; y sobre ellos se ha basado la estrategia en cohesión social.

B. Qué es y qué no es el Consejo de Cohesión Social

117

Es muy importante decir que no es una institución y que tampoco administra ni ejecuta recursos. El Consejo es una instancia que coordina acciones y orienta la inversión de los recursos de acuerdo con criterios de priorización y focalización de proyectos. Surge de la necesidad urgente de producir resultados a corto plazo y mitigar la pobreza extrema, además de que busca hacer más eficiente la administración de los recursos y no tiene bandera política.

Los objetivos son elevar el impacto de la inversión social, definir el manejo del presupuesto con enfoque de gestión por resultados y determinar prioridades de atención geográfica y programática. Para ello, se orientan con transparencia las inversiones, se diseñan programas que sean innovadores, se establecen mecanismos de especialización de los fondos sociales y se da cumplimiento a las Metas y Objetivos del Milenio en la medida en que las posibilidades económicas lo permitan.

El Consejo de Cohesión Social cuenta con los siguientes ejes y pilares. Ejes: coordinación inter-institucional, transparencia y rendición de cuentas, fortalecimiento local, desarrollo sostenible e inter y multiculturalidad. Pilares: educación, salud, infraestructura, seguridad alimentaria y los programas presidenciales.

Cuadro 1
Ejes y pilares del Consejo de Cohesión Social

Ejes	Pilares
Coordinación inter-institucional Transparencia y rendición de cuentas Fortalecimiento local Desarrollo sostenible Inter y multiculturalidad.	Educación Salud Infraestructura Seguridad alimentaria Programas presidenciales.

118

Respecto a la fiscalización, que ha sido objeto de cuestionamiento, se está trabajando de forma transparente. Todos y cada uno de los programas y las inversiones son auditables porque son ejecutados por entes del Estado. El Consejo de Cohesión Social es un coordinador interinstitucional que orienta las inversiones a una focalización geográfica y temática.

Se cuenta con tres formas de trabajo:

- Coordinación interinstitucional a cargo del Consejo. Está integrado por varias entidades: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional; así como por entidades ejecutoras que apoyan la implementación como la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), entre otras.

- Focalización geográfica en 45 municipios priorizados inicialmente. Hay una lista de municipios prioritarios elaborada en gobiernos anteriores. Ésta se fundamenta en el Mapa de Pobreza elaborado por la Secretaría de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN) con base en la ENCOVI 2000. Adicionalmente, hay otros 40 municipios que están entrando en una segunda fase y otros 40 que van a entrar en la tercera. En este momento son 125 municipios los identificados, de los cuales se llegará a 90, en el 2008.
- Focalización temática: salud, educación, seguridad alimentaria y nutrición; infraestructura y programas presidenciales son los sectores priorizados para focalizar el trabajo a través de las distintas entidades del Estado.

Se han observado resultados evidentes en educación y salud, todo a través de los Ministerios; se tiene infraestructura en los 45 municipios priorizados. Se está diseñando la segunda fase para los siguientes 40, con el propósito de extender los beneficios. En nutrición, se tiene una estrategia para los municipios rojos y naranjas de acuerdo con el mapeo de vulnerabilidad alimentaria de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). Suman 226 comunidades en rojo y 1,026 en naranja que totalizan 80,000 familias afectadas por inseguridad alimentaria urgente. Además, se va a entrar también con un programa de micronutrientes para reducir el grave indicador de 49.3% de desnutrición crónica en los niños menores de 5 años en el país.

119

Dentro de los resultados que se han observado en cuanto a la sostenibilidad están los microcréditos y proyectos productivos que se financian a través de bancos. No es un dinero que aporta el Gobierno, sino los bancos los que otorgan los microcréditos. Cohesión Social solamente facilita la asistencia técnica; el seguimiento está a cargo de los programas presidenciales, que es donde entra “Mi Familia Progresá”. Todos son mecanismos innovadores que se han encontrado para poder atacar la crisis de inseguridad alimentaria y económica que el país enfrenta.

C. Programa Mi Familia Progres

“Mi Familia Progres” es una herramienta de proyección social que ha sido utilizada por la mayor parte de países en América Latina. Hay diez años de operación en Brasil, en México y Perú. Algunos casos han sido más exitosos que otros y todos muestran características propias. Guatemala ha tomado el modelo de México, Brasil y El Salvador y sobre estas experiencias se está construyendo el programa, dándole las características propias de nuestro contexto multicultural.

1. Objetivos del Programa

120

El objetivo general de Mi Familia Progres es apoyar la reducción de la pobreza; y los esfuerzos del Gobierno en la provisión de los servicios de educación y salud con calidad; la estrategia de reducción de la desnutrición aguda y crónica; y, obviamente, mejorar las condiciones de la población materno-infantil.

Destaca dentro de estos esfuerzos, el énfasis para que los niños terminen al menos la primaria y los jóvenes la educación media. Para ello, se realizan esfuerzos para fortalecer la integración de los servicios de salud, educación y nutrición. De esa manera, se espera lograr que no abandonen la escuela, por no contar con los recursos necesarios. Otras acciones de importancia están encaminadas a incrementar el consumo alimentario; al respecto, se ha probado que en los municipios piloto de Mi Familia Progres, el 40% de las transferencias se usa para comprar alimentos, y entre 30% o 40% para comprar ropa y medicinas; el resto se aplica a otros servicios.

Es interesante ver que, en otros países, la experiencia del uso de las transferencias va incluso para, por ejemplo, transportarse de las comunidades más

pobres a municipios donde encuentran mejores oportunidades de trabajo. Por consiguiente, las transferencias también pueden servir para potenciar los ingresos de la familia.

Adicionalmente, se está diseñando un Plan de Capacitación para que las familias amplíen sus conocimientos en salud, alfabetización, nutrición y ciudadanía; con el fin de lograr que tomen conciencia de que los niños son el futuro y que es urgente y necesario mejorar sus condiciones de vida.

Se focaliza no sólo en las familias en extrema pobreza, sino también en las que están en vulnerabilidad de serlo, porque se ha analizado que, por las crisis alimentaria y económica que están afectando el país, muchas familias podrían caer en condiciones de pobreza, y por lo tanto, también necesitan atención.

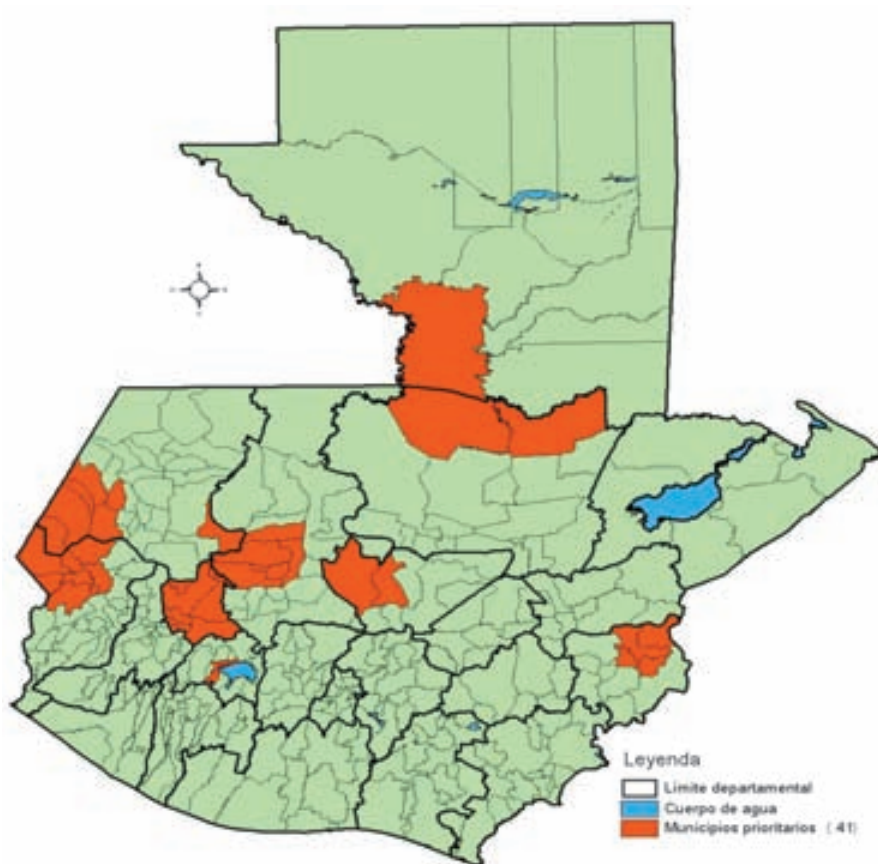
2. Focalización de los beneficiarios

121

La elegibilidad de las familias se hace a través de un barrido censal que es ejecutado por el Instituto Nacional de Estadística, lo que garantiza que la información no sea manipulada ni politizada. Además, se cuenta con la participación de las autoridades locales, los Consejos de Desarrollo Comunitarios y otros líderes. Así también, en cada uno de los municipios, se encuentran establecidas oficinas dentro de los centros de salud; y se espera que, más adelante, se cuente con oficinas propias del programa para atender a los beneficiarios de manera personalizada.

Adicionalmente, se han establecido mesas de reclamo donde las familias pueden llegar a consultar sus dudas y presentar reclamos que, posteriormente, son ingresados al sistema de atención ciudadana para darles el correspondiente trámite y seguimiento.

Mapa 1 Mapa actual de los 41 municipios prioritarios



D. Apoyo externo

Se ha contado con el acompañamiento de Acción Ciudadana, para garantizar la transparencia del programa, así como con la asistencia técnica de la Agencia Internacional para el desarrollo, de los Estados Unidos (USAID) para la preparación de los manuales operativos y conceptuales; y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas para atender el tema de desnutrición y el trabajo infantil. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoya la construcción de la Línea Basal con el acompañamiento del Instituto Nacional de Salud Pública de México. El Banco Mundial está apoyando todo lo relacionado al proceso de selección de beneficiarios. El acompañamiento de la cooperación internacional ha garantizado que los resultados puedan ser medibles y totalmente transparentes.

E. *Transferencias condicionadas en efectivo*

123

Hay dos tipos de transferencias en el país, el Bono de Salud y Nutrición que consiste en la entrega de Q.150.00 por cada familia, que tiene niños entre 0 y 15 años. Eso garantiza que puedan estar inscritas en el sistema de salud público del país y tener un chequeo mensual, el cual es registrado a través de boletas de corresponsabilidad. Esto permitirá reducir la desnutrición y el porcentaje de niños con bajo peso al nacer; aumentar las coberturas de las vacunaciones; y reducir la mortalidad materno-infantil y la morbilidad en niños. El bono educativo es de Q.150.00 también por familia, no importa el número de niños, y se aplica a las familias que tienen niños de 6 a 15 años. Por consiguiente, hay familias que pueden recibir Q.150.00 porque sólo tienen niños de 0 a 6 años y familias que reciben Q.300.00 porque tienen niños de 0 a 15 años.

