



El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar tiene el gusto de compartirle la segunda edición de **Notas de Política**. Éstas, constituyen un breve resumen de los principales resultados y conclusiones de investigaciones realizadas en IDIES en que se exponen políticas públicas sociales y justifican la elección de determinadas alternativas o propuestas sobre políticas. El objetivo es contribuir al debate desde la academia y la investigación económico-social para el desarrollo, la reducción de la pobreza y la desigualdad. Esta nota es un avance de la investigación de Oscar Grajeda, la versión final podrá consultarse en www.url.edu.gt/idies.

Transferencias Condicionadas: moda de las políticas sociales

Abstract

Esta **Nota de Política** presenta las transferencias condicionadas en efectivo (TCE) como instrumento de la política social para la reducción de la pobreza desde un enfoque académico, analiza los aspectos positivos y negativos que acompañan su implementación.

La moda de la década de 1990: las TCE

Las transferencias condicionadas en efectivo (TCE) significan un instrumento de política social focalizada a hogares en condición de pobreza y pobreza extrema. Las TCE son cantidades de dinero en efectivo que se entregan en forma directa con cierta periodicidad, a cambio del cumplimiento de una o varias condicionalidades.

Generalmente las condicionalidades que deben cumplir los hogares son: asistencia regular a la escuela, visitas periódicas a los centros de salud, y en algunos programas se condiciona al nivel nutricional de los niños.

Varios países implementan TCE con ciertas características particulares, pero la base común en todos los casos es que cuando se atienden simultáneamente las consecuencias y las causas de la pobreza, se puede interrumpir entonces su reproducción inter-generacional.

Las TCE han tenido gran aceptación por los gobiernos de América Latina, África, Asia y en algunos países desarrollados (p.ej. Ciudad de Nueva York, EEUU).

Se considera que dicha aceptación es dada por: la relativa fácil implementación (cuando se cuenta con

información confiable por parte de los hogares), beneficio directo y focalizado (tangibles para los grupos sociales en condición de pobreza) y posibilidad de medir efectos positivos y negativos.

Diseño de programas de TCE

Los programas de TCE han sido fuertemente criticados por los errores en la *selección* de beneficiarios: exclusión de hogares pobres e inclusión de hogares no pobres. A pesar de ello, varias evaluaciones demuestran que son errores mínimos y se justifican a través de los costos que tendría una focalización perfecta (Adato, Boltvinik & Damián, 2004).

En cuanto al *registro* de beneficiarios y *administración* de programa, existen dos formas: descentralizada y centralizada. La administración descentralizada ha sido aplaudida y muy aceptada en Brasil bajo la idea que los gobiernos locales conocen más la realidad de las comunidades y por ende se minimizan los errores de selección, así como el empoderamiento de los programas por parte de distintos partidos políticos. La administración centralizada ha sido muy aceptada en México, ya que se ha intentado con éxito blindar del clientelismo político. (SEDESOL, 2008).

Los programas establecen la necesidad de un sistema de *monitoreo*, aunque en la práctica significan una verificación anual de las condiciones de vida de los hogares; y no así a la verificación de las condicionalidades; únicamente el 33% de los programas de TCE en América Latina monitorea efectivamente el cumplimiento de las condicionalidades (Villatoro, 2007).

Respecto al tema de la *estrategia de salida* de los beneficiarios del programa. Cohen & Franco (2006)

indican que un 58.3% de los programas establecen un límite de tiempo en la permanencia de los hogares e igual porcentaje establece la salida del hogar en el momento en el que este supera su condición de pobreza.

Tabla 1: Cobertura y financiamiento de Programas de TCE (Año 2006)

Programa (País)	% Población beneficiada	Gasto/PIB	% Financiamiento externo	Años de funcionamiento
Bolsa Familia (BRASIL)	18.60%	0.41%	9%	5
Oportunidades (MEXICO)	25%	0.4% (2003)	42%	11
Familias en Acción (COLOMBIA)	5% (2005)	0.09% (2005)	90%	8
Chile Solidario (CHILE)	6.45%	0.10% (2004)	-	6
Mi familia progresa (GUATEMALA)	ND	0.048% (2008)	ND	1
TCE en Ciudad de Guatemala (GUATEMALA)	0.0098% (2008)	0.0026% (2008)	90%	1

Fuente: Elaboración propia con datos de Villatoro (2007), Banco Mundial, El Periódico (Guatemala) y Municipalidad de Guatemala.

