

Desarrollo económico
y pobreza en
AMÉRICA LATINA



La misión de la Atlas Network es de fortalecer el movimiento mundial por la libertad al identificar, entrenar y apoyar individuos con el potencial de fundar y desarrollar organizaciones efectivas e independientes que promuevan su visión en cada país.

La visión de Atlas es de un mundo libre, próspero y en paz donde gobiernos limitados defiendan el estado de derecho, la propiedad privada y el libre mercado.

Atlas actualmente trabaja con más de 400 instituciones en 82 países.

Para más información por favor visite <www.atlasnetwork.org>.



La Asociación de Iberoamericanos por la Libertad (AIL) es una organización sin ánimo de lucro, cuyo objetivo es la promoción de la democracia y de los derechos humanos y libertades en los países de Iberoamérica.

AIL está convencida de que la construcción de Iberoamérica se debe fundamentar en el respeto de los derechos humanos y de los valores democráticos. Del mismo modo, la Asociación cree en una transición pacífica hacia la democracia en Cuba en la que cuenten todos los actores que componen la sociedad cubana.

AIL ha impulsado diferentes actividades para el logro de sus objetivos, entre ellas seminarios, conferencias, foros de debate, estudios, mesas redondas y exposiciones en España. Ha prestado apoyo a la oposición interna cubana y trabaja en el área de sensibilización de la opinión pública española y europea acerca de la situación de los países de Iberoamérica.

Para más información por favor visite <www.asociacionail.com>.

Desarrollo económico y pobreza en **AMÉRICA LATINA**

El rol de los Planes Sociales



Asociación de
Iberoamericanos
por la Libertad

*Desarrollo Económico y Pobreza en América Latina.
El rol de los Planes Sociales*

© De los artículos: Atlas Economic Research Foundation, Estados Unidos.

© De la presente edición: Asociación de Iberoamericanos
por la Libertad (AIL), Madrid, 2012.

Edición no venal. Prohibida su venta.
Primera edición: Diciembre de 2012.

www.asociacionail.com
direccion@asociacionail.com

Este libro se publica con el apoyo de la Consejería de Asuntos Sociales, Dirección General de Inmigración, de la Comunidad de Madrid. El contenido de la publicación es exclusiva responsabilidad de AIL. La Comunidad de Madrid no asume responsabilidad alguna sobre dicho contenido.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio, salvo autorización por escrito de los propietarios del Copyright.

Impreso por Publiberia/ *Printed by Publiberia:*
www.publiberia.com

Índice

ALEJANDRO A. CHAFUEN <i>Hacia una libertad limpia para combatir la pobreza</i>	9
MARCOS HILDING OHLSSON, AXEL JORGENSEN Y AGUSTIN ETCHEBARNE <i>La Trampa de la Dependencia Económica: Un Análisis de los Planes Sociales en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires</i>	21
JORGE BENAVIDES, GUATEMALA <i>¿Por qué los programas de TMC son ineficientes para fomentar el Desarrollo Humano? Los resultados que no se vieron detrás del programa Mi Familia Progresiva en Guatemala</i>	79
PAULINA HENOCH I. Y RODRIGO TRONCOSO O. <i>Transferencias Condicionadas en Chile: Una Positiva Evaluación al Programa Ingreso Ético Familiar</i>	165
DAYI M. SEDANO GONZÁLEZ <i>Transferencias Condicionadas de Dinero: El Caso Colombia y su Programa Familias en Acción</i>	191
ROBERTO ORIHUELA Y SERGIO DAGA <i>Transferencias Monetarias Condicionadas en Bolivia: el Bono Juancito Pinto</i>	225

Hacia una libertad limpia para combatir la pobreza

ALEJANDRO A. CHAFUEN

Atlas Economic Research Foundation, Estados Unidos

Cuando a comienzos de este siglo muchos gobiernos latinoamericanos volvieron a implementar políticas más intervencionistas, los amantes de la libertad económica perdieron mucho espacio político y económico. Los altos precios de los bienes exportables de la región, el impacto del creciente turismo en algunos, y de remesas del exterior en otros, ayudaron a que en esta última década, Latinoamérica crezca a tasas cercanas al 5% anual. Y el modelo intervencionista parece consolidarse en varios países la región.

Uno de los problemas que sigue preocupando en casi toda la región es el de la corrupción. La lucha contra la corrupción se hace muy difícil en Latinoamérica. Se ha trabajado poco en los incentivos para terminar con ella y los moralistas han perdido prestigio en temas económicos. En muchos países, los que propugnan políticas económicas con más factibilidad de reducir la corrupción han fracasado en sus esfuerzos de encontrar campo común para crear y mantener fuerzas políticas capaces de ganar el gobierno.

Líderes populistas han establecido redes que con gran habilidad utilizan la falta de transparencia para comprar favores y acumular más poder.

LIBERTAD CON CORRUPCIÓN: RARA LIBERTAD

Hasta comienzos del 2001, las medidas de libertad económica venían mostrando una mejora en la mayoría de los países latinoamericanos. Pero ya en ese entonces los críticos de la libertad económica acusaban al sistema liberal de abandonar al continente a los caprichos de una globalización salvaje. Se acusaba al “neoliberalismo”, al “consenso de Washington”, a la hora de describir un orden internacional descorazonado por la continua y creciente

desigualdad de los ingresos, la degradación ambiental, la crisis social, y la parálisis industrial.

El peso de la deuda externa se señalaba a menudo como una barrera al desarrollo imposible de superar. Pero la mejora en los precios de los productos exportables de Latinoamérica, las bajas tasas de interés y políticas fiscales más prudentes han bajado fuertemente el peso de esta deuda.

Los ricos siempre tienden a ser criticados por el sufrimiento de los pobres. El “Norte” y los Estados Unidos de América, eran vistos como los ricos versus los pobres del “Sur.” La crisis, el estancamiento económico de EEUU desde 2008 y la presidencia de Obama han cambiado un tanto la narrativa. Carlos Rangel argumentaba, hace casi tres décadas, que la única culpa que tenían los países desarrollados era el de dar el buen ejemplo del progreso y de ese modo incrementar la conciencia de la gran diferencia que existía con los países en desarrollo. Los pueblos latinoamericanos se dieron cuenta en forma repentina de que estaban viviendo muy por debajo de otras sociedades y muy por debajo del potencial humano. Rangel escribió estas palabras mucho antes de la gran revolución tecnológica que permitió a muchas más personas conocer la verdad del mundo desarrollado a través de sus teléfonos y computadoras.

Tengo pocas dudas de que parte de la actitud de culpar a la supuesta libertad económica de los males sufridos por Latinoamérica están basados en la envidia a los ganadores y en el sentimiento de impotencia. Pero también es necesario señalar las ideas y políticas perniciosas fomentadas desde los países desarrollados. Durante los años 30 y 40 del siglo pasado, los países prósperos de Latinoamérica copiaron las políticas intervencionistas enseñadas en la Escuela de Londres de Economía (London School of Economics), el estatismo de Franklin D. Roosevelt y el lenguaje y las políticas sindicales de los movimientos nacional-socialistas de Europa. Esas políticas llevaron a una gran declinación por el respeto por la libertad económica en Latinoamérica.

En los países de Latinoamérica que abrieron un poco más sus economías, se incrementó la demanda por los servicios laborales de miembros de la élite y mermó la demanda por los servicios de los trabajadores manuales poco entrenados. Durante los años 40 y 50, los modelos de sustitución de importaciones, impuestos por los burócratas, crearon fuertes barreras a la entrada de bienes no producidos localmente. Esto produjo que el talento más buscado fuera el de saber conseguir privilegios del gobierno. El conocimiento de buenas prácticas de administración de empresas pasó a segundo plano.

Las industrias se tornaron cada vez más ineficientes, pero sus dueños y los trabajadores estaban protegidos de la competencia. Fueron muy pocos los que desarrollaron los talentos necesarios para administrar empresas en

marcos competitivos. Incluso en países que han podido despegar, como Chile, aquellos que quedaron atrapados en el esquema cerrado, y no tuvieron la oportunidad de acceder a ser educados en una nueva cultura de apertura, vieron su posición relativa empeorar. El reciente estudio de Claudio Sapelli sobre la desigualdad en Chile, brinda suficiente prueba. En su libro *Chile: ¿Más Equitativo?*, editado por Ediciones UC (Universidad Católica), Sapelli ofrece los resultados de 10 años de estudio de temas de distribución del ingreso, pobreza y movilidad. Y muestra que la distribución del ingreso entre los grupos (cohortes) de gente más joven ha mejorado.

En los sectores de la banca y de los servicios se premiaba más, y en muchos países se sigue premiando, a los gerentes que están cerca del poder y con acceso a información privilegiada o trato especial, que a aquellos que tienen talentos para servir mejor al consumidor. Todas estas décadas de mala educación causaron estragos y son parte de la causa del fracaso de muchos de los procesos de reforma económica en Latinoamérica. Fueron los pobres los que quedaron más lejos del mundo moderno y con menos medios para enfrentarse a un entorno competitivo.

Durante los años 60 y 70, existían poquísimas escuelas de negocios en Latinoamérica. Luego de décadas de proteccionismo a ultranza, cuando ese modelo caducó, fueron muy pocos los que tenían los talentos necesarios para competir. Cualquier tipo de experiencia laboral o académica en ambientes más competitivos, como en los Estados Unidos y algunos países europeos, se convirtió en un valioso activo para el mundo de la producción.

Los gobiernos latinoamericanos fracasaron también en sus esfuerzos por crear un marco adecuado para el desarrollo del capital humano, especialmente en el campo de la educación pública. La educación primaria y secundaria contribuye muy poco al potencial productivo de los alumnos. Los mejores estudios sobre este tema fueron realizados no por los enemigos de la sociedad libre, sino por economistas de la talla de Harald Beyer, quien por muchos años trabajó en el Centro de Estudios Públicos y es hoy Ministro de Educación en Chile.

Los índices de libertad económica son una gran contribución para la comprensión y el debate de políticas públicas. Tengo el privilegio de ser testigo, y en algunos casos partícipe, de estos esfuerzos para producir los mejores indicadores posibles. Uno de estos es elaborado por James Gwartney, ex economista jefe del Senado norteamericano, y Robert Lawson, para un consorcio liderado por el instituto Fraser de Canadá. El otro es elaborado por la Heritage Foundation. Premios Nobeles de la talla de Gary Becker, James Buchanan y Milton Friedman, los dos últimos fallecidos, han alabado estos índices.

Estas mediciones, sin embargo, todavía no reflejan suficientemente la existencia de factores que impiden el ejercicio de una libertad económica "limpia." La corrupción influye en menos del 20% de los índices. Es factible que un país donde la corrupción sea del 100% y los contratos sean todos a discreción de los corruptos, saque un 8, en una escala de 0 a 10, en libertad económica. En el marco económico, sin embargo, la libertad sólo merece su nombre cuando está basada en un estado de derecho con gobierno limitado. La corrupción es una violación al estado de derecho. Todos los estudios empíricos muestran que la corrupción es incentivada no por la libertad sino por el intervencionismo económico.¹

También en Latinoamérica, en general, a mayor libertad económica, menor corrupción. Chile, el país con economía más libre, es el país con menor corrupción. Chile ha mantenido este liderazgo desde que se comenzaron a elaborar los índices. Algunos países que en el pasado experimentaron mejoras, como Argentina durante los noventa, fueron la excepción a la regla: la mejora en las medidas de libertad económica fue acompañada de altos niveles de percepción de corrupción y de sistemas judiciales débiles.

LA LIBERTAD ECONÓMICA

La libertad económica es el derecho a tratar de hacer lo que uno quiera con lo que uno ha creado, construido, adquirido o recibido en compensación por su trabajo. La corrupción es usar bienes públicos, a los que no tenemos derecho, para beneficio propio. Usar bienes ajenos para beneficio propio en el sector privado es una acción más cercana al robo que a la corrupción. Burocratas o sus agentes, que tratan de vender los "derechos de tratar de hacer lo que uno quiera" con lo suyo, cometen actos de corrupción. Violan la libertad económica.

Tener índices de libertad económica que no incorporen el fenómeno de la corrupción es como tener índices de libertad política que no contemplen el fraude electoral. Si está permitido jugar en un parque libremente, pero los guarda-parques privilegian a unos e impiden o ponen injustas barreras a otros, no podemos decir que "la gente" es libre para jugar en el parque. Del mismo modo, cuanto más corrupción exista en una economía, los índices de libertad económica que no la incluyan adecuadamente en el análisis tendrán menos sentido y poder explicativo.