Estos bonos no son excluyentes entre sí, son complementarios y se dan siempre y cuando las familias cumplan con la responsabilidad de mantener en la escuela,

en al menos un 80% del tiempo, a todos los niños de la familia y de llevarlos a sus controles a los centros y puestos de salud. Se está trabajando en un modelo con el Programa de Extensión de Cobertura (PEC) del Ministerio de Salud, para que las ONG, que participan en este programa, puedan ayudar a llevar este sistema de corresponsabilidades.

En el caso de los bonos, estos son pagaderos cada dos meses, por el sistema logístico de las corresponsabilidades y también por la capacidad de pagos del BANRURAL, el banco que ayuda en este momento a trasladar el recurso. De esa cuenta, existen familias que cada dos meses reciben Q.300.00 ó Q.600.00, dependiendo del tipo de bono que cada uno tenga.

Además, se aplican revisiones constantes porque, a veces, cuando se concluye el censo y se presentan los primeros pagos, las familias aún no cuentan con la papelería completa, es decir, cédulas de los titulares, partidas de nacimiento de los niños, entre otros. Por tal motivo, hay que mantener un proceso de verificación del registro de beneficiarios permanente. Cualquier error que se detecte se corrige inmediatamente.

124

F. Resultados

Entre los principales resultados a la fecha, y esto cambia constantemente por la dinámica diaria de entrega de pagos¹³, se encuentran los que se resumen a continuación:

Se han entregado ya las primeras transferencias en 32 de los 45 municipios. De esos 32, hay cuatro municipios piloto en los cuales se entregará ya la cuarta transferencia; y otros, como San Bartolo Aguas Calientes e Ixchiguán, que en octubre recibirán la primera.

13 Se espera que el año entrante (2009) haya una sincronización de pagos, teniendo todos los días diferentes actividades a nivel del país

Al día de hoy, hay 73,021 familias cubiertas en 32 de los 45 municipios. La proyección para el resto del año es haber efectuado por lo menos un pago en 90 municipios; continuar los pagos en los siguientes municipios; y haber atendido por lo menos a 275,000 familias en el 2008. El año entrante (2009) se espera atender a 475,000 familias en 125 municipios, lo que da una cobertura de 3.2 millones de personas con una inversión estimada de Q1.7 millones.

En este momento, hay un monitoreo de los primeros cuatro municipios donde se está entregando el cuarto pago. Ha habido un retorno de 3,732 niños que volvieron al sistema escolar este año. Además, pese a que el monitoreo en educación no se puede realizar porque el año escolar terminó, se espera que, para pagar el primer bono del año en enero 2009, los niños estén inscritos en el sistema escolar y que la afluencia sea masiva como ya se ha observado en el proceso de pre-inscripción.

En el caso de salud, en los cuatro municipios piloto, la información comparada con respecto al año 2007, presenta 6,315 casos nuevos de salud, que es un aumento considerable. Esto ya como un resultado de las transferencias, su condicionalidad y de la gratuidad de los servicios. Adicionalmente, se observa que este Programa, a pesar de haber sido iniciado este año, tiene resultados sustanciales, considerando que no estaba dentro del Presupuesto General 2008 elaborado por el Gobierno anterior.

Tabla 1
Impacto en el sector salud
Aumento de atención en servicios de salud

Municipios piloto	2007	2008	Aumento en producción
Santa Lucía La Reforma Totonicapán	3,803	5,873	2,070
San Bartolomé Jocotenango El Quiché	3,576	4,122	546
Santa Cruz La Laguna Sololá	1,208	4,477	3,269
Santiago Atitlán Sololá	7,162	7,592	430
Total	15,749	22,064	6,315

126

Por último, cabe mencionar que el Programa está adscrito a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y cuenta con una partida presupuestaria que todos pueden ver en el SICOIN. En ésta están registrados todos los gastos que se han tenido y se mantiene vigilancia permanente de la ejecución del Presupuesto del Estado.

Además se ha analizado que cada año, en los últimos cinco años, el Fondo Común del Presupuesto ha recibido de dos mil a tres mil millones de quetzales, que las entidades devuelven por falta de ejecución, por lo que el Consejo de Cohesión Social podría maximizar el uso de estos recursos y financiar programas nuevos. Ha sido una verdadera lástima que dadas las necesidades del país, los recursos no gastados sean devueltos al Fondo Común.

III. Programa de transferencias condicionadas en efectivo en ciudad de Guatemala: experiencia de una interrelación de actores que trabajan para reducir la pobreza urbana

Onelia Roca¹⁴ y Oscar Grajeda¹⁵

A. Antecedentes

La Municipalidad de Guatemala inició, en el 2007, la implementación de un programa de transferencias condicionadas en efectivo, como un instrumento de reducción de la pobreza, adaptable al ámbito urbano. Si bien es cierto que el papel municipal, hasta hace algún tiempo, estaba focalizado hacia la prestación de los servicios básicos, su enfoque se ha ido ampliando hacia las intervenciones sociales en los últimos cuatro años. La intención de la presente administración y del Concejo Municipal es, cada vez más, llevar de la mano el desarrollo de la infraestructura básica con el desarrollo humano. A partir de esa idea, surge la creación, en el año 2002, de la Dirección de Desarrollo Social cuya labor se ha centrado en implementar programas sociales que pudieran contribuir al desarrollo integral de los vecinos de la ciudad de Guatemala.

127

Por esta razón, existe la proyección conocida como Visión Guatemala 2020, que es todo el plan de ordenamiento territorial con tres ejes principales de desarrollo: construir una ciudad socialmente solidaria, ambientalmente responsable y económicamente competitiva. Dentro de estos ejes, la Dirección de Desarrollo Social

14 Subdirectora de Desarrollo Social, Municipalidad de Guatemala.

15 Investigador y Coordinador del Área de Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES), Universidad Rafael Landívar.

promueve los programas sociales dirigidos a mujeres, jóvenes y niños. Además, promueve el eje cultural con el fin de favorecer espacios de convivencia a nivel de barrio entre los vecinos. De esta forma, el impulso que la Municipalidad ha dado en el tema social, en los últimos cuatro años, está orientado a la búsqueda de mejores relaciones de convivencia pacífica en el ámbito comunitario.

Se ha señalado muchas veces que la focalización de los programas sociales está, generalmente, orientada hacia las áreas rurales. Sin embargo, a nivel de la ciudad capital hay todavía una deuda social por cumplir en la que se está trabajando; no obstante, los esfuerzos que se hagan nunca serán suficientes para lograr el 100% de cobertura de los servicios.

128

En el año 2004, se encontraron varios sectores de la zona 3 totalmente carentes de servicios básicos, principalmente todas las colonias, los barrios y asentamientos alrededor del vertedero sanitario. La meta inicial fue trabajar para crear mejores condiciones de vida para estas comunidades y uno de los esfuerzos importantes fue la inversión en la prestación de servicios básicos en estos asentamientos; a la vez, de alguna manera, también se empezaron a incorporar paulatinamente los programas sociales. Una de las principales preocupaciones, en ese tiempo, era la cantidad de niños que trabajaban dentro del basurero clasificando y comercializando la basura.

Con el acompañamiento de la Cooperación Italiana para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se comenzó a desarrollar un proyecto para atender dicha problemática. Una de las primeras medidas fue prohibir la entrada al vertedero a los menores de 18 años; se crearon, además, varios programas sociales que permitieran compensar a esta población porque, obviamente, había jóvenes sin ninguna capacitación y con pocas posibilidades de insertarse en el mercado laboral o en las oportunidades sociales. En ese sentido, se puede indicar que el éxito más grande de este programa, apoyado por la cooperación internacional, es que sigue funcionando y beneficiando a niños y jóvenes, con inversión eminentemente municipal.

B. Programa de transferencias condicionadas en efectivo

Después de la experiencia municipal inicial en estos programas, se inició la implementación del programa de transferencias condicionadas con el apoyo de la Cooperación Italiana para el Desarrollo y el acompañamiento técnico del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar, que ha sido quien ha llevado de la mano a la Municipalidad Metropolitana en esta nueva experiencia.

Los aspectos generales de la intervención se basan en un modelo de gestión implementado desde el gobierno local, la cooperación internacional y la academia. Ésta es una de las mejores lecciones aprendidas al momento; de alguna manera, se ha logrado el acercamiento entre la academia y la práctica a nivel comunitario, lo que ha representado un medio para fortalecerse mutuamente en esta experiencia emprendida.

129

C. Focalización

La focalización geográfica está centrada en 22 asentamientos de las zonas 3 y 7 de la ciudad de Guatemala, que, como ya se mencionó anteriormente, son las áreas de mayor influencia del vertedero sanitario. Puede afirmarse que ésta ha sido una de las áreas más deprimidas de la ciudad hasta hace aproximadamente tres años cuando, paulatinamente, se ha ido transformando con apoyo comunitario. Sobre esto, es muy importante señalar que todas las intervenciones municipales se focalizan y se complementan con la participación de los comités únicos de barrio (CUB) organizados en cada una de las comunidades.

Los objetivos de las transferencias condicionadas son: aliviar la pobreza a corto plazo; aumentar el nivel de capital humano a mediano plazo; y erradicar la pobreza de oportunidades a largo plazo. Los indicadores del componen-

te son el consumo per cápita total; consumo per cápita en alimentos; y la percepción de los jefes de hogar sobre la importancia de la educación y la salud de sus hijos.

Se ha encontrado que en estas comunidades no solamente hay carencia de recursos, sino de visión y oportunidades. De tal manera que, la responsabilidad de quienes quieren transformar esas realidades tiene que estar orientada también hacia la ampliación de oportunidades para estas personas. Nos referimos, por ejemplo, a aumentar la tasa de asistencia escolar, la distribución del tiempo de los niños y padres beneficiados, así como a generar cambios en sus patrones de consumo de alimentos.

130

Otro aspecto muy importante que se ha podido detectar es que muchas veces los pocos recursos que se disponen para la alimentación no son utilizados de manera adecuada. Por tal motivo, hay que realizar esfuerzos en el tema educativo para cambiar los hábitos nutricionales de la gente; esto no sólo es una tarea del programa, sino un reto para todos los que interactúan con estas comunidades en una u otra forma.