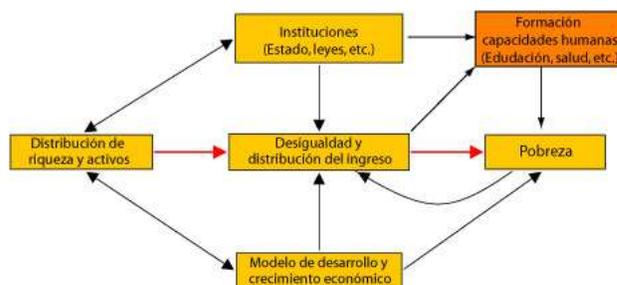
El *financiamiento* de los programas de TCE es generalmente mixto (fondos públicos y deuda pública otorgada por organismos financieros multilaterales). En la tabla 1 se puede observar que Brasil y Chile financian casi completamente sus programas con fondos públicos (impuestos), mientras que México y principalmente Colombia dependen del financiamiento externo. También existen otras experiencias como la de la Municipalidad de Guatemala que es financiado casi en su totalidad por una donación del Gobierno Italiano.

Efectos positivos:

Las TCE dan una asistencia inmediata a los hogares a través del aumento de su ingreso, consecuentemente ampliando o manteniendo su consumo total, con el fin de mejorar el bienestar del hogar en el corto plazo y mantener el stock de capital humano (Cohen & Franco, 2006).

Incentivan la demanda a utilizar los servicios de salud y educación, que de acuerdo a la teoría del capital humano son la base para la generación del mismo.

Causas estructurales de la pobreza



Fuente: Romero, Wilson, Informe Regional, "Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos". IIDH, 2008, Costa Rica.

La pobreza en Guatemala tiene causas estructurales y a nivel microeconómico, social. Las transferencias pueden incidir de forma favorable interviniendo directamente en las causas microeconómicas sociales de la formación de capacidades humanas, principalmente la educación, salud y nutrición en los hogares. Sin embargo, deja intacta las causas estructurales.

Efectos negativos

Un problema comentado en varios países es que las TCE provocan fertilidad irresponsable dentro de los hogares, pero no existe evidencia fuertemente sustentada al respecto.

Se ha señalado además, que las TCE provocan vagancia, esto observado cuando el jefe del hogar cambia sus patrones de distribución de tiempo, intercambiando horas de trabajo por horas de ocio.

Otro elemento mencionado es el clientelismo político, el cuál es una fuerte tentación para los gobiernos, debido a que las familias generan una especie de lealtad con los servidores públicos de turno.

Conclusiones y recomendaciones

1. La política social debe ser diseñada no solo como un paliativo que “mantenga constantes” a los actuales pobres, sino debe ser diseñada de una forma integral y en total vínculo con la política económica para que en verdad se convierta en un instrumento de reducción de la pobreza.
2. Para cualquier tipo de instrumento de política social debe existir un monitoreo constante y objetivo. Más aún en los programas de TCE, ya que se debe recordar que son condicionadas.
3. Debe existir coordinación interinstitucional entre gobiernos locales y gobierno central para mejorar su implementación, así como para convertirlos en políticas de Estado.
4. Los componentes alrededor de las TCE que buscan la integralidad de los programas son importantes para apoyar al hogar a reproducir buenos estilos de vida y lograr romper la reproducción inter generacional de la pobreza.
5. 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 pública en infraestructura y recurso humano para proveer servicios de salud y educación.
6. Si se desea una verdadera sostenibilidad de los programas; estos deben ser parte del presupuesto nacional y estar financiados por recursos del Estado.
7. La sociedad civil debe continuar el trabajo de monitoreo y auditoría social, para lograr blindar los programas del clientelismo político.

Bibliografía

Adato, Michelle; Boltvinik, Julio & Damián Araceli (2004). La pobreza en México y el mundo: Realidades y desafíos. Siglo XXI Editores, México.

Cohen, Ernesto & Franco, Rolando (2006). Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana. FLACSO, México.

Villatoro, Pablo (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. CEPAL e IPEA, Brasil.

Secretaría de Desarrollo Social -SEDESOL- (2008). Reglas de Operación del Programa Oportunidades 2008. México.

Romero, Wilson (2008) Informe Regional: Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos. IIDH, Costa Rica.

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar

agradece el financiamiento de ésta publicación a la Embajada de Italia en Guatemala