Algunos dirán que no se puede medir todo y que es mejor medir cada cosa por separado. Esto puede ser cierto en la academia. Pero aquellos que tienen la responsabilidad de analizar el ejercicio real de la libertad económi-

ca no pueden desentenderse del problema. Es por eso que he venido elaborando un índice de libertad económica justa o "limpia".

Así como antes se hablaba de un índice de miseria económica, que era la suma del nivel de inflación y del desempleo, mi índice de libertad económica limpia es el resultado de sumar a los índices de libertad económica el índice de transparencia económica (que es la inversa que el índice de corrupción), y realizar un promedio de ambos.¹ Este índice, a mi juicio, nos da una visión más realista de los desafíos en Latinoamérica.

UNA MEDIDA MÁS REALISTA

Durante gran parte de la última década, en una escala del 1 al 10, muchos de los países latinoamericanos venían sacando buenas notas en libertad económica. Sin embargo, cuando damos igual peso en las mediciones a la corrupción y a la imparcialidad del sistema judicial, los únicos países que sacan buena nota son Chile y Uruguay (ver tabla).

Los dos países con mayor transparencia, Chile y Uruguay, son los países que tienen mayor libertad económica. Los dos países con menor libertad económica (exceptuando Cuba), Venezuela y Haití, tienen los peores índices de transparencia.

Son varios los países que sacan sobre 6 o más en libertad económica y menos que 4 en transparencia. A mi juicio esta medida de "divergencia" refleja una situación de inestabilidad potencial en muchos países. Así como hay países, casos de Uruguay y Chile, donde la diferencia es poca y tienen una estabilidad positiva, hay países como Cuba, Venezuela y Argentina, donde hay poca divergencia y quizás apuntan a una triste estabilidad negativa. La falta de libertad económica y la corrupción se retroalimentan. Los resultados se ven en la Tabla 2. Paraguay aparece como el país donde hay más diferencia entre los niveles de libertad económica y de transparencia.

¹ Dado que cerca del 20% del índice de libertad económica de Heritage incluye la falta de transparencia y la falta de independencia judicial, este índice de libertad "limpia" pone un poco más de peso en la justicia que en la libertad. Toda ponderación en mediciones de la acción humana tiene elementos arbitrarios, pero la elaboración del índice que me ocupa intenta estar un poco más cercana a la realidad.

Tabla 1: Libertad Económica Limpia

País	Transparencia	Libertad Económica	Libertad Limpia
Chile	7,2	7,9	7,6
Uruguay	7,2	7	7,1
Costa Rica	5,4	6,7	6,1
Perú	3,8	6,8	5,3
Colombia	3,6	7	5,3
El Salvador	3,8	6,7	5,3
Panamá	3,8	6,3	5,1
Brasil	4,3	5,8	5,1
México	3,4	6,7	5,1
Bolivia	3,4	6,4	4,9
Guatemala	3,3	6	4,7
Rep. Dominicana	3,2	6	4,6
Nicaragua	2,9	5,7	4,3
Paraguay	2,5	6,1	4,3
Honduras	2,8	5,8	4,3
Ecuador	3,2	4,7	4,0
Cuba	4,8	2,9	3,9
Argentina	2,8	4,7	3,8
Venezuela	2,5	3,6	3,1
Haití	2,2	3,9	3,1

Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional 2012 (Corrupción), Índice de Libertad Económica Heritage-Wall Street Journal 2013.

Tabla 2: Divergencia entre Transparencia y Libertad Económica

País	Transparencia	Libertad Económica	Libertad Limpia	Divergencia
Paraguay	2,5	6,1	4,3	3,6
Colombia	3,6	7	5,3	3,4
México	3,4	6,7	5,1	3,3
Bolivia	3,4	6,4	4,9	3
Perú	3,8	6,8	5,3	3
Honduras	2,8	5,8	4,3	3
El Salvador	3,8	6,7	5,3	2,9
Nicaragua	2,9	5,7	4,3	2,8
Rep. Dominicana	3,2	6	4,6	2,8
Guatemala	3,3	6	4,7	2,7
Panamá	3,8	6,3	5,1	2,5
Argentina	2,8	4,7	3,8	1,9
Haití	2,2	3,9	3,1	1,7
Brasil	4,3	5,8	5,1	1,5
Ecuador	3,2	4,7	4,0	1,5
Costa Rica	5,4	6,7	6,1	1,3
Venezuela	2,5	3,6	3,1	1,1
Chile	7,2	7,9	7,6	0,7
Uruguay	7,2	7	7,1	-0,2
Cuba	4,8	2,9	3,9	-1,9

Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional 2012 (Corrupción), Índice de Libertad Económica Heritage-Wall Street Journal 2013.

LATINOAMÉRICA: ¿HACIA MAYOR CORRUPCIÓN?

La libertad económica tiende a ser restringida cuando: a) la opinión pública relevante percibe que el mercado libre no puede brindar la mejor solución a un problema de escasez, b) existe confusión en la estimación empírica de los costos de la supuesta falla del mercado, c) existen intereses poderosos y muy concentrados que pueden beneficiarse con la regulación, y d) los políticos perciben ventajas políticas resultado de las regulaciones.

Estas condiciones se dan hoy principalmente en las áreas de obras públicas, salud y ecología. Como todas las acciones humanas afectan a nuestra salud y al medio ambiente, el control burocrático en estos campos tiene el potencial de poner el grueso de toda la actividad económica bajo el control o supervisión del estado.

LOS MORALISTAS

Los países de Latinoamérica con menor corrupción, son los que tienen una economía más libre.² Todas las encuestas realizadas hasta el momento muestran que los pobres son los que más sufren el problema de la corrupción. En lugar de oponerse, los moralistas interesados por los pobres, deberían promover las libertades económicas dentro de un estado de igualdad ante la ley y respeto por la propiedad privada.

El mecanismo más idóneo para reducir la corrupción es el de reducir la arbitrariedad, implementando reformas económicas basadas en el respeto por la propiedad privada y la libertad de contratar. El pecado, el “misterio del mal,” también tiene que ser combatido empezando por la arbitrariedad dentro de un marco de caos intervencionista que aumenta las tentaciones de corrupción.

Contar con el apoyo de los moralistas para promover estas reformas es muy importante. Pese a escándalos en algunos países, la Iglesia continúa siendo, por bastante margen, la institución más respetada en Latinoamérica.³ A comienzos del siglo Diecinueve, líderes religiosos de Argentina, Chile, México, y de otros países latinoamericanos, acompañaron y a veces lideraron los reclamos por libertades económicas. Lo mismo sucedió durante los períodos de mayor crecimiento económico de Estados Unidos.

Por diversas razones, es hoy más difícil encontrar líderes religiosos convencidos de la importancia de la economía de mercado. La Academia de Ciencias Pontificias, en el Vaticano, tiene como miembro al premio Nobel Gary Becker, reconocida figura liberal. Hasta hace poco, resultaba difícil encontrar economistas como él consultados por los obispos de Latinoamérica. Una nueva generación de obispos e incluso Cardenales ha estado dialogan-

² Ver Alejandro Chafuen y Eugenio Guzmán, *Corrupción y Gobierno* (Santiago, Chile: Fundación Libertad y Desarrollo, 1988): 45-98. Una versión del estudio se encuentra en <http://www.atlas.org.ar/economia/chafuen_guzman.asp>.

³ Ver por ejemplo las encuestas anuales en <www.latinobarometro.org>.

do y participando en programas con economistas y expertos en políticas públicas con gran conocimiento de la importancia de la libertad económica para la sociedad libre.

Parte de la culpa no la tienen los obispos sino también los economistas liberales. Evitamos tratar temas, como la desigualdad, que son de gran importancia para los moralistas. Para encontrar campo común tenemos que mostrar que la desigual distribución de la libertad económica empeora las desigualdades naturales.

Casi todos los estudios muestran que la desigualdad en Latinoamérica no es el fruto de la desigualdad de la riqueza sino de la desigualdad en los ingresos. En una economía de mercado abierta, los ingresos vienen determinados por la productividad de los trabajadores, y la misma está correlacionada con los niveles de educación y acumulación de capital. En los niveles más pobres de la sociedad, los pobres tienen muy poco acceso a una educación con contenido útil. Lo mismo ocurre en otras áreas de la economía donde el Estado ha asumido un rol preponderante. En la mayoría de los países de la región sólo tienen acceso a la justicia, a servicios de seguridad y a pensiones adecuadas aquellos que están cerca del poder o de las riquezas. Son solo ellos los que pueden ejercitar su libertad económica. Los burócratas latinoamericanos han cerrado la puerta a muchas soluciones privadas para los problemas públicos. A la natural desigualdad basada en la diferente productividad se le añade el desigual acceso a la posibilidad de ejercer los derechos de libertad económica.

Debemos también recordar a los religiosos, que la Iglesia cristiana ha sido una de las grandes impulsoras de la globalización. Juan Pablo II recordaba que, como toda acción o proceso humano, la globalización puede facilitar efectos negativos y positivos. Los adelantos tecnológicos en las comunicaciones y el transporte, acompañados por la baja en los costos, ayuda a diseminar las buenas y malas costumbres. La cultura y los valores son también afectados en forma radical por esta globalización. Resulta más difícil esconder las acciones gubernamentales haciendo que los costos de medidas que van en contra de las opiniones y decisiones de los agentes relevantes se sientan casi instantáneamente.

Para evitar que la globalización fomente efectos negativos, tales como la marginación de amplios sectores de la población, Juan Pablo II propuso un incremento en la "globalización de la solidaridad." La solidaridad, en muchos casos, requiere la unión en la oposición a políticas públicas nacionales e internacionales. Antes de ser Sumo Pontífice, Karol Wojtyła (Juan Pablo II) dio como ejemplo de solidaridad, la actividad de los padres en oponerse a la educación pública. En el ámbito nacional, el mayor ataque contra la cultura

católica ha venido dándose en el campo de la educación, que continúa siendo una de las áreas más socializadas. En el ámbito internacional, el mayor ataque viene por la diseminación de las ideas panteístas que fundamentan una especie de "imperialismo ecológico" y por la diseminación de políticas de "salud familiar," que atentan contra la estructura familiar considerada como esencial por la tradición católica así como para muchas de las principales corrientes religiosas.

Los liberales, especialmente los que tratan de vivir la moral cristiana, deberían aprovechar todos estos campos y preocupaciones comunes para entablar diálogos fructíferos con los moralistas y los líderes religiosos. Para el diálogo con los líderes cristianos es importante que los que promueven las libertades económicas a nivel global, expliquen a los moralistas cristianos que sus ideas no contradicen a las suyas. Que están de acuerdo con que el proceso de globalización solo será encaminado hacia estructuras que contribuyan aún más al sano desarrollo de la persona humana si se da un incremento en una conversión personal a los valores cristianos. Pero también que es esencial un mejor entendimiento sobre qué tipo de acciones e instituciones fomentan el desarrollo de la sociedad civil. Los que creemos en el don de la libertad, estamos convencidos de que está al alcance de todos nosotros resistirnos a toda tentación negativa que pueda resultar de la globalización.

Pero esta no es la primera ola globalizante. A fines del siglo diecinueve se vivió un proceso similar. La diferencia con el proceso actual es que el área bajo control del poder coercitivo, el estado, es cuatro veces mayor que entonces. Pese a que la doctrina y la realidad dominante apuntan hacia un "neo-socialismo", la persona de nuestra cultura actual está tan acostumbrada al predominio estatal, que la desaceleración del proceso socializante fue bautizada por muchos como "neo-liberalismo".

UN NUEVO ESCENARIO

En varios países, especialmente en los Estados Unidos de América, después de la crisis del 2008, el gobierno ha vuelto a tomar medidas intervencionistas. Los países más grandes de Latinoamérica, gracias a los altos precios de sus productos exportables, han sufrido mucho menos la crisis y están creciendo, en promedio, más del doble que los Estados Unidos y que Europa. El mayor crecimiento económico de la región en comparación con Estados Unidos y Europa durante esta última década, puede hacer que se llegue a la peligrosa conclusión de que la corrupción, la falta de justicia y el intervencionismo, no importan.