D. Características del programa

Entre las características específicas del programa, se encuentra que las transferencias en efectivo se entregan únicamente a la madre de los niños beneficiarios. En un primer momento, se generaron muchas dudas e inquietudes sobre qué iban a hacer los hombres o los jefes de hogar con estos fondos, pues era posible que, si la transferencia se les entregaba a ellos, no llegaran a los niños, que son el principal objetivo del programa. Por lo tanto, se restringió la entrega exclusivamente a las mujeres jefas de hogar, dado que la evidencia demuestra que ellas son optimizadoras en el uso de los recursos económicos del hogar.

Por otra parte, se beneficia a un máximo de tres niños por hogar. Este fue otro reto que vencer, ya que muchas veces se ha dicho que es posible que este tipo de programas tienda a incentivar que la familia crezca. Por lo que, al poner este tipo de límites desde el primer momento, se consideró que no se está favoreciendo esta tendencia.

Otro aspecto tomado en cuenta es que, cuando la familia incumple una o varias condicionalidades por segunda vez, se le suspende la transferencia. Para esto, se aplica un control y monitoreo permanente que permite verificar en forma efectiva el cumplimiento de las condiciones que el programa ha establecido desde el inicio. Este proceso cuenta con el apoyo técnico del IDIES, el Banco de Desarrollo Rural (Banrural) y las escuelas públicas del sector.

Cada familia posee una cuenta de ahorro en dicho banco. Este fue otro desafío en el plano de las oportunidades; estas familias por su condición de pobreza tienen pocas posibilidades de acceder a los servicios bancarios existentes en el medio. Su experiencia en este tipo de actividades es muy limitada. Esto fue totalmente superado en el programa de la ciudad de Guatemala, todas las familias beneficiarias, es decir, las mujeres que reciben la transferencia, lo hacen a través de una cuenta de ahorro. Ellas disponen cuándo utilizan el dinero y cuánto retiran de la cuenta que poseen. De esta manera, se respetan sus decisiones familiares de consumo y ahorro. Asimismo, se crean las condiciones para fomentar el ahorro en las familias.

Por su parte, la familia se compromete a cumplir con la condicionalidad de velar porque los niños asistan regularmente a clases (el mínimo de cumplimiento de asistencia es 80%); cuidar que el niño tenga un buen rendimiento escolar y estar pendiente del mismo. (Ver tabla 1)

Tabla 1
Condicionalidades para las familias beneficiarias

Condicionalidad	Mínimo para cumplir condicionalidad	Frecuencia	Medio de verificación
Asistencia regular a clases	Mínimo un 80% de asistencia a la escuela	Mensual	Listas de asistencia
Buen rendimiento escolar	Aprobar todas las materias (mínimo 60pts)	Bimestral	Boletas de calificaciones
Responsabilidad de los padres sobre el rendimiento de los niños	Firmar boleta de calificaciones	Bimestral	Boletas de calificaciones

Fuente: Elaboración IDIES.

132

El monitoreo se hace de manera mensual y bimensual, dependiendo de la condicionalidad. El medio de verificación se realiza principalmente en las escuelas, para lo cual existe una coordinación efectiva con los maestros y directores. Otra de las características del programa es que, desde un principio, ha estado claro que no es un esfuerzo únicamente del gobierno local, sino que se necesita del concurso de los diferentes sectores para implementar el programa. En este caso, el sector educativo es un aliado estratégico importante para que el programa funcione.

E. Monto de la transferencia

Debido a que la estimación del monto de la transferencia debe acercarse lo más posible al costo de oportunidad del hogar que debe cumplir con esa condicionalidad, básicamente la Municipalidad se fundamentó en el apoyo del IDIES.

Específicamente, se utilizó una boleta de diagnóstico básico, realizada en el 2008 a todas las familias de los 22 asentamientos, que determinaba su ubicación e identificaba en qué hogar estaban más latentes las necesidades, de modo que

éste fuera tomado en cuenta en el programa. También se utilizó la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006, la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2004, y las evidencias internacionales de las cuales se disponía información en ese momento.

El monto que se determinó que debía entregarse, corresponde a un máximo del 20% del promedio de consumo familiar en estos asentamientos (que es aproximadamente de Q.2, 000.00), es decir, que el monto máximo establecido por concepto de transferencia fue de Q.400.00 por familia para que realmente complementara lo que el hogar necesitaba para seguir y mejorar su ritmo de vida.

El paso siguiente fue definir en qué forma se iban a distribuir esos Q.400.00. Se definió que el beneficio base por familia sería de 40% del monto máximo de la transferencia en efectivo, lo que equivale a Q.160.00; adicionalmente, se entregaría un beneficio marginal de alrededor del 20% por niño que asistiera a la escuela (Q.80.00). Por lo tanto, un hogar con tres niños dentro del programa obtendría un total de Q.400.00, monto máximo; una familia con dos niños obtendría Q320.00; y un hogar con sólo un niño, Q.240.00. Es decir que se beneficia a las familias por un máximo de tres niños o niñas.

133

F. Monitoreo y acreditación

El proceso de monitoreo y acreditación funciona a través de una serie continua de pasos. Los cuales dan inicio con la entrega de instrumentos de monitoreo a cada uno de los promotores municipales. Al respecto, es importante mencionar que el programa cuenta con un equipo de promotores que está permanentemente en el territorio para dar acompañamiento a las familias y a los niños en las escuelas, de manera que se pueda garantizar un cambio en la vida de las familias beneficiarias.

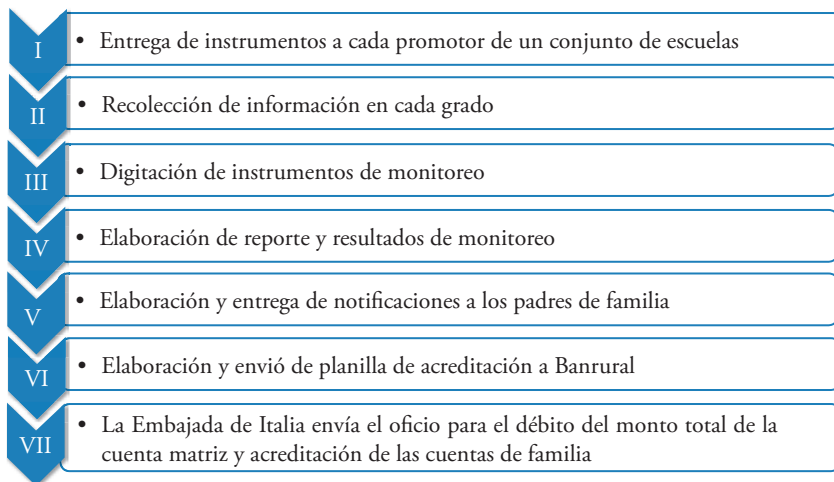
Posteriormente, se procede a la recolección de la información en cada una de las escuelas y grados respectivos en donde se encuentran estudiando los benefi-

ciarios, así como a la digitalización de los instrumentos. En seguida, se realiza un reporte de resultados mensual, la presentación del mismo y la elaboración y entrega de las notificaciones a los padres de familia, en caso que haya habido incumplimiento en las condicionantes establecidas.

Luego, con base en la información obtenida, se traslada al banco el dato de las familias a las cuales se hay que realizar la transferencia correspondiente al mes, previo a la verificación de los datos por parte del IDIES. Finalmente, se envía un oficio para autorizar el débito de la cuenta matriz de la Embajada de Italia y la acreditación de las cuentas de los beneficiarios. Cabe señalar que, en todo el proceso, la Municipalidad es facilitadora y en ningún momento es administradora de los recursos de este programa, los cuales provienen del Gobierno Italiano, a través de su agencia de cooperación internacional.

Diagrama de flujo 1 Proceso de monitoreo y acreditación

134



Fuente: Elaboración IDIES.

Es importante considerar que, en caso de doble incumplimiento, la transferencia se suspende temporalmente (un mes); si el beneficiario logra cumplir, nuevamente, con las condicionalidades establecidas puede volver a acceder al beneficio; esto significa que se le da la oportunidad de permanencia en el programa, pero bajo ciertos criterios, no se procede, directamente, al retiro.

G. Población beneficiada

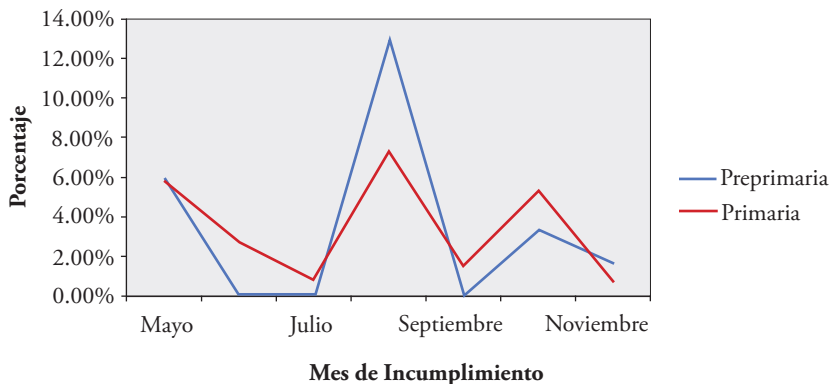
La población beneficiada al 2008 asciende a 61 niños del nivel pre-primario, 1,070 en primaria y 59 en secundaria, para un total de 1,190 favorecidos. Respecto a la distribución por sexo y nivel, existe una mayor concentración en el nivel primario y hay balance entre los niños y niñas, lo que permite brindar igualdad de oportunidades a ambos sexos.

H. Avances y resultados del sistema de monitoreo

Dentro de los principales avances, se encuentran: la base de datos de 832 hogares beneficiarios; el sistema de monitoreo implementado; y las transferencias de marzo a agosto 2008 acreditadas. Los siguientes pasos para el mes de octubre son, acreditar dos transferencias más para el ciclo 2008 y realizar la evaluación del proceso.

En lo que respecta a los resultados del monitoreo de cumplimiento en la asistencia de los niños a la escuela, es importante notar que, como se observa en la gráfica, hay meses en que hay una mayor cantidad de niños que no cumple con el 80% de asistencia a la escuela, lo que muchas veces está asociado a factores comunitarios como la época de lluvia, las fiestas que se dan en la comunidad y algunos otros eminentemente culturales de la zona. Además, es interesante ver que, para el grupo de beneficiarios en pre-primaria, durante el mes de junio y julio, el incumplimiento por inasistencia fue de cero.