El uso creciente de la herramienta de los programas de Transferencias Condicionadas, analizados en varios de los capítulos en este libro, han despertado el optimismo de que, por fin, el estado ha encontrado una herramienta efectiva para sus programas de “estado benefactor.” Es esencial que se sigan estudiando los efectos políticos, sociales y culturales, y no solo económicos de estas transferencias. Y es también muy importante estudiar el marco de transparencia en la implementación de los mismos.

EL POPULISMO

Lamentablemente, uno de los males mayores que afronta la región es un rebrote del populismo. Esta tendencia es exacerbada por la creciente ignorancia y amnesia del mundo desarrollado acerca de la diferencia que existe entre el liberalismo constitucionalista y el liberalismo rousseauiano.

Las elecciones presidenciales son vistas, y aceptadas, como un concurso para obtener patentes de pirata, patentes para abusar de personas, instituciones y libertades. Golpistas como Chávez o ex políticos con pedido de captura internacional, pueden redimirse a los ojos no solo de su población, sino a los ojos del Departamento de Estado de EEUU, por medio de una victoria electoral. La victoria en el ejercicio del derecho al voto parece dar derecho a violar todo otro derecho.

Si sumamos esto a la gran cantidad de gente con poco acceso a la educación y todavía muy acostumbrada al caudillaje, podemos pronosticar que de todos los males que afrenta Latinoamérica, el populismo será el más difícil de erradicar.⁴

Como todo movimiento minoritario, durante más de medio siglo, el verdadero liberalismo latinoamericano ha venido adquiriendo muchas características dogmáticas e intransigentes. Estas le han impedido dialogar con los moralistas y sumar gente a esfuerzos políticos que le permitan acceder o influir decisivamente en poder. Aprender de alguno de nuestros fracasos es la única manera de ganar campo para la libertad.

Los países de Latinoamérica no están condenados al fracaso. Si sus sociedades civiles forman coaliciones para que los gobiernos latinoamericanos

⁴ “El Coraje de la Libertad: Como vencer al populismo en Latinoamérica.” En *Cuadernos de Pensamiento Político*, FAES, Abril-Junio, 2011. <http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/3170/EL_CORAJE_DE_LA_LIBERTAD_COMO_VENCER_AL_POPULISMO_EN_LATINOAMERICA_ALEJANDRO_ANTONIO_CHAFUEN.pdf>.

adopten las políticas que están en el corazón del éxito económico de Estados Unidos, tales como la moneda sana, una economía abierta y un grado importante de respeto por la propiedad privada, la libertad tiene el potencial de reinar en la región. Si, por el contrario, Latinoamérica cae aún más en manos de populistas y copia las peores políticas impositivas y regulatorias de muchos países desarrollados, retornará a un período de inestabilidad y estancamiento donde se cultivará todavía más la corrupción. La debacle argentina y venezolana será la regla más que la excepción.

Cada vez que un gobierno socialista caía en una crisis económica o incentivaba una masacre difícil de ocultar, los socialistas de otras latitudes solían y suelen decir “fracasaron porque no eran verdaderos socialistas”. Los liberales parecemos responder del mismo modo. Cuando nos preguntan la razón del fracaso de muchas de las reformas económicas en Latinoamérica, respondemos que las mismas no fueron verdaderamente liberales, o que fueron realizadas por gente que no era verdaderamente liberal, “el dogma liberal es perfecto, no tuvo culpa alguna, nosotros los liberales menos.”

Hay pocas cosas más negativas en la vida personal, familiar y social, que echar la culpa a los demás. Es sólo aprendiendo qué es lo que cada uno de nosotros dejó de hacer o hizo mal que podremos algún día evitar caer en el mismo mal. La corrupción y el continuo déficit de la justicia no es culpa del clima o de los genes. Son el resultado de la acción humana. Es necesario seguir trabajando en muchas áreas, no solo la economía, para poder ayudar a que Latinoamérica avance hacia un camino de libertad, prosperidad y justicia.*

REFERENCIAS

Chafuen, Alejandro (2011), “El Coraje de la Libertad: Como vencer al populismo en Latinoamérica.” En *Cuadernos de Pensamiento Político*, Fundación FAES, Abril-Junio, 2011.

Chafuen, Alejandro y Guzmán, Eugenio (1988), “Corrupción y Gobierno”, 45-98, Fundación Libertad y Desarrollo, Santiago Chile.

Índice de Libertad Económica (2013), Fundación Heritage en colaboración con el Wall Street Journal, <www.heritage.org/index/>.

Índice de Percepción de la Corrupción (2012), Transparencia Internacional, <www.transparency.org>.

* Parte del contenido de este artículo fue publicado antes en “Libertad sin Justicia”, Revista Perspectiva, No. 2, Julio 2003, Bogotá, Colombia.

La Trampa de la dependencia económica:

Un análisis de los Planes Sociales en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires

MARCOS HILDING OHLSSON, AXEL JORGENSEN Y AGUSTIN ETCHEBARNE.
Instituto Libertad y Progreso, Argentina

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo combina una investigación macro y micro sobre los planes sociales en la Provincia de Buenos Aires, elaborado sobre un listado de todos los planes sociales Nacionales y Provinciales que se otorgan en la Provincia de Buenos Aires.

En primer lugar, realizamos una breve introducción sobre el Gasto Social en Argentina y la historia de los planes sociales. Analizamos otros estudios realizados sobre el tema y los intentos por coordinar el trabajo entre distintos Ministerios y niveles de Gobierno. También explicamos la metodología utilizada en este estudio.

En segundo lugar, mostramos los resultados de la investigación. Describimos el estado de situación de los planes sociales en Argentina enfocado en la Provincia de Buenos Aires. Enumeramos todos los planes otorgados, la cantidad de beneficiarios y montos por plan de cada Ministerio del Gobierno Nacional. Después presentamos los resultados de la Provincia de Buenos Aires de la misma manera. Con toda esta información armamos un mapa de los planes sociales que se otorgan, especialmente analizando el impacto que tienen en la provincia de Buenos Aires.

En tercer lugar, analizamos el resultado de entrevistas cualitativas (*focus group*) realizadas en un barrio de emergencia en el cual se reciben planes sociales. En una segunda etapa, revisaremos el impacto que los planes sociales tienen en las personas y las familias al cambiar el sistema de incentivos positivos o negativos para buscar un trabajo privado y también si existe una relación entre los subsidios otorgados y el clientelismo político.

Por último, presentamos nuestras conclusiones en base a los resultados.

En los últimos años aumentó el gasto público consolidado en Argentina, pasando del 30% del PIB en promedio en los 90, a 47% en el año 2011. Ha crecido tanto a nivel del Gobierno Nacional, como de los Provinciales y Municipales, y uno de los rubros de mayor crecimiento es el gasto social que representaba algo menos del 40% del Gasto Total en 1982 y fue aumentando hasta alcanzar el 67,5% en el 2002, para luego fluctuar alrededor del 65% hasta la actualidad¹. Sin embargo existen dudas acerca de si ese incremento se ha hecho en base a una planificación estratégica, con medición y evaluación del gasto y del impacto que tiene sobre las familias. La investigación permite sugerir que más bien ha sido el resultado de una sumatoria de distintos planes, programas y subsidios otorgados por distintos ministerios y secretarías dentro de los tres niveles de gobierno, a lo que se suman las pensiones otorgadas directamente por senadores, diputados y concejales, sin una coordinación realizada en base a un plan estratégico.

El estudio nos permite concluir con claridad que los planes llamados de “inclusión social” no han logrado su objetivo por la sencilla razón de que año tras año ha ido creciendo la cantidad de gente que los percibe, a pesar de llevar 10 años de expansión económica (con apenas una leve recesión en 2009).

Salvo excepciones, los planes sociales no debieran transformarse en muletas que acompañen a las familias durante toda su vida, sino en paliativos frente a un momento de crisis que incluyan planes de reentrenamiento para que cada familia logre auto-sustentarse. Consideramos que los planes sociales demuestran que han funcionado cuando dejan de ser necesarios.

A los políticos les entusiasma anunciar el lanzamiento de un nuevo plan, el impacto que tendrán y los bondadosos que son por otorgarlos, pero no tienen grandes incentivos para analizar el resultado del impacto real obtenido, o la coordinación con planes similares en otras áreas de Gobierno.

Al no existir información unificada disponible sobre todos los planes sociales existentes, quién los otorga, qué requisitos debe cumplir un beneficiario para recibirlo, tampoco existen registros sobre posibles superposiciones; además, en varios programas los beneficiarios sufren la discrecionalidad de los funcionarios que tienen la facultad de otorgarlos. No hemos encontrado estudios sobre cómo esta maraña de planes sociales afectan a los jefes de familias, al hecho de alterar los incentivos naturales para trabajar y cómo cambian las relaciones intra-familiares.

¹ Repetto, Fabián y Potenza dal Masetto, Fernanda (2011). Páginas 13 y 14.

Existe un trabajo muy interesante del Banco Mundial², realizado en 2008, donde se hace un estudio integral de las políticas sociales en Argentina. Hemos encontrado otros que analizan algún plan en particular, en algún distrito. En ese sentido se destacan varias investigaciones de CIPPEC. También hay muchos trabajos teóricos sobre la importancia de los planes sociales o de la justicia social y otros hablando de los grandes lineamientos de las políticas sociales. Pero no hemos encontrado estudios que muestren un mapa de los problemas sociales y los planes que pretenden compensarlos o solucionarlos, ni tampoco de su incidencia en los incentivos que provocan en los beneficiarios. Por lo tanto, en este sentido, vemos una oportunidad para aportar un estudio de dichos planes.

SUBSIDIOS/PENSIONES/BECAS SOCIALES

Para empezar a analizar los planes sociales o “subsidijs sociales”, lo primero que hicimos fue definir el ámbito de estudio de la manera más acotada posible. Esta tarea ya es difícil en sí misma por la multiplicidad de programas, planes, proyectos, dados por los distintos organismos, secretarías, fundaciones, agrupaciones que dificulta la definición de qué es un plan social. En algunos lugares los llaman subsidios, fondos de desempleo, becas, pensiones no contributivas, etc.

Denominaremos “subsidijs sociales” a todas las transferencias monetarias o equivalentes en especies otorgadas por el Estado sin contra-prestación equivalente previa por parte del receptor. Excluimos las jubilaciones que son otorgadas sin aportes. También los subsidios escondidos como gastos por empleo estatal efectivo, en donde la persona no asiste a trabajar, excepto el día de pago, recibiendo dinero sin contraprestación (llamados comúnmente “ñoquis”). Dadas las características del trabajo, sería muy difícil medir esto sin hacer una auditoría completa del Estado.

Existen diversos trabajos realizados sobre el Gasto Social³. En estos se estudia el Gasto Social total que incluye una variedad de servicios, desde gastos en educación, salud, deportes, etc.

En nuestro caso, nos limitamos a estudiar las transferencias de dinero en efectivo o bienes otorgados que tienen valor monetario, esto es, que se pueden vender en el mercado. Como ejemplo, incluimos las laptops que en-

² Cruces G., Moreno J.M., Ringold D., Rofman R. (2008).

³ Cogliandro (2011), varios trabajos de Repetto en CIPPEC.

trega el Gobierno a los alumnos, pero no incluimos otros gastos sociales en educación, como por ejemplo los sueldos de los maestros o las tizas que se utilizan en una clase. Admitimos la dificultad de no registrar algunos gastos, por ejemplo bienes o servicios que no entran en la categoría de transferencia en la contabilidad, como materiales para la construcción que figuran como bienes de consumos; como tampoco podemos medir si se desvían fondos de alguna cuenta. Al igual que los subsidios escondidos como empleo público, son difíciles de detectar y cuantificar.

Los Gobiernos Nacionales, Provinciales y Municipales otorgan una vasta gama de planes, pensiones, becas y subsidios. Estos incluyen pensiones provinciales, seguros de desempleo, subsidios directos, planes alimenticios, etc. A todo esto hay que agregar los fondos que manejan los legisladores Nacionales, Provinciales y en algunos casos los mismos concejales, sumados a decretos particulares de los poderes ejecutivos que se escapan a los planes tradicionales. Y todavía falta sumar los fondos que son destinados a subsidios a ONGs, agrupaciones u otras instituciones intermedias que a su vez entregan bienes y fondos particulares.

La cantidad de planes y la complejidad del sistema de otorgamiento parecen diseñados para dificultar el control, la medición y evaluación de cada uno de ellos.

HISTORIA DE LOS PLANES SOCIALES⁴

A lo largo de la historia ha habido un llamado a transferir recursos de las personas con mayores posibilidades hacia las personas más necesitadas de la sociedad, pero las razones, fundamentos y las formas han variado considerablemente. En el antiguo testamento hay un claro llamado a sostener a las viudas, huérfanos y a los extranjeros. Es decir, gente que por su condición no podía trabajar y no tenía familiares directos que los sostuvieran.

En Argentina, con fuerte influencia española, se desarrollaron las obras de beneficencia y caridad de distintas órdenes religiosas. En 1823, el Presidente Rivadavia crea la Sociedad de Beneficencia, una entidad estatal para hacer parte del trabajo que hacían las órdenes religiosas. Esta sociedad, pasó por distintas etapas, con financiamiento público y privado.

⁴ Para ello recomendamos leer "En defensa de los más necesitados" de Alberto Benegas Lynch y Martin Krause (1998), "Historia del trabajo social en la Argentina" de Norberto Ayalón (1980), y "La política social argentina en perspectiva" de Ernesto Aldo Isuani (2008).

A fines del siglo XIX, a medida que fueron llegando las olas de inmigrantes, se fue construyendo una red de contención por parte de grupos familiares extendidos o por grupos de descendientes de los mismos países.

“Numerosos asilos, comedores, hospitales, colectas, casas de huérfanos y colegios, fueron construidos y administrados por particulares. Algunos de estos institutos tenían una finalidad primordialmente mutua para sus miembros. Otros, en cambio, fueron construidos y financiados para atender las necesidades de asilo, alimentación y salud de las personas pobres. Muchos de los hospitales, bibliotecas, asilos y escuelas que hoy vemos en las calles de Buenos Aires y muchas ciudades del interior son producto de donaciones particulares y de la actividad de asociaciones civiles independientes del estado. Todo esto atestigua silenciosamente que la ayuda a los pobres en un comienzo no fue, ni una creación, ni un patrimonio exclusivo de lo que después se dio en llamar el estado benefactor.”⁵

Durante el Siglo XIX, en varios países, los gobiernos empezaron a solventar con fondos públicos servicios de salud u orfanatos para personas que eran “merecedoras”. Sin embargo, a fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX empezó a enfocarse en otro grupo de personas, los trabajadores, debido al aumento de los conflictos sociales.

“A partir de la segunda posguerra una tercera mirada de la política social emergió en Europa, basada en el concepto de ciudadanía. En este esquema, los servicios sociales son brindados a todos los habitantes de una sociedad determinada (son “universales”), el acceso suele ser gratuito y el financiamiento de los servicios brindados es estatal con base en el sistema impositivo vigente. El Servicio Nacional de Salud (National Health Service) del Reino Unido fue el arquetipo de esta modalidad de la política social.”⁶

Estas nuevas ideas en el mundo tuvieron su efecto en Argentina. Antes de la década del treinta, la participación del Estado era acotada y se limitaba principalmente a solventar sociedades de beneficencia con una orientación discrecional. A partir de entonces empezó a crecer sin pausa.

“En el año 1934 con la firma del Presidente Agustín P. Justo fue presentado un proyecto de Ley sobre Asistencia y Previsión Social”⁷

No vamos a entrar en detalle, pero en los años 30 y 40 crecieron las funciones del Estado en cuanto a solventar la asistencia a los más necesitados. Y junto con el crecimiento de la asistencia, hay un cambio de ideas que se re-

⁵ Benegas Lynch y Krause (1998), “En defensa de los más necesitados”, página 107

⁶ Ernesto Aldo Isuani (2008), “La política social argentina en perspectiva”, página 170.

⁷ Norberto Ayalón (1980) Historia del trabajo social en la Argentina (Buenos Aires: Espacio Editorial, 1992) página 27.

fleja en el cambio del lenguaje: en lugar de hablar de “beneficencia” o “caridad” se incorpora el concepto de “justicia social”. Junto con las nuevas ideas, se fueron creando nuevas oficinas, secretarías y ministerios, que ofrecen los nuevos servicios y subsidios para los más necesitados. Este crecimiento de las funciones del Estado, fue desplazando paulatinamente a las organizaciones de beneficencia privadas.

En el gobierno de Perón, “*Pasaron a integrar la Dirección Nacional de Asistencia Social (Secretaría de Trabajo y Previsión-STP) los siguientes organismos: la Dirección General de Asistencia Social de la STP, la Sociedad de Beneficencia de la Capital y las Sociedades y Asociaciones de igual carácter que existían en el país, cuyos bienes, muebles e inmuebles y/o de cualquier otra naturaleza se transfirieron al nuevo organismo, conjuntamente con su personal, créditos de presupuesto, cuentas especiales, derechos y obligaciones.*”⁸

Se crea la Fundación Eva Perón, una fundación privada pero solventada principalmente con fondos estatales y con aportes semi-voluntarios del sector privado. En este accionar, no se rendía cuentas por los fondos gastados y por más que gran parte de los aportes eran públicos, se entregaban en el nombre de una persona, Eva Perón. Los fondos públicos fueron utilizados para hacer política partidaria. En 1956 los bienes de la Fundación pasan a integrar la Dirección Nacional de Asistencia Social.

Desde entonces hasta estos días, cada Gobierno ha creado nuevas oficinas, secretarías y ministerios.⁹ En gobiernos de distintos color político, han aumentado los planes sociales, se les han cambiado los nombres, se han abierto los mismos planes en distintos niveles de gobierno, duplicando y hasta triplicando las funciones. Y se han utilizado para cooptar políticamente a los beneficiarios, pero la pregunta que debe responderse es si realmente han ayudado para que la gente más necesitada logre salir de situaciones de pobreza.

Algo que no ha cambiado con el tiempo, es que a pesar de las mejores herramientas tecnológicas, no hay datos precisos sobre los montos, los beneficiarios, la metodología de entrega y una evaluación sobre la eficacia en la consecución de los objetivos de cada nuevo plan social.

⁸ Norberto Ayalón, op. cit. , p. 36.

⁹ Se recomienda leer Benegas Lynch y Krause (1998) capítulo 4 para profundizar en el tema.

Existe un amplio debate político y filosófico acerca de la ayuda social en general y de los planes sociales en particular. Algunos autores parten del supuesto de que existe cierta inequidad en los ingresos de las personas que surge de las propias estructuras sociales, políticas y económicas de la sociedad. Sostienen la necesidad de actuar en favor de la justicia social, los “necesitados” tienen derecho a reclamar al Estado y éste tiene la obligación de asistirlos, protegerlos, pero además, alimentarlos, darles una vivienda digna, etc. de forma tal de compensar esa inequidad del punto de partida. En base a esta teoría, tienen derecho a recibir un ingreso por parte del Estado aún sin contraprestación. Otros pensadores, como John Rawls, justifican la ayuda del Estado admitiendo que las diferencias de ingresos pueden deberse a factores reales como las diferentes habilidades de las personas, su contexto familiar y social. De ese modo concluyen la necesidad de ayuda por el simple hecho de que la inmensa mayoría preferiría una sociedad que asegure un nivel mínimo de bienestar para el más desdichado de los habitantes.

Otras escuelas de pensamiento, consideran que el rol del Estado no incluye quitarle al que más tiene o produce para darle al que menos tiene, porque se basan en que la propiedad privada es un derecho anterior a la creación del Estado y éste no posee la potestad de forzarlo a ayudar a otras personas, sino que la caridad debe ser voluntaria y estar en el ámbito privado y no público. Además, existe una imposibilidad fáctica de establecer todos los factores que determinan los diferentes niveles de riqueza y de ingreso, algo que está en permanente mutación y cambio. Por último, algunos pensadores enfatizan que la modificación de los incentivos (premios castigos) afectan las decisiones de trabajo, inversión, ocio, etc., pudiendo complicar y hasta anular la futura creación de riqueza.

A partir de ahí, surgen muchas dudas adicionales. ¿Debe el Estado garantizar algunos servicios mínimos? ¿Cuáles? y ¿En qué cantidad?

Pero no es materia para este trabajo analizar las distintas posiciones acerca del rol del Estado, ni las formas en que debe cumplir ese rol. Sólo buscamos presentar un mapa del sistema actual en Argentina que sea de alguna utilidad para quienes deseen comprenderlo y mejorarlo.

En ese sentido empezamos por preguntarnos: ¿Cuáles son los objetivos de los planes sociales? Generar un sustento de vida como tal, o brindar las herramientas y el carácter necesarios para que las personas puedan sustentarse por sí mismas despegándose de la dependencia del Estado. ¿Dar un pescado o enseñar a pescar?

Hay una diferencia entre asistencialismo y desarrollo humano. La primera deviene de la palabra asistir, que es dar una mano en un momento crítico. Esto conlleva un posible problema que cuando el asistencialismo perdura en el tiempo termina, casi indefectiblemente, generando dependencia, sin generar incentivos para que las personas y las familias se desarrollen plenamente y logren auto-sustentarse.

Por supuesto, es entendible y necesaria la asistencia en situaciones críticas, en casos de catástrofes naturales o personales, que ponen a las personas en una situación crítica y que necesitan una ayuda específica para levantarse. Pero el peligro es generar los incentivos para que se queden en esa situación.

El desarrollo humano pretende, en cambio, aportar herramientas de educación y de disciplina laboral necesarias para lograr la auto-suficiencia, multiplicando las oportunidades para que la gente pueda dejar de depender de la asistencia social.

“La protección social [es] el conjunto de políticas que ayudan a los individuos y hogares a administrar los riesgos sociales, hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y superar situaciones de pobreza estructural. Entre sus objetivos se destacan la generación de oportunidades de empleo y la reducción de la volatilidad del consumo. Los riesgos cubiertos incluyen pérdida de empleo, problemas de salud, nacimientos, vejez, sequías e inundaciones, entre otros.”¹⁰

En este sentido, es interesante evaluar la percepción que los ciudadanos tienen de los planes sociales en general. Para eso analizamos los resultados de la encuesta presentada en el trabajo del Banco Mundial (2008)¹¹. Solamente los planes más conocidos, en ese momento los “Planes jefes y jefas de hogar” y el “Plan Trabajar”, tienen amplio reconocimiento, mientras que la mayoría de los otros planes no son conocidos por los potenciales beneficiarios. Además, un 80% de los encuestados dijo no recibir ningún plan, a pesar de la amplia gama de programas y beneficiarios. Se puede observar que 58% de los encuestados no estaba de acuerdo con el sistema de planes sociales. Un 88% de la gente cree que los planes sociales son utilizados políticamente. Y un 83% de la gente dice que los planes sociales deberían apuntar a capacitar

¹⁰ Dena Ringold y Rafael Rofman (2008), Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario pagina 26, Banco Mundial.

¹¹ Estudio realizado entre mediados de junio y mediados de agosto de 2007 por Equipos MORI Argentina y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (CEDLAS) en el marco del proyecto “Política de Ingresos en Argentina” de la Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. El estudio consistió en una encuesta de opinión de 2.500 casos, con una muestra representativa de hogares a nivel nacional, regional y urbano-rural. (Guillermo Cruces y Helena Rovner, 2008, “Los programas sociales en la opinión pública” pag. 49. capítulo 2).

y generar empleo. Estos resultados muestran que, al menos en ese momento, había serios cuestionamientos.

LA FALTA DE COORDINACIÓN DE LOS PLANES SOCIALES EN ARGENTINA

Al observar la cantidad de distintos planes distribuidos en tantas oficinas, nos preguntamos cuáles son las razones para que esto suceda. Una mirada podría ser que existen muchas necesidades distintas y que cada plan viene a cubrir una de esas necesidades de la mejor manera y que al cruzarse logran cubrir eventuales excepciones. Además, que al haber varias oficinas distintas se podrían ampliar no solo la cobertura sino también la gama de necesidades. Pero al observar la cobertura y las necesidades que apuntan a cubrir los planes, incluso los más fervientes defensores del asistencialismo podrían encontrar que varios planes se solapan, se repiten y carecen de coordinación. Esto reduce su eficacia, aumenta los costos administrativos y empeora la calidad de información, el control y seguimiento favoreciendo la discrecionalidad y la corrupción.

Otra respuesta podría ser que a cada político le entusiasma anunciar el lanzamiento de un nuevo plan, el impacto que tendrá como modo de mostrar su bondad al otorgarlo, pero luego, no tienen grandes incentivos para analizar el resultado del impacto real obtenido o la coordinación con planes similares en otras áreas de Gobierno.