Gráfica 2
Porcentaje de incumplimiento en asistencia escolar



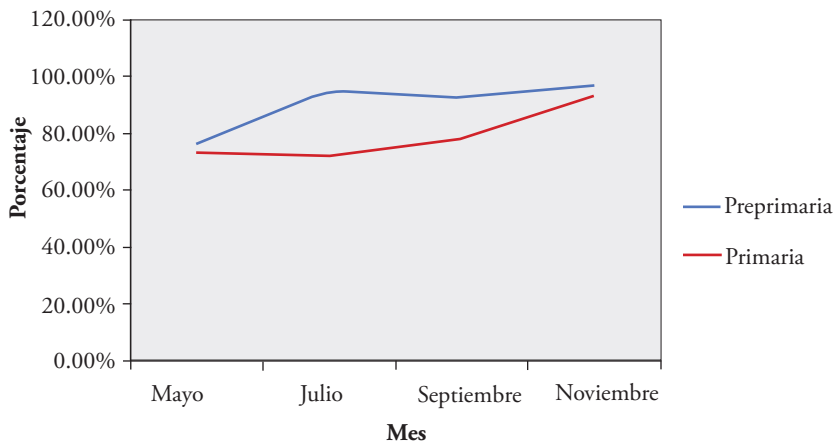
Fuente: Grajeda (2008).

136

En el caso del grupo de preprimaria, ha habido mejoramiento en la calidad del aprendizaje, según referencias de las madres de familia, la transferencia está contribuyendo a que los niños cuenten con los materiales didácticos para las actividades dentro del aula.

La preparación que reciben antes de entrar a la primaria es la más importante, dentro del diseño de este programa de TCE en ámbito urbano, para reducir la repitencia escolar. Al exigir esta condicionalidad el programa busca incentivar que el niño logre avanzar al grado inmediato superior.

Gráfica 3
Porcentaje de promoción escolar

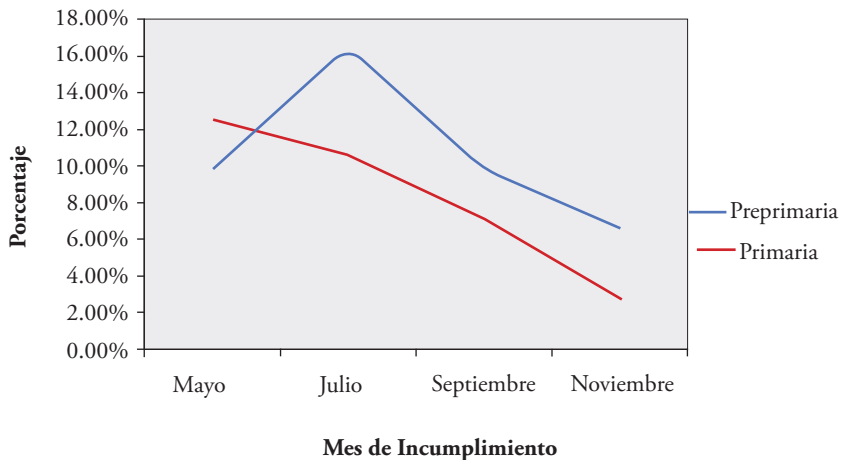


Fuente: Grajeda (2008).

137

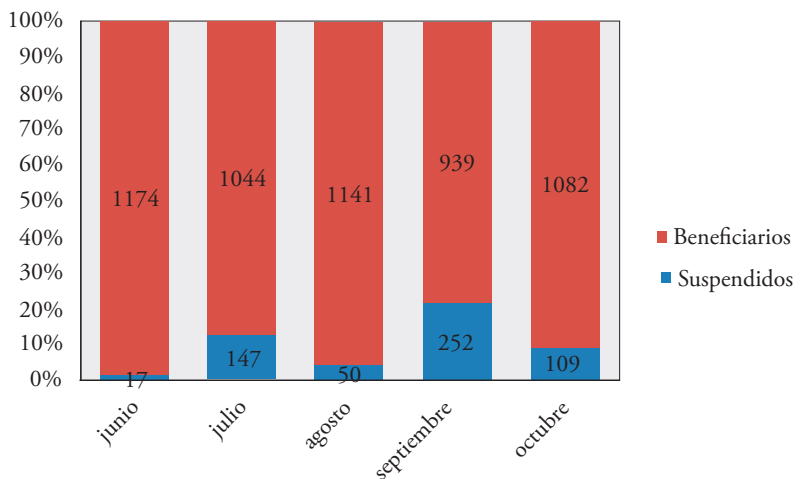
El programa también ha estado monitoreando la asistencia de los padres de familia para recoger las notas, como indicador de la responsabilidad de estos sobre la educación de sus hijos. En ese sentido, se puede señalar que los padres sienten un mayor compromiso en este aspecto, muestra de ello es la fuerte reducción en el incumplimiento de esta condicionalidad (Ver gráfica 4).

Gráfica 4
Porcentaje de incumplimiento de asistencia a recoger notas



Mensualmente, de acuerdo con la información del reporte de monitoreo, se realizan las suspensiones respectivas. Por esa razón, cada mes es distinto el número de beneficiarios favorecidos. Los niños pueden estar bajo dos estados: beneficiario (recibió TCE en ese mes); y suspendido (no recibió TCE en ese mes).

Gráfica 5
Distribución de beneficiarios por estado



Fuente: Grajeda (2008).

139

I. Consideraciones finales

Es importante destacar la necesidad de que exista coordinación interinstitucional entre gobiernos locales y gobierno central para mejorar la implementación de programas sociales de este tipo, así como para convertirlos en políticas de Estado dentro del marco de la descentralización. En este caso, la coordinación del gobierno local con las escuelas públicas fue fundamental para alcanzar los objetivos del programa.

Los gobiernos deben tener claro que están incentivando una demanda de servicios públicos, por lo que la implementación de estos programas debe estar acompañada de una fuerte inversión social en infraestructura y recurso humano para proveer servicios de salud y educación. En esta experiencia, la oferta de servicios era mayor a la demanda de los mismos, lo cual resultó en mayor eficiencia en el aprovechamiento de los recursos.

Las suspensiones del beneficio nunca fueron mayores del 21.2% de los beneficiarios, lo que demuestra que la aplicación de las reglas es importante para que los hogares perciban que tienen una corresponsabilidad y no un “regalo”.

En el caso del programa de transferencias de la Municipalidad Capitalina, se visualizan otros retos: implementar programas de capacitación para estas mujeres; diseñar programas de microcréditos para impulsar el desarrollo territorial; así como extender su cobertura a otras zonas en donde existan necesidades similares.

Es importante reconocer, nuevamente, que para la construcción de esta propuesta se ha recibido apoyo de la Universidad Rafael Landívar, pues si bien es una propuesta que nace de la Municipalidad de Guatemala, se ha ido construyendo conjuntamente con la academia, los comunitarios, las autoridades locales y la cooperación internacional.

140

Referencias

Grajeda, Oscar (2008). **Transferencias Condicionadas en Efectivo: experiencia en Ciudad de Guatemala**. Informe de Consultoría. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar.

Cuarta Parte
Metodologías y panorama de la
pobreza en Guatemala

I. Condiciones, recursos y métodos requeridos para implementar un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas

*Graciana Rucci*¹⁶

A. Programas sociales

En general, los programas sociales pueden dividirse en tres grupos:

143

- Programas para mejorar los ingresos de la población a través de subsidios a precios o exención de impuestos, controles de precios y transferencias en efectivo condicionadas o no.
- Programas para proteger contra riesgos como los seguros de salud, vida, desempleo y la seguridad social (paquetes para asalariados) y programas de protección social para no asalariados.
- Programas para el fomento del capital humano y físico: educación, capacitación laboral, nutrición, infraestructura y vivienda.

Dentro de los principales problemas y limitaciones de algunos programas sociales se encuentran las deficiencias de diseño, implementación y articulación entre ellos; la duplicación de intervenciones, excesiva burocracia y costos adminis-

16 Especialista en Desarrollo Social del BID.

trativos; la dispersión y falta de focalización en los más vulnerables, el hecho de que no necesariamente sean distributivos; la débil gestión y falta de evaluación; la poca claridad sobre escalamiento y graduación; así como problemas de corrupción y falta de transparencia.

Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) tienen varias ventajas pues son un instrumento de transferencia directa en dinero a los hogares que está condicionada generalmente a inversiones en capital humano. Entre éstas se encuentra que es más eficiente que los controles de precios, subsidios o entrega en especie; además, modifica el comportamiento de los hogares de una manera socialmente deseable, pues hay un incentivo a la inversión en capital humano y por lo tanto una mejora en las condiciones de educación, salud y nutrición de los más pobres, haciéndolos más productivos en el mediano plazo. Otra es que al focalizar en los más pobres, las TMC son redistributivas, incluso aislando su efecto sobre el capital humano.

144

B. Las transferencias monetarias condicionadas (TMC)

Estas transferencias pueden ser instrumentos efectivos para romper la transmisión inter generacional de la pobreza. A partir de Progresá en México (1997), ha habido una gran proliferación de este tipo de programas orientados a la protección social. Además, se han convertido en una de las intervenciones más efectivas, en los años recientes, para mejorar la acumulación de capital humano de los más pobres.

C. Elementos clave para el diseño de un Programa TMC: Aspectos centrales

Dentro de los elementos clave para el diseño, el cual incluye la implementación, de un programa de transferencias se pueden mencionar tres tipos de aspectos: técnicos, operativos y políticos. Al referirse a los aspectos técnicos se pueden

discutir los temas de diseño microeconómico, la sostenibilidad presupuestaria, la respuesta positiva de la oferta y el equipo humano. Al hablar de aspectos operativos es necesario considerar el monitoreo y supervisión, las evaluaciones de impacto y las operativas y un efectivo arreglo operativo como resultado. Cabe notar que estos aspectos tienen un sesgo hacia el monitoreo, supervisión y evaluaciones, pues son fundamentales no sólo para los programas de transferencias condicionadas, sino para cualquier programa, debido a que los problemas atendidos son graves y los recursos escasos.

De esa cuenta, los programas de transferencias monetarias condicionadas han sido un ejemplo, hasta para los políticos, de que el monitoreo y evaluación sirve como herramienta política cuando los resultados van bien. Aquellos que no quieren que estos programas se politicen, tienen que “vender”, en el buen sentido, el monitoreo y la evaluación y usarlos a su favor. Antes era frecuente ver que los políticos se oponían a la evaluación, pero, ahora, son los primeros que hacen presentaciones con esos resultados. Cabe insistir que el monitoreo y la evaluación no se requieren sólo para responder a la cooperación internacional, la cual siempre está dispuesta a apoyar técnica y financieramente los programas, sino más bien a convertirlas en prácticas permanentes y necesarias para evidenciar resultados y reorientar procesos.

145

Es importante mencionar que el monitoreo y las evaluaciones no son sustituibles, sino totalmente complementarios. El monitoreo es del día a día, es ver hacia dónde se va, ir ajustando, ir viendo si el diseño se está implementando como se pensó. Permite saber si se está siendo eficiente o no en la administración y gestión de un programa y, a la vez, es un ingrediente para ver los impactos del programa en sí mismo. Un mal monitoreo trae consecuencias sobre los impactos del programa en sí mismos.