Así, sostiene Rodrigo Zarazaga¹² que la razón de que existan tantos planes distintos es que cada nuevo plan lo maneja un político distinto y es su forma de controlar “su” territorio. Los planes existentes ya tienen “dueños” y es difícil y costoso suprimirlos. Incluso planes que supuestamente no existen siguen teniendo beneficiarios que cobran mensualmente, son manejados por punteros que responden a otros políticos. Por esa razón, cada ministro, secretario, subsecretario, quiere manejar su propia estructura de planes sociales y trabaja con sus propios referentes.

INTENTOS DE COORDINACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN

Vista la vasta lista de diversos planes y de distintos ministerios, secretarías, subsecretarías que se encargan de distribuirlos, ejecutarlos, contro-

¹² Entrevista realizada a Rodrigo Zarazaga 17 de mayo del 2012.

larlos, tanto a nivel nacional, provincial y municipal, han surgido muchas críticas a la falta de coordinación e información sobre dichos planes. Debido a esto, ha habido varios intentos de reorganizar y coordinar todos estos proyectos pero a nuestro entender han fracasado rotundamente ya que no se ha atacado el corazón del problema.

Hace varios años que distintos actores buscaron mecanismos para ordenar y organizar la proliferación de planes y programas sociales. Por eso en los 90 se crearon distintas oficinas:

*“Componen la estructura del CNCPS diferentes organismos: el Consejo Nacional de las Mujeres; la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS); el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC); el sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) y el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS)”*¹³

Todos apuntan a coordinar el trabajo a nivel nacional. Gala Díaz Langou et all (2010) destaca la intención de la reforma en el Gobierno de De La Rúa:

*“Así, se proponía reducir los 69 programas existentes a 18, distribuidos en 7 áreas: Alimentación; Capacitación, Empleo y Desarrollo Productivo; Educación; Atención a la Salud; Integración Social y Desarrollo Comunitario; Vivienda e Infraestructura Social y Subsidios al Ingreso. No obstante, en medio de tensiones políticas de un gobierno debilitado y con el alejamiento del Jefe de Gabinete, la propuesta quedó estancada.”*¹⁴

El mismo autor cuenta como en el 2002 se creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) por medio del Decreto 357/02, en reemplazo del Gabinete Social.

*“En el ámbito del CNCPS existe un Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales (CCNPS), creado en enero de 2005 (Decreto 15/05, reglamentado a través de la Resolución del CNCPS 408/06). Su funcionamiento tiene como antecedente la conformación del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Decreto 565/02).”*¹⁵

“Durante los últimos veinte años, en la Argentina se han ensayado diferentes fórmulas, entre las que destacan cuatro alternativas: a) Planes Sociales amplios como “mecanismo paraguas” para mantener la oferta vigente, sobre todo de progra-

¹³ Díaz Langou, G; Potenza Dal Masetto, F; Forteza, P (2010); *“Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión”* CIPPEC, programa de protección social, Documento de trabajo N 45, página 8.

¹⁴ Díaz Langou, G; Potenza Dal Masetto, F; Forteza, P (2010); op., pagina 19.

¹⁵ Díaz Langou, G; Potenza Dal Masetto, F; Forteza, P (2010); op., pagina 15.

mas frente a la pobreza (son los casos de los planes anunciados en 1993 y 1995); b) propuestas de Consolidación de Programas Sociales Focalizados, que apuntaban a reducir a pocas líneas de intervención el conjunto de programas vigentes (esta experiencia se repitió en 1996 y en 2000); 3) creación de organismos de nivel central con responsabilidad programática (tales los casos de la Secretaría de Desarrollo Social en 1995 y el Ministerio de Seguridad Social en 2001); y 4) creación de instancias con algún grado más o menos difuso de responsabilidad sobre la oferta del nivel central en materia de políticas contra la pobreza, con pretensión declarativa de articular toda la oferta social (como el caso del Gabinete Social, creado en 1997)”¹⁶

Lo que estos autores muestran es que ya desde hace varios años se ve la necesidad de reformar el sistema de planes sociales: se abrieron oficinas de control, se propuso cruzar información y hubo varios intentos de simplificar la cantidad de planes. Pero la realidad muestra que cada vez hay más oficinas que otorgan planes, mayor diversidad de ellos y no se logra coordinar mejor el esfuerzo.

Sumado a esto, no hay indicadores de control, precisos y continuados en el tiempo, para medir el impacto, la eficiencia y eficacia de los planes realizados de forma académica y no arbitraria. De esta manera, tanto cuando se elogia o critica algún plan en particular, faltan herramientas para poder evaluar su eventual éxito o los parámetros bajo los que se logró el objetivo buscado.

METODOLOGÍA

Obtener una base de datos de todos los planes sociales otorgados por el Gobierno Nacional de Argentina y por la Provincia de Buenos Aires fue uno de los principales focos de esta investigación. En primer lugar, definimos y acotamos el área de investigación. Para eso decidimos responder las siguientes cuestiones: ¿cuáles son las preguntas más importantes a realizar cuando se estudia un plan social con una mirada académica? Las preguntas que se nos ocurrieron fueron del estilo: ¿Cuánto dinero otorga el plan?, ¿Cuántos beneficiarios reciben el plan?, ¿Cuáles son sus objetivos?, ¿Qué contraprestaciones requieren?, ¿Cuánto presupuesto se le destina? y ¿Quiénes pueden recibirlo?

¹⁶ Repetto Repetto, Fabián y María Fernanda Potenza Dal Masetto (2003): “Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. Página 17.

En segundo lugar estudiamos los trabajos e informes realizados por otros centros de estudios, sean públicos, privados o del tercer sector. En ese sentido, debemos destacar el trabajo de Gisell Cogliandro¹⁷ sobre el “Gasto Público Social y su distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2012, el estudio sobre *“Los principales programas nacionales de protección social”*¹⁸ y *“Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires”*¹⁹ del CIPPEC. Además, tuvimos el privilegio de reunirnos con distintos expertos en el área quienes nos aconsejaron y recomendaron fuentes de información y desafíos para nuestro trabajo.

En un tercer paso fuimos a las fuentes. Analizamos los distintos presupuestos, desglosándolo por ministerio, secretaria y dirección. Estudiamos los discursos inaugurales, analizamos las páginas de internet y buscamos toda la información disponible. Comenzamos investigando las páginas de los distintos Ministerios nacionales que administran algún plan y a la par, la Ley de Presupuesto Nacional ubicada en el sitio web del Ministerio de economía.

Nuestro primer obstáculo fue encontrarnos con que los nombres de los Planes o Programas sociales que publicaban los Ministerios no corresponden con aquellos que figuran en la Ley de Presupuesto del 2012. Algunos planes que figuraban en el sitio web del ministerio aparecían como un solo programa en el Presupuesto. Esto nos pareció relevante ya que a menor nivel de detalle en el Presupuesto mayor es la posibilidad de discrecionalidad a la hora de administrar los gastos.

Con la intención de solucionar esto, nuestro siguiente paso fue enviar pedidos a cada Ministerio relevante donde se les solicitaba detalladamente información sobre cada plan o programa que maneja. Recibimos respuestas a la gran mayoría de los pedidos enviados, aunque en general fueron redundantes y obsoletas. En el anexo podrá encontrar copias de las cartas de solicitud enviadas y de las respuestas recibidas. Además en el cuadro 10, se puede ver quiénes respondieron y cómo. La falta de detalle en las respuestas confirmó nuestras sospechas de discrecionalidad existente detrás de estos

¹⁷ Cogliandro (2011)

¹⁸ Díaz Langou, G; Potenza Dal Masetto, F; Forteza, P (2010); *“Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión”* CIPPEC, programa de protección social, Documento de trabajo N 45, julio 2010.

¹⁹ Díaz Langou, G; Fernández, J.P; Forteza, P. y Potenza Dal Masetto, M.F; *“Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires”* CIPPEC, julio 2011.

programas. En muchos casos sucedió que la información que obtuvimos de los ministerios difería ampliamente de la presentada en el presupuesto y a su vez de lo presentado en la ejecución del presupuesto.

RESPUESTAS DE LAS OFICINAS

Cuadro 10: Respuestas por Ministerios

Ministerio	Respuesta	En Tiempo	Beneficiarios	Montos	Presupuesto
TRABAJO	SI	No	SI	NO	SI
EDUCACIÓN	SI	No	EN PARTE	NO	EN PARTE
ECONOMÍA	SI	SI	X	X	EN PARTE
DESARROLLO SOCIAL	SI	SI	SI	SI	SI
PLANIFICACIÓN	NO	No	NO	NO	NO
SIEMPRO	SI	No	X	X	X

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Respuestas de los distintos Organismos
 x: no solicitamos esta información

Realizamos un cuadro con las respuestas de los distintos Organismos para mostrar de forma simplificada la calidad de respuesta de cada uno a nuestras solicitudes de información.

A nivel nacional enviamos solicitudes a seis Organismos distintos. La Primera columna refleja si el Organismo respondió o no a la solicitud. En este caso el único que no cumplió fue el Ministerio de Planificación Federal. Nos comunicamos con ellos para investigar el motivo y su respuesta fue que no pudieron darnos ninguna justificación.

El Ministerio de Trabajo respondió a nuestra solicitud de forma tardía, es decir en un plazo superior a los diez días hábiles estipulados en el Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública que indica que "El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de DIEZ (10) días. El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros DIEZ (10) días, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada."²⁰

Bajo este concepto, sólo 1/3 de los Organismos respondieron dentro del plazo estipulado o recurrieron a la prórroga por motivos excepcionales. El resto de los organismos respondió fuera del plazo sin solicitar prórroga.

Las últimas tres columnas reflejan el contenido de las respuestas. Nuestras solicitudes eran simples y concretas, buscábamos saber qué Planes o

²⁰ Decreto 1172/2003 de acceso a información pública: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>>.

Programas sociales brindaban, a cuántos beneficiarios alcanzaban, qué monto recibían y qué presupuesto tenían asignado a cada uno. Como se puede apreciar, ninguno respondió a todas las consultas. Las respuestas más completas fueron las del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Educación. En cuanto al resto de los Ministerios, brindaron respuestas vagas y amplias, como en el caso del Ministerio de Desarrollo Social que respondió lo siguiente:

“Para conocer toda información relacionada a los programas sociales que se encuentra implementando el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, puede acceder a través de nuestra página web ><http://www.desarrollosocial.gob.ar>>, y para conocer la relacionada a los presupuestos, puede acceder a través del sitio web del Ministerio de Economía – Secretaría de Hacienda, en el link <<http://www.mecon.gov.ar>>.”

El Ministerio de Economía nos brindó información desactualizada de 2009. En el caso particular del SIEMPRO y el CNCPS, los cuales se encuentran en la misma oficina, les solicitamos una entrevista para conocer en mayor profundidad el trabajo que realizan. Su respuesta fue que no disponían de tiempo para esto ya que el equipo “estaba con mucho trabajo”. El último informe que publicaron fue en 2007.

PLANES SOCIALES DEL GOBIERNO NACIONAL. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL NACIONAL

El Gobierno Nacional tiene un presupuesto destinado a cumplir varios fines. El mismo se distribuye en el Ministerio y en distintas oficinas públicas.²¹ En el cuadro 1 se puede observar el gasto público social para el año 2011 y 2012 de aquellas jurisdicciones o entidades que transfieren o tienen en sus programas la transferencia de dinero a personas tal como figuran en la Ley de Presupuesto de cada año. Estos son el Ministerio de Desarrollo social, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Planificación Federal y la Administración Nacional de Seguridad Social.

En el año 2011, la suma de los presupuestos de estos Ministerios y AN-SeS fue de \$259,250 millones, un 69% del Presupuesto total y en 2012 estaba programado en \$374,549 millones. De un año a otro se puede apreciar un aumento del 34% en el nivel de presupuesto de los Organismos que otorgan

²¹ Para profundizar en un estudio sobre el Gasto Social en Argentina, recomendamos leer el trabajo de Gisela Cogliardo (2011) “Gasto Público Social y su distribución a las provincias en el presupuesto nacional 2012”.

planes y un aumento del 35% en el Gasto Total, por lo que se mantiene la proporción del 69%.

Cuadro 1: Gasto Social Gobierno Nacional (en millones de \$)

Organismo	LP 2011 en millones	LP 2012 en millones	LP2012/ LP2011
Ministerio de Trabajo (Sin ANSeS)	2.569	3.197	24%
Ministerio de Educación	19.962	27.386	37%
Ministerio de Desarrollo Social	19.790	27.341	38%
Ministerio de Planificación federal.	55.980	71.648	28%
ANSeS	160.949	218.058	35%
Sub total	259.250	347.629	34%
Gasto total	374.549	506.576	35%
Sub total/ Gasto total	69%	69%	

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2011 y 2012

Según el INDEC la inflación del año 2011 fue del 9,5%, pero según cálculos privados se estima que fue del 22,8%²². Esto implica que en términos reales, el Gasto Social de estos organismos aumento un 9,1% y el Gasto total un 10%.

El Organismo estatal que mayor presupuesto manejó en 2011, y maneja este año, es la Administración Nacional de Seguridad Social, principalmente debido al Sistema Integral Previsional Argentino que representa un 43% del Presupuesto Nacional. El que le sigue es el Ministerio de Planificación Federal con un presupuesto de \$56,000 millones y \$71,000 millones en 2011 y 2012 respectivamente, aunque como veremos más adelante, únicamente una pequeña parte es destinada a Planes Sociales.

El Organismo que presenta el mayor aumento en el presupuesto de 2011 a 2012 es el Ministerio de Desarrollo Social con un aumento nominal del 38% seguido por el Ministerio de Educación con 37%.

En el cuadro 2 se puede ver el presupuesto destinado efectivamente a planes sociales, es decir, la cantidad de dinero que es transferida a personas a través de los distintos planes sociales. Luego se los compara con el Gasto Social y el Gasto Total.

²² Según el índice elaborado por el Congreso, en base a estimaciones privadas y es el índice elaborado por la Fundación Libertad y Progreso.

Cuadro 2: Presupuesto Planes sociales (en millones de \$)

Organismo	Presupuesto en millones	PPS en millones	PPS/ Presupuesto
Ministerio de Planificación federal.	71.648	5.623	7,85%
Ministerio de Trabajo	3.197	2.554	79,89%
Ministerio de Educación	27.386	615	2,25%
Ministerio de Desarrollo Social	27.341	24.884	91,01%
ANSeS	218.058	30.856	14,15%
Total	347.630	64.532	18,56%
Gasto total	506.576		
PPS/Gasto total	13,25%		

Fuene: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2012

Se puede observar que el Organismo que más dinero transfiere es el ANSeS, con \$30,856 millones, debido principalmente a las Asignaciones Familiares y la Asignación Universal por Hijo y por embarazo, y en menor medida al programa Conectar Igualdad. Sin embargo, este monto solo representa el 14.15% del Presupuesto total de este Organismo ya que la mayor parte del presupuesto va destinado a las Prestaciones Previsionales, es decir al pago de jubilaciones y pensiones.

El Ministerio de Desarrollo Social le sigue en cuanto al nivel de gasto que destina a planes sociales. El mismo es de \$24,884 millones y es quien mayor proporción de su presupuesto destina a los mismos, el 91,01%. El Ministerio de Trabajo también tiene un alto porcentaje invertido en Planes Sociales: 79.89%.

En contraste, el Ministerio de Educación gasta únicamente 2.25% de su presupuesto en Planes Sociales, específicamente en becas. Lo mismo sucede con el Ministerio de Planificación cuyo gasto en Planes sociales es del 7.85%, aunque el monto que invierte es dos veces el del Ministerio de Trabajo.

TODOS LOS PLANES SOCIALES NACIONALES

El Gobierno Nacional Argentino maneja 58 Planes Sociales distintos que otorgan beneficios monetarios a personas. Estos planes prevén alcanzar un total de **18.517.219 beneficiarios y un presupuesto de \$64.427.841 miles para 2012**. Según el último Censo poblacional, en la Argentina habitan 40.117.096 personas. Esto implica que el 44% de la población recibiría un plan social del Gobierno Nacional, aunque luego veremos que muchas personas pueden ser beneficiarias de más de un plan a la vez por lo que este número se reduciría.

Cuadro 3: Programas por Ministerio

Organismo	Cantidad	Beneficios	PPS en miles	PPS/Persona
Ministerio de Trabajo	13	518.697	2.554.146	4924
Ministerio de Desarrollo Social	12	4.988.606	25.343.343	5.080
Ministerio de Educación	11	257.500	447.355	1.737
Ministerio de Planificación Federal	5	195.280	5.226.653	26.765
ANSeS	17	12.557.136	30.856.343	2.457
Totales	58	18.517.219	64.427.841	3.479

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2012, los sitios web de los Ministerios y solicitudes de información

Como se puede observar en el cuadro (los datos fueron obtenidos de fuentes oficiales), en la última columna calculamos estimaciones del promedio que cada ministerio otorga por plan y por año. Como en cada Ministerio se incluyen programas muy diversos, en montos, en formas de entregas, en plazos, lo iremos desglosando a medida que analicemos cada uno.

El Organismo que más Planes otorga es el ANSES²³, 17 en total, que van otorgados a 12.557.647 beneficiarios, con un presupuesto de \$30,8 mil millones. Sin embargo, es el Organismo que menos dinero entrega por persona (\$2,457) aunque este número está sesgado por algunos planes que tienen muchos beneficiarios pero que transfieren poco dinero, como es el caso de la Ayuda escolar anual y la asignación por Cónyuge.

El Ministerio de Trabajo otorga 13 planes distintos aunque tiene uno de los presupuestos más reducidos y una cantidad de beneficios también menor, porque tienen varios programas de poco impacto.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social se entregan 12 planes a 3,8 millones de beneficiarios con un presupuesto de \$25,3 mil millones. Si analizamos el monto promedio recibido por beneficiario, está en segundo lugar, influenciado por las altas retribuciones de las Pensiones No Contributivas.

El Ministerio de Educación tiene 11 planes y con 250.955 es uno de los Ministerios que menos beneficiarios tiene.

El Ministerio de Planificación tiene marcadas diferencias con el resto de los Ministerios. El dinero no se otorga directamente sino que se otorga en forma de una vivienda o solución habitacional. Este número es únicamente un aproximado y no toma en consideración variables como lo que la vivien-

²³ Cada asignación será considerada como un plan por separado ya que cada uno tiene condiciones y requisitos distintos.

da puede valer en el futuro o si los beneficiarios pagaron parte de la vivienda. Además, en muchos casos, por cada unidad entregada existe más de un beneficiario.

En el cuadro 4 se puede observar un resumen de todos los planes sociales que se otorgan a nivel Nacional, los cuales iremos desglosando en la próxima sección. Incluimos en este cuadro el Monotributo Social porque en el presupuesto se contabiliza en conjunto con el programa Proyectos Socio-productivos "Manos a la Obra", por lo que era imposible distinguir qué fondos van para cada programa.

Cuadro 4: Listado completo de Planes

	Beneficios (1)	Monto mensuales en \$ (2)	Monto Total anual en \$ (3)=(1).(2).12	Presupuesto en miles de \$	% sobre el Total
ANSES	12.557.136			30.856.343	52,1%
Asignación Prenatal	83.618	270/204/136	288.482	12.020.657	20,3%
Asignación por Adopción	496	3.600	1.786		
Asignación por Hijo	3.340.100	270/204/136	11.523.345		
Asignación por Hijo Discapacitado	76.918	1080/816/540	772.564		
Asignación por Maternidad	95.519	Salario Bruto	X		
Asignación por Matrimonio	66.992	900	60.293		
Asignación por Nacimiento	218.693	600	131.216		
Ayuda Escolar Anual	2.677.580	170	455.189		
Asignación por Cónyuge	692.291	41	340.607		
Asignación por Hijo	202.366	270/204/136	495.999		
Asignación por Hijo Discapacitado	83.641	1080/816/540	840.090		
Ayuda Escolar Anual	126.302	170	21.471	11.691.671	19,7%
Asignación Universal por Hijo	3.667.950	270	12.654.428		
Asignación por Embarazo	95.637	270	329.948		
Programa Conectar Igualdad.com.ar	1.000.000	2.794	2.794.000	3.223.194	5,4%
Pensiones a Ex-Combatientes	21.796	5.061	1.323.715	1.277.879	2,2%
Seguro de desempleo	107.237	400	343.158	647.970	1,1%
Desarrollo Social	4.988.606			25.343.343	42,8%
Pensiones no Contributivas por Vejez y Decreto	34.877	1.316	550.778	17.492.072	29,5%
Pensiones no Contributivas por leyes especiales	1.779	X	28.094		
Pensiones no Contributivas Madres de 7 Hijos	340.811	1.687	6.899.378		
Pensiones no Cont. Otorgadas por Legisladores	95.111	X	1.501.993		
Pensiones no Contributivas por invalidez	666.994	1.316	10.533.169		
Seguridad Alimentaria (tarjeta magnetica)	1.730.489	40	830.635		
Modulos alimentarios	2.800.000	CA*	X	1.440.622	2,4%
Comedores escolares y comunitarios	12.950	X	X	605.710	1,0%
Ingreso social con Trabajo (Argentina Trabaja)	194.445	1.200	2.800.008	5.020.955	8,5%
Microcréditos	100.000	X	X	194.533	0,3%
Proyectos Socioproductivos "Manos a la Obra"	1.200	X	X	76.693	0,1%
Monotributo*	578.378	X	X		
Acciones de Promoción y Protección social	92.000	X	X	512.759	0,9%
Planificación Federal	195.280			5.226.653	8,8%
Techo Digno	132.156	Vivienda	X	2.509.057	4,2%
Mejoramiento Habitacional e Infiest. Básica	38.000	Vivienda	X	1.093.074	1,8%
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	15.192	Vivienda	X	512.867	0,9%
Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	9.932	Vivienda	X	764.966	1,3%
Mi Tv Digital	X	Antena		346.689	0,6%
Educación	257.500			447.355	0,8%
Becas Correspondientes Becario a Leyes Especiales	1.500	1.000	1.500	37.430	0,1%
Becas a Aborígenes	20.000	1.000	20.000		
Becas a Alumnos bajo Protección Judicial	10.000	1.000	10.000		
Becas p la Formación Profesional de Jóvenes y adultos	23.000	1.000	23.000		
Estímulo Económico a Alumnos de Buen Rendimiento	6.000	X	X	204.488	0,3%
Provisión Libros para Alumnos Primaria y Secundaria	5.232.012 libros	libros	X		
Provisión de Útiles Escolares	3.600 escuelas	útiles	X		
Reconocimiento a Alumnos	120.000	X	X	176.600	0,3%
Becas a Alumnos Universitarios de Bajos Recursos	13.000	5.000	65.000		
Becas para Carreras Prioritarias	26.635	5.000	133.175		
Becas Para la Formación docente	20.365	2.500	50.913		

Trabajo, Empleo y Seguridad Social	518.697			2.554.146	4,3%
Jóvenes con más y mejor trabajo	159.186	525	1.002.872	1.027.443	1,7%
Seguro de Capacitación y Empleo	202.451	225	546.618	732.343	1,2%
Programa Jefes de Hogar	533	150	959	X	
Intercambio y otros programas estacionales	37.201	600	22.321	37.652	0,1%
Programa Inserción Laboral en el Sector Privado	1.733	arreglo emp	X		
Programa Inserción Laboral en el Sector público	8.339	arreglo emp	X		
Programa Inserción Labl en Obras Públicas Locales	14	arreglo emp	X		
Entrenamiento para el Trabajo Sector Privado	7.445	1.000	89.340		
Emprendimientos Productivos	19.286	450 mensual	26.036	756.708	1,3%
Programa de Empleo Comunitario	31.059	150	55.906		
Talleres Protegidos de Producción	1.990	300	7.164		
Programa de Recuperación Productiva	42.054	600	302.789		
Programa Trabajo Autogestionado	7.406	No especificado	X		
Total	18.321.939			59.201.188	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2012, los sitios web de los Ministerios y subestados de información

ANSES

La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), es un ente autónomo que recibe fondos directos de aportes personales y patronales y también un porcentaje de impuestos (IVA y Ganancias, más otros impuestos específicos) y un 15% de la Coparticipación Fiscal. Dentro de sus principales gastos están los pagos de la jubilaciones, pero además, en los últimos años, ha tomado un rol cada vez más activo en programas sociales. Como observamos anteriormente, este organismo es el que más aporta tanto en presupuesto como en cantidad de planes sociales. En el cuadro 5, puede observarse un resumen de todos los planes otorgados por dicho organismo.

Relevando información presupuestaria encontramos que el presupuesto del ANSES, tal como figura en la Ley de Presupuesto 2012, no aparece desglosado por cada Asignación. Por lo tanto no es posible saber con exactitud cuanto se destina a cada una y solo quedan las estimaciones que se puedan llegar a hacer.