En el tema de las evaluaciones operativas es importante acostumbrarse a que son continuas. No es cuestión de cada dos años; son sistemas que forman parte de las unidades ejecutoras que se hacen día a día, son “*spot checks*”.

Respecto a los aspectos operativos. Un efectivo arreglo operativo sirve para fortalecer la institucionalidad y la coordinación intersectorial, lo que es un gran desafío para todos los participantes en la política social, es decir, no sólo son los ministerios, agencias y secretarías, sino también la interacción entre gobiernos locales y nacionales. La evidencia muestra que aún en los países más centralizados, los programas nacionales de transferencias monetarias condicionadas, necesitan de la interacción y coordinación con los gobiernos locales; ya sea para conseguir un DNI, porque es a nivel local, o porque hay escuelas y centros de salud municipales. Empezar sin esto en mente es empezar con el pie izquierdo, pues si no se piensa en la interacción, la coordinación y la apropiación de todos los jugadores de este tipo de programas, tarde o temprano van a tener que sentarse con los alcaldes, los municipios, y otros sectores sociales.

146

Algunos de estos programas han empezado diciendo: “Como el sector salud no hace nada, nosotros vamos a controlar el desarrollo y el monitoreo de peso y talla”. Esto no funciona, es ineficiente, no tienen ni la capacidad ni la responsabilidad. Lo mismo pasa en la separación de los niveles de gobierno, en donde se encuentran diferentes ejemplos, de acuerdo con la estructura gubernamental de cada uno de los países.

Finalmente, en aspectos políticos, la credibilidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la relación con el congreso y la no utilización electoral. Al ser latinoamericanos se entiende exactamente de qué se está hablando con esto. Que es difícil, es cierto, es súper difícil, pero no hay que dejar de pelear por esto.

D. Elementos de soporte

Como elementos de soporte son importantes la interconexión, la apropiación y la inter-coordinación, pues es necesario que toda la sociedad civil esté involucrada. Así también, es fundamental contar con el apoyo de la comunidad académica, cuyos miembros siempre está pensando un poquito

más allá de lo que es el día a día; al igual que con las instituciones internacionales, que puedan colaborar técnicamente con otras experiencias; y, obviamente, la visión compartida de ministerios y agencias. Es evidente, que no se estaría iniciando bien si cada uno de los actores sociales involucrados en estos programas no se apropia de ellos.

E. Lecciones aprendidas

Los programas de transferencias monetarias condicionadas tienen que ser un traje a la medida. Está muy bien y es fundamental que todos miren lo que han hecho otros países, pues sirve de experiencia. Además, por suerte, hay una gran variedad de países que tienen este tipo de programas y se caracterizan por tener distintas estrategias de focalización, sistemas de información o de pagos. A otros países les ha servido y les sirve muchísimo ver qué está pasando y cómo han resuelto sus problemas, pero eso no quiere decir que hay que copiar o duplicarlo sencillamente en otro país.

147

Además, la evidencia de los resultados a largo plazo no es concluyente. Recién ahora, México, que tiene 11 ó 12 años de implementación, está empezando a ver resultados. Muchas veces, se les carga a los programas responsabilidades que no les competen a ellos. Un programa de TMC no puede, ni debe ser un arbolito navideño; no porque las evaluaciones dieron resultados positivos se le pueden cargar todas las situaciones que se quieren solucionar.

En efecto, una política social necesita tener, además de un programa de TMC, programas de capacitación, saneamiento, vivienda y otros similares. Lo que en Colombia se conoce como Red, o como Chile Solidario en este país (en donde aunque no se tiene un programa de TMC, sí cuenta con una estructura de protección social). Esto se debe a que un programa de transferencias condicionadas por sí solo no será suficiente para romper el círculo inter-generacional de la pobreza, es solamente un paso adelante, un insumo que necesita de otras acciones.

Por otra parte, entre los temas de los que se ha aprendido muchísimo, sobre la base de la experiencia, se encuentra la focalización. Al respecto, después que muchos países iniciaron con sistemas rigurosos de focalización (cuando se dice rigurosos no significa que sean perfectos). Aunque estos han sido muy dinámicos, siempre necesitan arreglos; pero en general, se han empezado a utilizar, tanto como herramienta de ajuste y mejora, como un sistema único de beneficiarios para protección social o viceversa. Es decir, que en la práctica, la focalización está en continuo ajuste y, muchas veces, hasta las partes o componentes de quejas y reclamos o sistemas de información generan la posibilidad de ir ajustándola o mejorándola.

Así también, es conocido que estos programas incrementan el uso de servicios y el consumo (por suerte, en cosas que se quiere estimular como alimentos, no así en tabaco, en alcohol, o en bienes y servicios que no se pretende promocionar), alivia la pobreza en el corto plazo y, además, todos son contundentes en cuanto a que los resultados en educación son: acceso, asistencia y progreso escolar.

148

Es importante considerar que al realizar las evaluaciones hay que volver al principio y ver cuál era el objetivo de la política y cómo fue la estructura de la transferencia. No se puede pretender que los resultados demuestren cambios que no se consideró motivar. Es decir, tener muy claro qué es lo que el programa está impulsando. Por ejemplo: el trabajo infantil es algo que a todos los programas les preocupa, pero al analizar el objetivo, muchas veces no formaba parte de éste; lo que se buscaba era incentivar la educación. Por supuesto, no hay que oponerse a que lo disminuya.

Las evaluaciones muestran mejoras en nutrición, en morbilidad y en trabajo infantil. No obstante, en algunos casos, en lo que respecta a nutrición, sólo se han encontrado mejoras en controles y no, necesariamente, en nutrición. Cabe notar que existen casos en donde se dice que no se han encontrado resultados, pero esto se debe a que el programa no pretendía este objetivo o, simplemente, no se daban los micronutrientes o los controles necesarios para mejorar la nu-

trición. En el aspecto de morbilidad para México y Colombia, se han logrado mejoras en la disminución de la anemia, diarrea y otros. Adicionalmente, los resultados sobre el empoderamiento de la mujer han sido buenos.

Asimismo, se puede mencionar que las evaluaciones señalan que no ha habido efecto alguno en la decisión laboral o en el tema de fertilidad. Ambos aspectos son importantes y se deben considerar en el diseño de los programas; en este sentido, cabe indicar que, en general, el subsidio nutricional y de salud es concedido por familia y no individual, de manera que no se hace entrega de más dinero por cada niño nacido, lo cual produce ciertos resultados deseados o impide algunos no deseados.

En lo que respecta a efectos en el aprendizaje, es oportuno indicar que esta evaluación depende, en muchos casos, de las posibilidades que tengan las escuelas de tomar exámenes para demostrar el aprendizaje y la calidad educativa. Sin embargo, es necesario mencionar que el lado de la oferta es crítico y todavía hay mucho que mejorar en los componentes de trabajo grupal. Sobre capital social existen pocos experimentos y las respuestas no son demasiado contundentes.

149

F. Preguntas que no se han respondido todavía

Una de las preguntas que todavía sigue sin responderse y que representa uno de los grandes desafíos es qué pasa después. Es importante poner un límite de edad, es decir, cuando el niño termine la secundaria o la primaria de acuerdo con el objetivo, deberían existir otras políticas que abordaran por ejemplo el tema de capacitación laboral, de manera que, por medio de una mejor oportunidad, se incentive a la gente a salir del programa.

Tampoco se ha logrado determinar cuál es el nivel adecuado de la transferencia. Aunque, en el mejor de los casos, se ha conseguido estimar el costo de oportunidad al compararlo con la canasta, no se sabe cuánto hay que darle si un 5, 20 ó 30 por ciento.

De igual manera, se desconoce si se rompe el ciclo inter generacional de la pobreza. Pese a que se considera que sí se mejoran las posibilidades de salir de ese ciclo, en donde la nutrición y la educación son dos elementos fundamentales, no se sabe si esto es suficiente. El principal problema consiste en que no se cuenta con bases de datos de 25 años después, para corroborar qué fue de los destinos laborales de los niños que hace 20 años fueron apoyados educativamente por un programa de transferencias monetarias condicionadas.

Además, existe la duda de si deben ser programas coyunturales o permanentes. Estos programas se desarrollan en un contexto mundial y nacional de continuas vulnerabilidades, ya sea climáticas, naturales, crisis financieras, aumento de los precios de los alimentos, lo que hace que se tenga que pensar en programas dinámicos al menos con componentes de emergencias temporales.

150

Respecto a la condicionalidad, es relevante señalar que no es necesario poner muchas, pues se podría desincentivar el cumplimiento. Además de que puede ser demasiado costoso verificar el cumplimiento de todas las que se establezcan. Por consiguiente, hay que analizar cuáles son los patrones que se quiere modificar, y esto dependerá, por supuesto, de la oferta.

G. Limitaciones existentes y aspectos para mejorar el impacto

Los programas se pueden ver limitados por la disponibilidad de información, de oferta (infraestructura y servicios) y problemas de incentivos. Ante éstas es necesario procurar la minimización de incentivos adversos que se generan a través del proceso de focalización y el diseño de los beneficios; además es fundamental que los procesos sean dinámicos y flexibles, en el sentido riguroso de la palabra.

Por otra parte, existen desafíos que al ser superados permitirían mejorar los impactos, entre ellos: el blindaje presupuestario, que es un gran reto para la oferta,

pues representa un ejercicio de coordinación interinstitucional. De la misma manera, se encuentran los sistemas de monitoreo y evaluación que constituyen la mejor herramienta para blindarlos y consolidarlos. Pese a que ninguno ha sido perfecto, han sido lo suficientemente flexibles para irse mejorando. Cabe resaltar que más allá de la pobreza extrema, la consistencia entre objetivos e instrumentos es fundamental.

Por último, me gustaría resaltar que el mayor desafío está en continuar con la investigación y evaluación de los programas. Si bien, hay evaluaciones cuidadosamente diseñadas que han permitido conocer y aprender acerca de estos programas, más que de cualquier otra estrategia, aún existen otros elementos que requieren muchísima más profundización.

IV. La pobreza en Guatemala

Wilson Romero Alvarado
Director de Investigaciones del Instituto IDIES

“Vivimos en un mundo de una opulencia sin precedentes, difícil de imaginar hace cien o doscientos años [...] Y, sin embargo, también vivimos en un mundo de notables privaciones, miseria y opresión”

Amartya Sen

Introducción:

En América Latina los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) han sido una de las principales respuestas que se ha dado para la reducción de la pobreza desde aproximadamente mediados de los años noventa. A diferencia de otras políticas o programas de reducción de la pobreza, como lo fueron las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) impulsadas por el Banco Mundial en la región centroamericana, las TMC, por la movilización de recursos financieros que requieren, por la necesidad de involucrar a diversas instituciones sectoriales del Estado –como los Ministerios de Salud y Educación–, y por el impacto político que se les atribuye, se han convertido en uno de los principales instrumentos dentro de la política social de varios gobiernos de América Latina, incluyendo Guatemala. En opinión de Rogelio Gomez-Hermosillo (Cohe y Franco, 2006: 11) los programas pioneros de Brasil y México, como Bolsa: Familia y Oportunidades, respectivamente, se han convertido y consolidado “como los programas más exitosos y de mayor envergadura en el mundo”.

Siendo las Transferencias Monetarias Condicionadas el tema central del presente seminario, y considerando que el principal objetivo de las mismas es la reducción de la pobreza o la extrema pobreza, se consideró necesario incluirlo como uno de los temas del Seminario Internacional sobre las transferencias monetarias condicionadas.

En función de ello, el objetivo de la presente ponencia es dar una descripción y anticipar algunas hipótesis de la evolución de la pobreza en Guatemala, a partir de las dos únicas encuestas comparables que se han realizado para medir la pobreza en nuestro país¹. La primera es la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (ENCOVI 2000), y la segunda es la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006 (ENCOVI 2006). Se trata de una primera aproximación que recoge parte del estudio que está realizando el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) sobre las trayectorias opuestas que han seguido la pobreza en el Nororiente y Sur oriente del país.

154

La ponencia se organiza en cinco capítulos: el primero aborda la definición de la pobreza en un sentido amplio, el concepto operativo asociado a la metodología de recuento de la pobreza y sus resultados. En el capítulo segundo se describe el estado de la pobreza para el año 2000 con base en la ENCOVI 2000 y recoge las principales conclusiones realizadas por el Banco Mundial (2004). En el tercero se presentan los principales resultados que arroja la ENCOVI 2006. En el cuarto se realiza un ejercicio sobre los cambios de la pobreza entre las dos mediciones, resaltando el fuerte deterioro de la extrema pobreza en el Nororiente del país frente a una significativa reducción de la pobreza. Finalmente, se plantean algunas hipótesis que pueden explicar los altos niveles de pobreza y extrema pobreza en el país y las posibles causas o hechos presentes en los fuertes cambios en el oriente de Guatemala.

1 En 1998-1990 se realizó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) que tuvo entre sus principales objetivos actualizar el índice de precios al consumidor y en tal sentido no es estrictamente comparable con la ENCOVI 2000 que sí fue diseñada para la medición de la pobreza.

Pobreza: un drama social

La pobreza como producto histórico social tiene diversas causas y múltiples consecuencias, por lo que resulta difícil lograr una definición que logre el consenso entre quienes se ocupan de su estudio. En un sentido, la pobreza es un drama social que día con día viven millones de personas en el mundo, en condiciones de “notables privaciones, miseria y opresión”, en palabras de Amartya Sen. En la misma dirección se expresaron familias pobres de Guatemala, quienes expresaron que ser pobre es “No tener dinero para comer”, “No tener lote ni vivienda propia”, “Tener que pedir limosna” (von Hoegen y Palma, 1999:30). Esta carencia de ingresos mínimos se manifiesta en que “Las consecuencia reportadas de las deficiencias alimentarias son la debilidad para trabajar, la desnutrición progresiva, los efectos de crecimiento en los niños y la consolidación de una cultura del hambre” (von Hoegen y Palma, 1999:31)

Pero la pobreza vista en toda su dimensión humana, además de falta de alimentos, es también falta de justicia, falta de equidad, exclusión de participación política, alto riesgo de enfermedades, aumento de mortalidad infantil, vulnerabilidad ante los desastres naturales, violencia; así como negación de la cultura, la recreación y el descanso. Es la negación sistemática de parte del Estado y la sociedad de los derechos humanos. En efecto,

155

“A tenor de la Carta Internacional de Derechos Humanos, la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (NU, Consejo Económico y Social. Comité DESC, párrafo 1)

Un esfuerzo importante en el análisis de la pobreza fue el Informe de Desarrollo Humano para Erradicar la Pobreza del PNUD (1997). Dicha institución considera que:

“Es en la privación de la vida que la gente puede vivir que se manifiesta la pobreza. Puede implicar no sólo la falta de los artículos necesarios para el bienestar material, sino la denegación de la oportunidad de vivir una Vida tolerable. La vida puede abreviarse prematuramente. Puede hacerse difícil, dolorosa o riesgosa. Puede estar privada de conocimientos y comunicación. Y se le puede robar la dignidad, la confianza y el respeto por sí mismo, así como el respeto de los demás.”
(PNUD, 1997:17)

156

Sin embargo, en las anteriores así como otras definiciones, aunque pueden ser aproximaciones razonables sobre la multicausalidad y los diferentes impactos que tiene la pobreza, se encuentra la dificultad de la información estadística. Además, hay aspectos cualitativos de la pobreza que los números no pueden captar. Por ello, los indicadores actualmente empleados en la mayoría de los países de América Latina y en Guatemala, toman como variable de bienestar el ingreso o el consumo. En estos casos la definición de pobreza está dada por una frontera: son pobres quienes están abajo de ésta. Aunque aportan información útil, que ha sido la base de las políticas de reducción de la pobreza, se hace necesario estar consciente de las limitaciones de los indicadores oficiales sobre la medición de la pobreza².

Medición de la pobreza en Guatemala

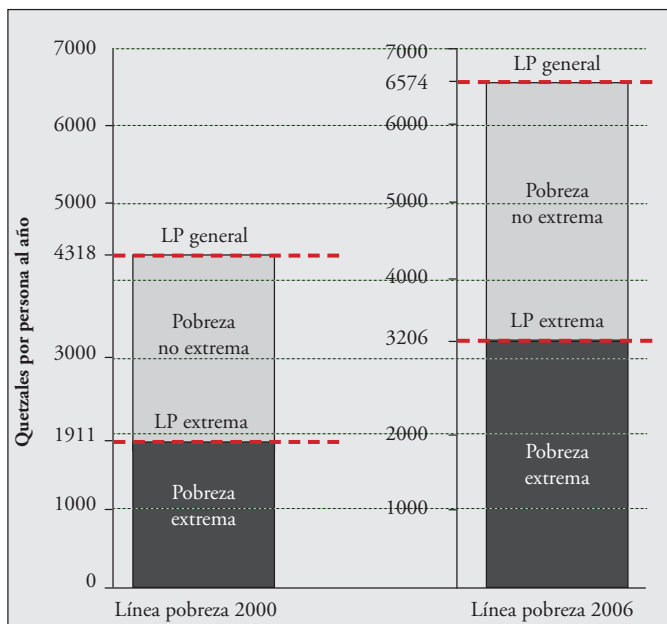
Entre los principales métodos para la medición de la pobreza están (a) línea de pobreza, (b) necesidades básicas insatisfechas, (c) análisis multivariado. A la combinación de los métodos de línea de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas se le denomina: método combinado.

2 Para una crítica a los métodos de medición de la pobreza utilizados en la región centroamericana, ver Romero, Wilson en CCPDH (2008)

Las mediciones para los datos obtenidos con la ENCOVI 2000 y ENCOVI 2006 se hicieron utilizando el método de la línea de pobreza (LP), del que se hace una breve referencia.

El método utiliza como medida de bienestar el gasto o ingreso necesario para cubrir una canasta de bienes y servicios para la sobre vivencia. Las personas cuyos ingresos o gastos monetarios no les permite alcanzar la línea de bienestar se consideran en situación de extrema pobreza; para cuantificar la pobreza general, es decir la pobreza extrema más la pobreza no extrema, generalmente se utiliza como línea de pobreza el doble de los ingresos o gastos monetarios de la línea de extrema pobreza.

Figura 1
Líneas de pobreza
años 2000 y 2006



Fuente: Elaboración propia con datos de INE.

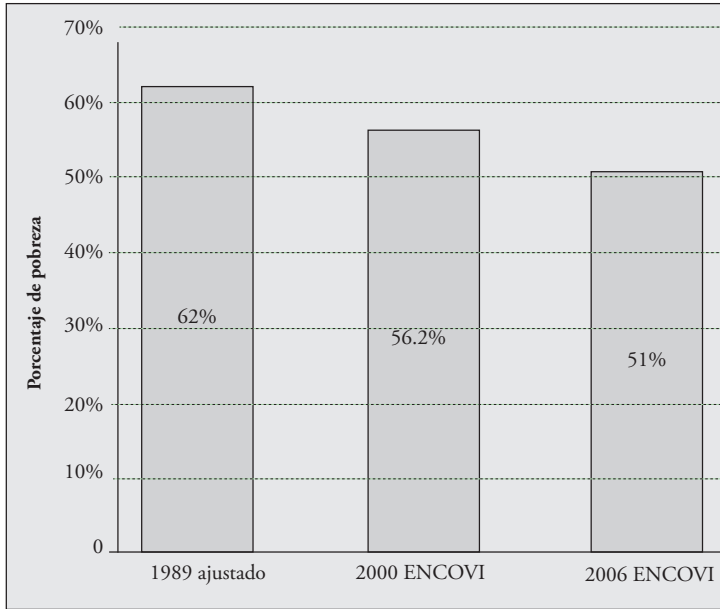
En la Figura 1 se presentan las líneas de pobreza que se fijaron para estimar la pobreza en el año 2000 y en el año 2006. En la barra izquierda se muestra la línea de pobreza extrema con un valor de Q1,911.00 de consumo de una persona al año. Cuando el costo monetario fue igual o inferior a dicha cantidad, las personas se cuantificaron dentro del rango de pobreza extrema. La línea punteada superior de la barra indica el monto necesario de Q4,318.00 por persona al año para superar la línea de pobreza.

De la misma forma, en la barra situada al lado derecho, se presentan los datos estimados para la línea de pobreza extrema y pobreza general, que fueron la base para estimar la pobreza en el año 2006. En ese año la línea de extrema pobreza fue de Q3,206.00, mientras que la línea de pobreza fue de Q6,574.00.

158

Tanto la información del año 2000 como la del 2006 son los datos comparables de los cuales se dispone en Guatemala. Sin embargo, con el fin lograr una comparación razonable con la encuesta ENIGFAM (1988-1999) se seleccionaron preguntas similares entre ésta y la ENCOVI 2000. Teniendo en cuenta la consideración previa, podemos aproximarnos a la evolución de la pobreza entre los años 1989-1990 y el 2006 (Ver figura No. 2)

Figura 2
La Pobreza en Guatemala
años 1989, 2000 y 2006



Fuente: Año 1989: Banco Mundial, 2004: 39. Años 2000 y 2006: INE, ENCOVI 2000 y 2006.