Cuadro 5: Planes Administración Nacional de la Seguridad Social

Planes del ANSES	Beneficios (1)	Monto Ene-Sep (2)	Monto Oct-Dic (2b)	Monto x beneficios anual en miles (3)= (1)x(2)+ (2b).3)	Presupuesto en miles	% sobre Sub Totales
Asignación Prenatal***	83.618	270/204/136	340/250/160/90	288.482	12.020.657	39,0%
Asignación por Adopción*	496	3.600	3.600	1.786		
Asignación por Hijo	3.340.100	270/204/136	340/250/160/90	11.523.345		
Asig. x Hijo Discapacitado	76.918	1080/816/540	1200/900/600	772.564		
Asig. por Maternidad*	95.519	Salario Bruto	Salario Bruto			
Asig. por Matrimonio*	66.992	900	900	60.293		
Asig. por Nacimiento*	218.693	600	600	131.216		
Ayuda Escolar Anual**	2.677.580	170	170	455.189		
Asignación por Cónyuge*	692.291	41	41	340.607		
Asignación por Hijo	202.366	270/204/136	340/250/160/90	495.999		
Asig. x Hijo Discapacitado	83.641	1080/816/540	1200/900/600	840.090		
Ayuda Escolar Anual**	126.302	170	170	21.471		
Asig. Universal por Hijo	3.667.950	270	340	12.654.428		
Asig. por Embarazo***	95.637	270	340	329.948	11.691.671	37,9%
Programa Conectar					3.223.194	10,4%
Igualdad con ar	1.000.000	2.794	2.794	2.794.000		
Pensiones a Ex-Combatientes	21.796	5.061	5.061	1.323.715	1.277.879	4,1%
Seguro de desempleo	107.237	400	400	343.158	647.970	2,1%
Total	12.557.136				30.856.343	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto y el Decreto

*Se cobra el monto que figura una única vez.

** Se cobra el monto que figura una vez por año.

*** Se cobra el monto que figura durante 9 meses.

Las transferencias monetarias sin contraprestación que otorgó este organismo se pueden dividir en 4 categorías: las asignaciones activas, las asignaciones pasivas, las asignaciones universales y otras. Se podría argumentar que las asignaciones a personas que trabajan no entran en el estudio ya que los trabajadores pagan impuestos y cargas personales. Pero dada la definición de transferencia monetaria sin contraprestación consideramos que sí deben entrar en esta categoría.

Las asignaciones familiares activas son aquellas correspondientes a trabajadores en relación de dependencia y de los beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y del Seguro por Desempleo de acuerdo con la ley 24.714. A su vez, existen las Asignaciones Familiares para Jubilados y Pensionados o Pasivas. La asignación Prenatal y por Hijo varía el monto según el nivel de ingreso del grupo familiar registrado. Desde Septiembre de 2012 los niveles de ingreso han sido categorizados en los siguientes grupos: De \$200 a \$3200, de \$3201 a \$4400, de \$4401 a \$6000 y de \$6000 a \$14000²⁴. No se otorga a aquellas familias donde uno de los dos miembros cobre más de \$7000. En el caso de un hijo con discapacidad el monto varía de acuerdo a los siguientes niveles de ingreso: de \$0 a \$3200, de \$3201 a \$4400 y de \$4401 en adelante.

ASIGNACIÓN UNIVERSAL

La Asignación Universal por Hijo (AUH) alcanza a 3.667.950 chicos y a 95.637 mujeres embarazadas. En septiembre de 2012 el monto de la Asignación ha aumentado de \$270 a \$340. Sin embargo, tal como aparece en el siguiente cuadro, si tomamos el monto de la asignación como de 270 para todo el año existe una clara subestimación de presupuesto de más de \$400 millones. En el cuadro calculamos el monto total, utilizando los valores más altos.

²⁴ A mayor nivel de ingreso menor beneficio. Todos estos datos se obtuvieron del sitio web del ANSeS.

Cuadro 5.1: Planes del ANSeS

Planes del ANSeS	Beneficios	Monto	Monto x beneficios anual en miles	Presupuesto en miles
Asignación Universal por Hijo Asignación por Embarazo	3.667.950 95.637	270	12.030.483	11.691.671
Asignación Universal por Hijo Asignación por Embarazo	3.667.950 95.637	270 ene-sep 340 oct-	12.984.375	11.691.671

La diferencia aumenta a \$1.300 millones con el aumento en el monto, sin embargo para esto el gobierno saca una resolución donde modifica la Ley de Presupuesto.

CONECTAR IGUALDAD:

En 2011 este programa alcanzó a 1.771.680 de chicos, con un presupuesto de \$2.199 millones y para 2012 se quiere lograr alcanzar a 1.000.000 más. Para esto se destinó un presupuesto de \$3.223 millones de los cuales \$2.794 millones van destinados a Bienes de Uso, es decir, a la compra de las computadoras, mientras que en el 2011 se destinaron \$2.100 millones.

Cuadro 5.2

Programa Conectar Igualdad	2011	2012	2012/2011
Presupuesto en millones de \$	2.199	3.223	47%
Bienes de uso en millones de \$*	2100	2794	33%
Computadoras entregadas (en miles)	1.771	1.000	-44%
Precio aproximado de computadora	1.186	2.794	136%

*Gasto en Maquinaria y equipos

Como se observa en el cuadro, utilizando estos datos calculamos aproximadamente cual fue el costo por computadora en 2011 y cuál en 2012. Se puede ver como el precio aumentó de \$1.186 a \$2.794, es decir un aumento del 136%.

PENSIÓN A EX-COMBATIENTES

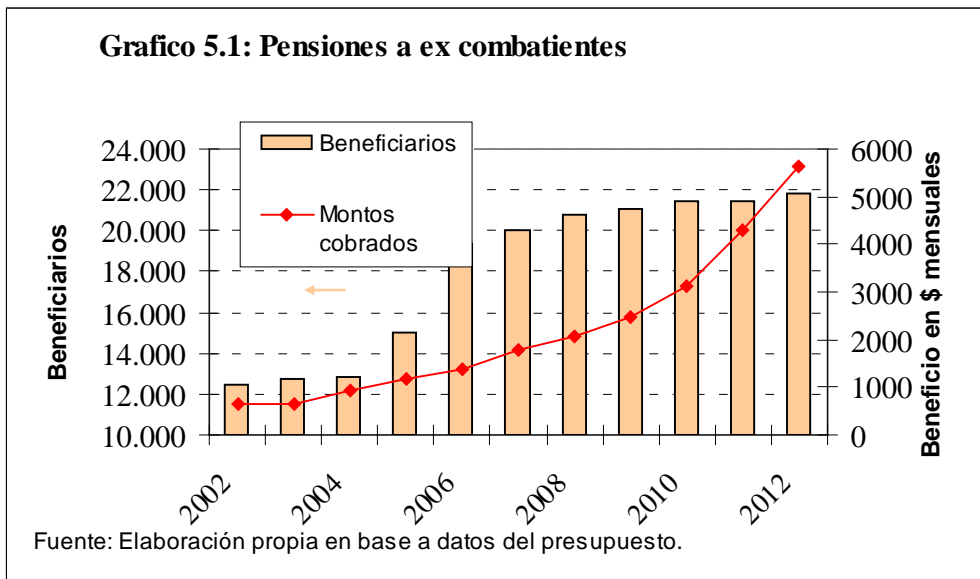
Otro programa a destacar es la pensión a ex-combatientes. Este beneficio se otorga a todos aquellos ex-soldados conscriptos que hayan participado en acciones bélicas desarrolladas en el Atlántico Sur entre el 2/4/82 y el 14/6/82. Esta Pensión honorífica ha generado controversia debido a la falta de transparencia en el otorgamiento. Muchas son las investigaciones de situaciones irregulares en la asignación. Entre ellas el otorgamiento de la pensión a individuos cuyo DNI empieza con 23 millones es decir que tendría 11 años durante la guerra. En total ya se han descubierto y dado de baja más de 700 casos irregulares. Lo que más sorprende es el aumento en la cantidad de hombres que participaron en las acciones bélicas. El Circulo Militar determinó en 1992 que había 14.020 ex-combatientes sin embargo en los padrones figuran más de 23 000 hombres.

“Los primeros beneficiados por la ley 23.848 sancionada en 1990 fueron los conscriptos que participaron en efectivas acciones bélicas de combate y los civiles que cumplieron funciones en las islas. Para entonces la pensión era de 145 pesos. Seis años después se sumaron todos los colimbas que entraron en combate en el TOAS. En 1997 se agregaron los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad retirados o de baja que combatieron y que no cobraban otra jubilación.

“Ya en la era Kirchner las pensiones se incrementaron en forma notable al decretarse que equivalían a tres jubilaciones mínimas y al mismo tiempo se incluyó a los oficiales y suboficiales retirados aunque ya recibieran una jubilación. La siguiente modificación fue en 2005, cuando se incluyó a oficiales y suboficiales en situación de baja obligatoria o voluntaria. Ese polémico decreto -el 886- levantó polvareda entre los veteranos.”²⁵

²⁵ Cita obtenida de <<http://www1.rionegro.com.ar/diario/2008/06/14/imprimir.20086v14s02.php>>.

Grafico 5.1: Pensiones a ex combatientes



El beneficio que reciben los excombatientes varía según el lugar de residencia. Aquellos que viven en la provincia de Buenos Aires reciben tres veces el salario mínimo mientras que en otras provincias reciben tres veces el haber jubilatorio mínimo. Esto ha generado incentivos a mentir sobre el lugar de residencia y por lo tanto más casos de fraude.

SEGURO DE DESEMPLEO

El beneficio monetario del seguro de desempleo no se ha ajustado con la misma periodicidad que el resto de las asistencias. La última actualización se realizó en el 2006 mientras que las pensiones y asignaciones se actualizan una vez por año. Según la Senadora Nacional Sonia Escudero:

El monto se definió a principio de los años 90, cuando el salario mínimo era \$ 400. Pero como se puede observar en el cuadro 5.3, a pesar de la inflación y el aumento en los salarios, los montos quedaron muy retrasados.

En el Cuadro 5.3 se puede ver la evolución en el número de beneficiarios, el beneficio y el Presupuesto. Como hemos mencionado se observa como el beneficio ha sido modificado una sola vez en todo este periodo.

Cuadro 5.3: Seguro de Desempleo

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
N° Beneficiarios	227.235	115.457	109.255	74.915	79.549	89.529	90.905	140.673	143.118	105.883	107.237
Monto (\$ mensuales)	150-300	150-300	150-300	150-300	250-400	250-400	250-400	250-400	250-400	250-400	250-400
Presupuesto	517	290,8	268,6	224,3	344,9	515,4	735,8	541,4	746,9	716,9	648

Fuente: Elaboración propia en base a los Presupuestos Pluriannales

El ministerio de Desarrollo Social debería ser el organismo que organice y otorgue todo los planes sociales nacionales. Como ya hemos visto, por diversos motivos, hay varias oficinas que otorgan los vastos programas hoy vigentes. Desde el Ministerio de Desarrollo Social, se entregan 12 Planes a 3,8 millones beneficiarios con un presupuesto de \$25,3 mil millones.

En el cuadro 6 se encuentran los 13 Programas del Ministerio de Desarrollo Social que entregan beneficios monetarios o equivalentes por ejemplo en forma de canasta de alimentos.

Cuadro 6: Planes Ministerio de Desarrollo Social

	Beneficiarios (1)	Monto mensual (2)	Monto x beneficios anual en miles (3)=(1).(2).12	Presupuesto (miles \$)	% sobre Subsidios Totales
Pensiones no Contributivas por Vejez y Decreto	34.877	1.316	550.778	17.492.072	69,0%
Pensiones no Contributivas por leyes especiales	1.779	X	28.094		
Pensiones no Contributivas Madres de 7 Hijos	340.811	1.687	6.899.378		
Pensiones no Cont. Otorgadas por Legisladores	95.111	X	1.501.993		
Pensiones no Contributivas por invalidez	666.994	1.316	10.533.169		
Total Pensiones no Contributivas	1.139.572		19.513.412	17.492.072	69,0%
Seguridad Alimentaria (tarjeta magnetica)	1.730.489	40	830.635	1.440.622	5,7%
Modulos alimentarios	2.800.000	CA*	X		
Comedores escolares y comunitarios	12.950	X	X	605.710	2,4%
Ingreso social con Trabajo (Argentina Trabaja)	194.445	1.200	2.800.008	5.020.955	19,8%
Microcréditos	100.000	X	X	194.533	0,8%
Proyectos Socioproductivos "Manos a la Obra"	1.200	X	X	76.693	0,3%
Monotributo**	578.378	X	X		
Acciones de Promoción y Protección social	92.000	X	X	512.759	2,0%
Total	4.988.606		0	25.343.343	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2012 y web del Ministerio de Desarrollo Social

*Canasta de Alimentos, que puede variar

**Este programa lo incluimos en el cuadro, pero no lo contabilizamos como un plan social

Las **pensiones no contributivas** se pueden dividir en tres grupos: Las asistenciales, las graciables y las de leyes especiales.