La pobreza en el año 2000

La pobreza en Guatemala para el año 2000 era amplia y profunda. Amplia, ya que el 56% de la población se encontraba en situación de pobreza, y el 15.7% en condiciones de extrema pobreza. Considérese que, como se vio en la figura 1, la línea de pobreza extrema de Q1,911.00 significa que, para ese año, 1,792,665 personas estaban viviendo con una cantidad igual o inferior a Q5.24 diarios.

Tabla 1
Porcentaje de pobreza urbana y rural
año 2000

	Urbano	Rural	Total
Pobreza extrema	6.9	93.1	100
Pobreza no extrema	23.2	76.8	100
Pobreza general	18.6	81.4	100

160

Fuente: elaboración propia con datos de ENCOVI 2000

Un segundo rasgo es que tanto la pobreza como la extrema pobreza son fundamentalmente rurales e indígenas. Como puede observarse en la Tabla 1, el área rural está severamente castigada por la extrema pobreza, ya que concentra el 93.1% del total de la misma. Si se suma la pobreza extrema con la no extrema, el 81.4% se concentra en el área rural.

De igual manera, es entre la población indígena donde se concentra el mayor nivel de pobreza extrema. En la tabla 2 se puede observar que del total de la población en condiciones de extrema pobreza, el 70.5% es población indígena. En cambio la pobreza no extrema, es decir quienes tuvieron un ingreso superior a los Q1,911.00 persona/año, pero inferior a los Q4,318.01, se distribuye por igual entre población indígena no indígena.

Tabla 2
Porcentaje de pobreza por grupo étnico
año 2000

	Indígena	No indígena	Total
Pobreza extrema	70.5	29.5	100
Pobreza no extrema	50.0	50.0	100
Pobreza general	55.4	44.6	100

Fuente: elaboración propia con datos de ENCOVI 2000

La pobreza se entrelaza con otros fenómenos o factores y crea círculos perversos que la refuerzan y reproducen de generación en generación. Entre ellos está el conjunto de capacidades humanas, las posibilidades de hacer uso de ellas, como lo es la educación. La tabla 3 ilustra esta situación. Los datos corresponden al nivel de educación del padre o la madre que tiene bajo su responsabilidad el hogar y su relación con el nivel de pobreza. En la columna de la pobreza extrema se puede observar que, de ésta, el 60% corresponde al responsable del hogar que no tiene ningún nivel de escolaridad. Aunque en menor proporción (47.5%) también es alto el porcentaje de la falta de escolaridad.

161

La educación primaria se dividió en dos niveles: el primero, compuesto por quienes manifestaron haber aprobado de uno a tres grados; el segundo, los o las responsable de los hogares que cursaron entre el cuarto y sexto grado. La extrema pobreza y la pobreza no extrema son mayores en el primer nivel. El porcentaje va disminuyendo conforme se alcanzan niveles superiores de educación. La relación es clara: a mayor nivel de escolaridad la pobreza es menor.

Tabla 3
Porcentaje de pobreza y nivel de escolaridad del
padre o la madre responsables de hogar
Año 2000

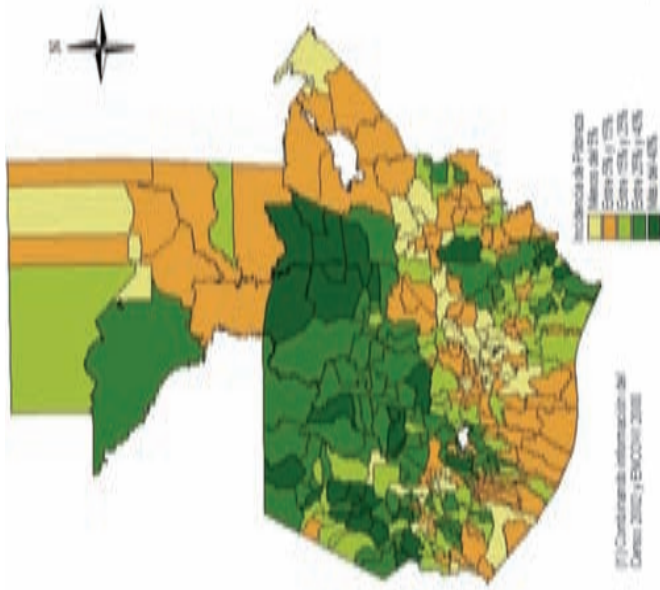
	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre
Sin educación primaria	60.0	47.5	21.8
Primaria de 1° a 3° grados	26.7	28.5	17.8
Primaria de 4° a 6° grados	11.2	18.9	25.8
Educación media	0.5	4.3	23.9
Educación superior	0.3	0.4	10.2
Otros	1.3	0.4	0.5
Total	100	100	100

Fuente: elaboración con datos de ENCOVI 2000

La pobreza, como expresión del desarrollo desigual en todas sus manifestaciones, es mayor en unas zonas respecto a otras. En los siguientes mapas se puede observar cómo la parte norte y la parte noroccidental del país en el año 2000 eran las zonas de mayor pobreza. Sin embargo, la extrema pobreza se concentraba fundamentalmente en la parte noroccidental del país. Además, se puede visualizar cómo coincide perfectamente la extrema pobreza en aquellas áreas donde se ubican las mayores cantidades de población indígena y también de población rural.

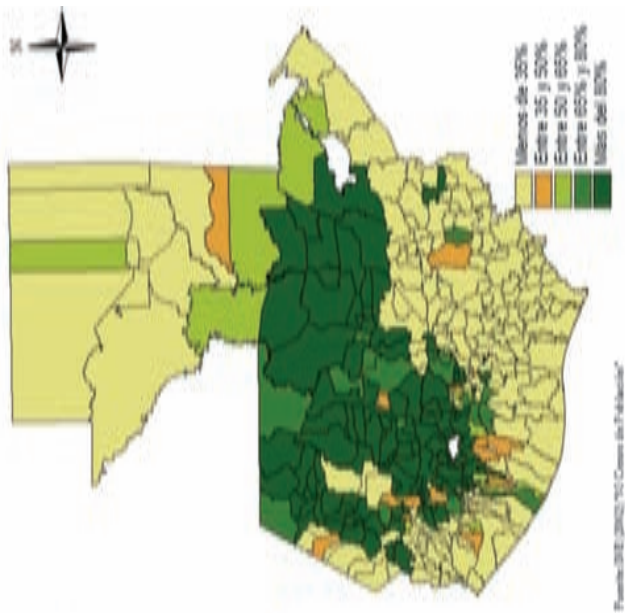
Mapa 1

Incidencia de Pobreza Extrema



Mapa 2

Porcentaje de Población Indígena



La pobreza en el año 2006

¿Cuál es la situación de pobreza seis años después? Lo que se percibe al analizar los datos de la última encuesta, es que la pobreza mantiene su carácter estructural, ya que sigue afectando fuertemente a la población rural e indígena, asimismo, persiste la extrema pobreza y se han profundizado las diferencias territoriales.

Tabla 4
Porcentaje de pobreza extrema y pobreza general
Áreas urbana y rural
año 2006

	Urbana	Rural	Nacional
Pobreza extrema	16.8	83.2	100
Pobreza general	28.3	71.7	100

164

Fuente: ENCOVI 2006

Tabla 5
Porcentaje de pobreza por grupo étnico
año 2006

	Indígena	No indígena	Total
Pobreza extrema	68.7	31.3	100
Pobreza no extrema	51.0	49.0	100
Pobreza general	56.3	43.7	100

Fuente: elaboración con datos de ENCOVI 2006

En el ámbito regional también se expresan la exclusión y la pobreza propias del desarrollo desigual seguido durante décadas en Guatemala. De esa cuenta, en la distribución territorial de la pobreza se pueden definir tres niveles: las regiones Norte y Noroccidental del país tienen los más altos niveles de pobreza. En esa amplia parte del territorio nacional tres cuartas partes de la población viven en condiciones de pobreza. En el lado opuesto se tiene la región metropolitana, con 16% de pobreza. En el resto del país la pobreza oscila alrededor del promedio nacional del 51%.

Tabla 6
Porcentaje de pobreza por regiones
año 2006

	Pobreza extrema	Pobreza general
Metropolitana	0.5	16.3
Norte	38.8	77.1
Nororiente	20.0	53.2
Suroriente	13.9	54.4
Central	10.4	47.5
Suroccidente	16.9	59.4
Noroccidente	23.6	75.6
Petén	14.5	57
Total	15.2	51

Fuente: ENCOVI 2006

Tabla 7
Diferencia en la pobreza extrema y
pobreza general a nivel nacional
años 2000 y 2006
En porcentaje

	Urbana	Rural
Pobreza extrema	9.9	-9.9
Pobreza general	9.7	-9.7

Fuente: ENCOVI 2000/2006

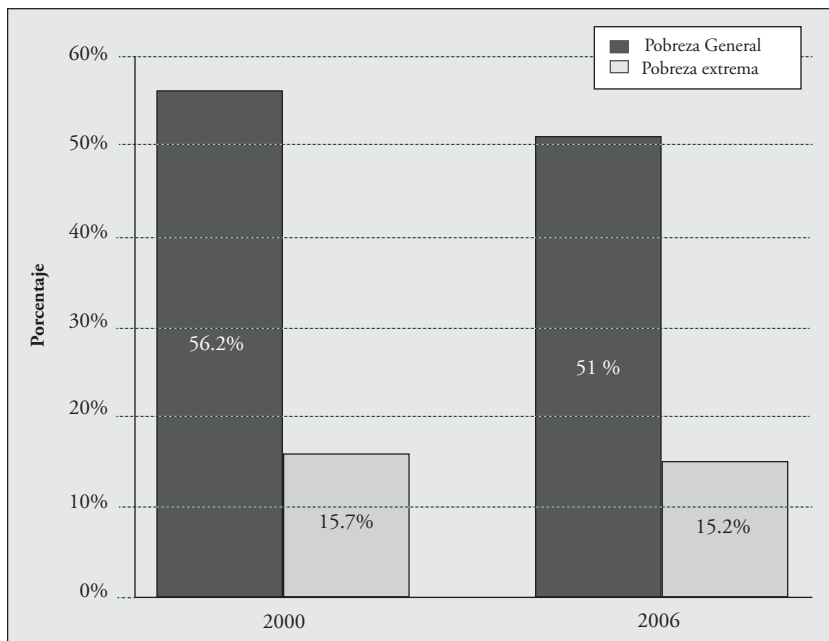
Principales cambios entre el 2000 y el 2006

166

Los principales cambios que hay en torno a la pobreza entre los años 2000 y 2006 son los siguientes. Hay un incremento de la pobreza extrema en el área urbana, que pasó del 6.9% en el año 2000, al 16.8% en el 2006. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que parte del aumento se debe a la reclasificación que hizo el INE sobre los poblados rurales, por lo que se espera que el aumento sea menor al dato de la tabla 4.

El porcentaje de la pobreza extrema indígena sigue siendo grave: del año 2000 al 2006 pasó del 70.5% al 68.7%, lo que significa que a lo largo de seis años, en un período de expansión económica, la pobreza extrema apenas se redujo dos puntos porcentuales. La pobreza no extrema se incrementó en un punto porcentual, mientras que la pobreza general prácticamente mantiene un nivel similar a la del año 2000 (Ver tablas 2 y 5).

Figura 3
Pobreza y pobreza extrema en Guatemala
Años 2006 y 2006



Fuente: elaboración propia, con datos de ENCOVI 2000 y 2006

Como se puede observar en la figura 3, la pobreza general pasó del 56% en el año 2000, al 51% en el año 2006. Esto es equivalente a una reducción de 5 puntos porcentuales, en un período de 6 años. La extrema pobreza, en el año 2000, fue de 15.7%, mientras que en el año 2006 fue de 15.2%. Estadísticamente no puede considerarse un cambio en dicho período.

Tabla 8
Variación porcentual de la pobreza y la pobreza general
en el oriente del país y a nivel nacional
años 2000 y 2006

Región	Pobreza Extrema			Pobreza General		
	2000	2006	Variación	2000	2006	Variación
Nororienté	8.9	20	11	51.8	53.2	1.4
Surorienté	20.1	13.9	-6.2	68.6	54.4	-14.1
Nacional	15.7	15.2	-0.5	56.2	51	-5.2
Rango absoluto			17.2			15.5

Fuente: Para el año 2000: INE, SEGEPLAN, URL, ENCOVI 2000. Para el año 2006: INE, ENCOVI 2006.

168

El principal cambio de la pobreza se dio en lo territorial, específicamente en el oriente del país. Llama particularmente la atención el aumento de la extrema pobreza en la parte nororienté y la reducción en el surorienté. Incluso el Banco Mundial se está enfocando en el análisis de estos cambios. Lo que se busca es explicar por qué en el nororienté del país la extrema pobreza aumentó un 11%, lo que es un hecho dramático. Esto equivale a que en seis años, casi un dos por ciento de la población fue cayendo en una situación de extrema pobreza. Mientras en el surorienté la extrema pobreza se redujo en 6.2% y la pobreza general en 14.1%. Comparativamente, entre las dos regiones el rango absoluto del cambio de la pobreza extrema fue de 17.2 punto porcentuales y de la pobreza de 15.5 puntos.

Al hacer un breve análisis sobre la distribución espacial de la pobreza en otras regiones del país, se puede percibir la tendencia hacia una mayor diferenciación del desarrollo territorial. El norte del país (excluyendo Petén) tiende a quedar rezagado frente al desarrollo económico de la zona metropolitana y el sur del país.

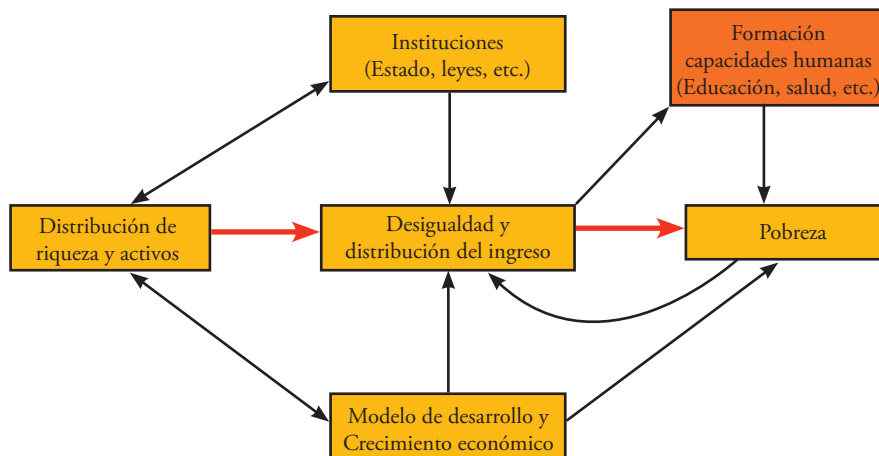
Factores que explican la pobreza en Guatemala

Lo que fundamentalmente está incidiendo en la situación de la pobreza en Guatemala es la distribución de la riqueza y de los activos, entre ellos la formación de capacidades humanas. Una muestra de ello es el índice de Gini sobre la tierra, que es 0.84, lo cual indica no solamente la alta concentración de la tierra, sino también de la riqueza.

Por otro lado, las instituciones, entre ellas las del Estado, las leyes (especialmente las leyes que regulan el salario y el trabajo) y las políticas sociales son determinantes y causantes de una reducción o aumento de la pobreza. Inciden también los mecanismos de distribución del producto nacional y del producto social, a través de la ganancia y el salario. Por último, no se puede dejar de mencionar el modelo de desarrollo y los niveles de crecimiento económico, que juegan un papel importante en el caso Guatemala.

Las políticas públicas, especialmente en salud, educación y la política fiscal, son también importantes mecanismos para la redistribución del ingreso y la formación de capacidades humanas y de oportunidades sociales. Ha habido algunos avances en cuanto a educación y salud. Sin embargo, los bajos niveles de recaudación tributaria y, como consecuencia de ello, el precario gasto social, hacen que la pobreza siga golpeando a un poco más del 50% de la población guatemalteca.

Diagrama 1
Los determinantes de la pobreza en Guatemala



170 En el diagrama 1 se explican los principales mecanismos que determinan o contribuyen a reducir o ampliar la pobreza en el caso de Guatemala. Como punto de partida se incluye la distribución de la riqueza, ya que se considera la causa primigenia de la pobreza. Como se explicó al inicio de esta ponencia, aunque la pobreza tiene distintas facetas que incluyen lo político y cultural, la pobreza en Guatemala, hoy por hoy, es pobreza de hambre, producto de la exclusión.

Dada una distribución de la riqueza, en los altos niveles de pobreza del país han intervenido otros factores: el modelo de desarrollo y crecimiento económico. Ésta es una explicación que se está elaborando para el caso del nororiente y suroriente del país, pero que también puede ser extendida a todo el país. El nororiente tuvo un alto crecimiento en los niveles de ingreso y simultáneamente un incremento del once por ciento en la extrema pobreza.

¿Cómo explicar que hay aumento del ingreso y crecimiento económico, pero a la vez hay un empobrecimiento de la población? El fenómeno es que se está dando un crecimiento sesgado hacia la concentración. Sí está creciendo la economía y está

creciendo el territorio, pero cuando la curva de crecimiento se levanta, no se levanta de manera uniforme, sino que se inclina más aceleradamente hacia aquellas familias que tienen mayores ingresos. Al inclinarse hacia arriba, también baja en los niveles más bajos. Lo que explica, de alguna manera, los niveles de empobrecimiento que se están dando en el nororiente del país y, similarmente, en la media nacional.

En la parte central del diagrama 1 se sitúan los mecanismos de distribución del producto social, que en una sociedad capitalista fundamentalmente son dos: la ganancia y el salario. Éstos pueden mantenerse o alterarse por medio de las instituciones, las cuales se representan en la parte superior del diagrama. Pueden ser formales, como son las leyes, o informales como las prácticas patronales y laborales, precios monopólicos, etc.

Entre otros mecanismos que impactan positiva o negativamente la pobreza, está el conjunto de las políticas públicas, tanto económicas como sociales. Por ejemplo, por la vía de la educación y salud se pueden reducir, hasta cierto límite, los niveles de pobreza; y representan una ventaja porque son los mecanismos más directos y cercanos a los hogares. Es el caso de las transferencias monetarias condicionadas, que ocupan el centro del presente seminario, éstas adecuadamente implementadas, con una idónea supervisión y evaluación, pueden ser un mecanismo importante de reducción de la extrema pobreza derivada de la insuficiencia de ingresos.

171

Conclusiones:

Del análisis de los datos sobre la pobreza para los años 2000 y 2006 se pueden plantear las siguientes conclusiones:

La pobreza es amplia y profunda con raíces históricas y estructurales que no se reduce simplemente a la falta de ingresos o bajo consumo, es además de eso, denegación de oportunidades, privación de la cultura, de la participación política y en general la negación de los derechos humanos. Con la pobreza a los

seres humanos “se le puede robar la dignidad, la confianza y el respeto por sí mismo, así como el respeto de los demás.” (PNUD, 1997:17)

La medición de la pobreza en Guatemala se hace por medio de la línea de pobreza la cual se define a partir del costo de la canasta básica alimenticia. Aunque reduce la pobreza a la insuficiencia consumo de las personas, este simple dato cuantitativo ha sido útil para develar el drama en que vive aproximadamente un 50% de las y los guatemaltecos.

La evidencia del crecimiento económico por más de 50 años, con tasas superiores al crecimiento de la población, sugieren que no hay relación directa entre crecimiento y reducción de pobreza. Por el contrario, como se ejemplifica para los casos de Nororiente, y probablemente para todo el país, se tiene un crecimiento que favorece los altos niveles de ingreso.

172

Cómo resultado de la concentración del ingreso, la desigualdad y exclusión la pobreza tiene impactos diferenciados muy claros: hacia la población indígena y rural. Los porcentajes son extremadamente altos en estos sectores, por lo que no es extraño que en Alta Verapaz y Huehuetenango se encuentren municipios con niveles de pobreza superiores al 90%. Esta situación fue reflejada con los datos de la ENCOVI 2000 y persistió con la medición realizada en el 2006.

La reducción de cinco puntos porcentuales de la pobreza entre el 2000 y el 2006 y de 0.5 en la extrema pobreza evidencian el bajo impacto de la política pública y en particular de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). Las políticas sociales como la educación, las salud, vivienda entre otros son necesarias, pero por el bajo nivel de recaudación tributaria el gasto social es insuficiente y además deben ser acompañadas de otras medidas en dirección de reducir la desigualdad ya que se considera que es una de las principales causas de la magnitud de la pobreza.

El fortalecimiento de la política fiscal, en su sentido más amplio, junto a una política específica de la reducción de la pobreza y la desigualdad, pueden contribuir a la reducción de la pobreza en un mediano plazo.



Konrad
Adenauer
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer
3a. Avenida "A" 7-74,
Zona 14, colonia El Campo
Ciudad de Guatemala,
Centroamérica
Tel.: (502) 2380-5100,
Fax: (502) 2380-5115
E-mail: info.guatemala@kas.de
www.kas.org.gt



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Vista Hermosa III,
Campus Central, zona 16
Edificio "O", 3er. nivel, Oficina O-301
Telefax (+502) 2426-2591 / 92 y 93
www.url.edu.gt/idies