Las **Pensiones Asistenciales** se dirigen a aquellas personas en estado de vulnerabilidad social que se encuentran sin amparo previsional o no contributivo, no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia

y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que, teniéndolos se encuentren impedidos para poder hacerlo. Estas son, las pensiones por invalidez, vejez y a madres con 7 o más hijos.²⁶ A su vez son pensiones vitalicias.

La pensión que más personas reciben es la pensión por invalidez (666,994 beneficiarios), la cual está dirigida a quienes presentan un 76% o más de invalidez o discapacidad. Otorga un beneficio de \$1.316 mensual que representa un 78% del haber jubilatorio mínimo. Le sigue la pensión a Madres de 7 o más hijos con la mitad de beneficiarios, la cual otorga un monto idéntico al haber jubilatorio mínimo y que a principios de este año estaba en \$1,687. Esta Pensión es similar a la Asignación universal por Hijo y no son compatibles. Por último, dentro de las pensiones asistenciales se encuentran las pensiones por Vejez que reciben 34.877 personas y son otorgadas a mayores de 70 años que no reciben jubilación, con un beneficio de \$1.316.

Las pensiones graciables, son pensiones que en el Presupuesto figuran como Pensiones Otorgadas por Legisladores. Son aquellas que se otorgan por medio del Congreso de la Nación de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 13.337 y por la Ley de Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, según varias fuentes, desde el 1 de marzo del 2012 se decidió suspender las facultades de los legisladores para otorgar pensiones graciables.²⁷ El monto que otorga esta pensión es variable según cada caso y no es vitalicio sino que dura 10 años.

Las Pensiones por Leyes especiales, según el Ministerio de Desarrollo Social “abarcan las otorgadas a Presidentes y Vicepresidentes de la Nación; Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Premios Nóbel; Primeros Premios Nacionales a las Ciencias, Letras y Artes Plásticas; Premios Olímpicos y Para-olímpicos; Familiares de Personas Desaparecidas...”. En el 2012 había únicamente 1.779 de estas pensiones y el beneficio también es variable.

Una de las acciones más fuertes del **Programa de Seguridad Alimentaria** es la provisión de tarjetas magnéticas a los jefes de hogar que otorga un monto por mes destinado únicamente para la compra de alimentos. Se lo conoce como Ticket Nación o Tarjeta alimentaria o azul. La tramitación y asignación de las tarjetas queda bajo la responsabilidad de cada Municipio

²⁶ Descripción obtenida del siguientes sitio: <<http://www.atepensiones.org.ar/spip.php?article204>>.

²⁷ Ver artículo de La Nación: <<http://www.lanacion.com.ar/1452765-los-legisladores-ya-no-podran-dar-pensiones>>.

y el monto final que otorga varía según el municipio. El Gobierno Nacional financia parte del monto otorgado, se calcula aproximadamente 40 pesos mensuales. Por ejemplo, en el Municipio de San Isidro el monto es de 80 pesos. Este es otro de los programas criticados por la insuficiencia del monto ya que el mismo no ha sido actualizado desde su implementación en el año 2007. Esta es una de las desventajas de otorgar dinero, en vez de entregar directamente alimentos, en un contexto inflacionario.

El Ministerio también dispone, en forma permanente, de módulos alimentarios para la atención de emergencias sociales y climáticas y financia a otros organismos provinciales y municipales para la compra de módulos. En el año 2012 se estima que se entregarán 2.800.000 módulos. Esta cifra no fue contabilizada en la suma total ya que no se sabe con exactitud a cuanta gente se les otorga el módulo.

El programa **Ingreso Social con Trabajo** o mejor conocido como el "**Argentina Trabaja**" beneficia a 194.445 personas según un pedido de informes al Ministerio de Desarrollo Social otorgando un beneficio mensual de \$1.200. Este programa ha sido sometido a varias críticas.

Por un lado, el modelo que utiliza el Ministerio de Desarrollo Social para este programa en particular es el de una cooperativa de trabajo. Sin embargo, en la realidad el modelo difiere significativamente de una cooperativa de trabajo genuino. La Fundación CIESO realizó un informe al respecto titulado "Cooperativas sin Cooperativismo"²⁸ donde compara lo expuesto en la "Declaración mundial de Cooperativismo de trabajo asociado elaborado por la CICOPA" con este programa. Las principales inquietudes que surgen son si el Plan Argentina Trabaja permite la autogestión democrática de los trabajadores, genera puestos de trabajo sustentables o si se practica la democracia en las instancias decisorias de la organización. Esto viene a demostrar la falta de un verdadero cooperativismo en este modelo. A su vez, han surgido numerosas críticas con respecto al manejo del programa, se lo acusa de ser muy discrecional y poco transparente en su gestión en general.

El Plan está diseñado y estructurado como para ser administrado por punteros políticos ya que hay un Capataz que toma la asistencia y decide dar las bajas. A su vez comenta que es una forma de mantener en línea a los distintos Intendentes. El órgano ejecutor puede ser tanto el municipio como un movimiento social, por lo tanto si un Municipio no es afín al gobierno, el órgano ejecutor pasa a ser el movimiento social oficialista. Hay varios es-

²⁸ Gustavo Bertolini (2010), "Cooperativas sin cooperativismo" <<http://www.fundacioncieso.org.ar/%C2%BFcooperativas-sin-cooperativismo-por-gustavo-bertolini/>>.

tudios y notas realizadas que tratan este tema, aquí mencionaremos únicamente algunos. Angélica De Sena y Florencia Chahbenderian²⁹ realizaron un estudio, donde a través de una serie de entrevistas a destinatarias del Plan, intentaron estudiar tres cualidades del programa: la inclusión, el trabajo y la cooperativa. Casi la totalidad de las mujeres entrevistadas afirma que para recibir el Plan tienen que tener un contacto que las anote, que deben entregarle la mitad de su salario a esta persona y a cambio no tienen que ir a trabajar. En algunos casos hasta mencionan que el “trabajo” era realizar pancartas para campañas político partidarias y asistir a manifestaciones. Un miembro de una Cooperativa en Laferrere (La Matanza) nos dijo: “Tengo que ir a hacer trabajos políticos (pintadas) para la Presidente. Y yo ni siquiera la voté”. Relatos como estos o similares se encuentran también en testimonios de individuos publicados en distintas redes sociales.

Otra de las acciones del Programa Argentina Trabaja es la otorgación de **Microcréditos** destinado a trabajadores y trabajadoras que desarrollan emprendimientos productivos, comerciales o de servicios de manera asociativa y/o familiar y necesitan dinero para adquirir insumos o maquinaria que les permita hacer crecer su actividad. El monto del préstamo varía y es entregado a tasas de interés muy bajas. Se programa que para el año 2012 se entregarán 100.000 créditos. Haciendo unos cálculos básicos, y dado el nivel de presupuesto, se puede estimar que el Préstamo promedio es de \$2.000 aproximadamente.

Manos a las obras es otra línea de acción del programa Argentina Trabaja que intenta impulsar proyectos productivos a través de la entrega de subsidios para la compra de herramientas e insumos. Para el 2012 se estima que habrá 1.200 proyectos. No se logró obtener el presupuesto específico de este programa pero junto con el Monotributo social tiene un presupuesto de \$76 millones.

En este caso, no vamos a incluir el **Monotributo Social**, porque no es una transferencia de dinero, sino una exención impositiva. Aunque pueda tener un efecto parecido a un plan social ya que aumenta el ingreso disponible de las personas, no entra en nuestra definición. Lo incluimos en esta descripción porque se menciona en la web del Ministerio. El **monotributo social** permite a aquellos excluidos del sistema formal, una oportunidad de acceder a las obras sociales e ingresar al sistema jubilatorio y seguir accediendo a la Asignación Universal Por Hijo. Pueden facturar hasta \$32.196 anuales y pagan un

²⁹ Angélica De Sena y Florencia Chahbenderian (2009): “Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan “Ingreso Social con Trabajo” UBACYT E014. <<http://polis.revues.org/2136>>.

costo del monotributo de \$35 (aumentó a \$50 en Mayo de 2012).

El programa **Acciones de Promoción y Protección Social** figura en el Presupuesto del Ministerio de Desarrollo social con un presupuesto de \$512.758.834 y 92.000 beneficiarios (\$5600 en promedio x persona). Uno de sus planes principales es el **Plan ahí**, el cual lleva adelante en conjunto con otros Ministerios. El objetivo es brindar una rápida respuesta a personas que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad social. Para esto se realizan entregas de medicamentos, capacitaciones, asesoramiento, alojamiento, ayuda económica, ayuda directa y alimentación entre otros. Es difícil estimar cuánto dinero se otorga ya que varía en cada situación.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL

Los planes que decidimos estudiar en este Ministerio son aquellos que buscan reducir el déficit habitacional a través de la construcción de viviendas. Existen muchos otros planes y programas que asisten a villas y asentamientos en la urbanización a través de tareas de obras de Agua potable, saneamiento, salud y educación.

La columna de beneficiarios en el cuadro 7 muestra la cantidad de viviendas y/o soluciones habitacionales que se planean terminar y ejecutar durante 2012. En este caso, es muy difícil comparar los beneficiarios y montos, con los mismos de otros ministerios. Por un lado, en el caso de una vivienda, su construcción puede tardar más de un año, pero a la vez se disfruta del beneficio por varios años. Por otro lado, la cantidad de beneficiarios por vivienda es mucho mayor. Además, dentro de los diversos programas, hay muchas diferencias, por ejemplo no es fácil comparar los beneficiarios de inversiones en urbanización con programas de edificación o de infraestructura.

Cuadro 7: Planes del Ministerio de Planificación Federal

	Beneficiarios	Monto	Presupuesto en miles	% sobre Subsidios Totales
Techo Digno	132.156	Vivienda	2.509.057	48,0%
Mejoramiento Habitacional e Infraest. Básica	38.000	Vivienda	1.093.074	20,9%
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	15.192	Vivienda	512.867	9,8%
Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	9.932	Vivienda	764.966	14,6%
Mi Tv Digital	X	Antena	346.689	6,6%
Total	195.280		5.226.653	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2012 y web del Min. Planificación Federal

El propósito del programa **Desarrollo de la Infraestructura Habitacional Techo** es disminuir el déficit habitacional a través de la construcción de nuevas viviendas, como así también la ejecución de obras complementarias (redes de agua, cloacas, gas, electricidad, desagües pluviales, pavimentos, plantas de tratamiento, perforaciones y tanques de agua) que resulten imprescindibles para la habilitación de las viviendas.

Entre los programas habitacionales que se ejecutan en el marco de este programa, se destacan los siguientes planes federales de vivienda:

Plan Federal Construcción de Viviendas Etapa I (120.000 Viviendas) y Plurianual; Construcción de Viviendas en Municipios Etapa I y Plurianual; y Terminación de Viviendas. Cuenta con un presupuesto de \$2.509 millones y la construcción de 132.156 viviendas.

La totalidad del presupuesto se transfiere a las provincias y en menor medida a los municipios.

A través del programa **Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica** se ejecutan diferentes iniciativas destinadas a financiar la refacción y/o ampliación de viviendas recuperables (cuyos propietarios no están en condiciones económicas de hacerlo); la provisión de equipamiento comunitario y de infraestructura básica en aquellas áreas no cubiertas por otros sistemas de provisión de servicios; y la construcción de viviendas en aquellos lugares donde no llegan los programas federales de vivienda con financiamiento directo a municipios y comunas rurales.

Este Programa incluye el Plan Federal de mejoramiento de viviendas-Mejor Vivir- y el Programa Mejoramiento habitacional e Infraestructura básica. Con un presupuesto previsto de \$1.093 millones se busca construir 38.000 viviendas y soluciones habitacionales.

El **fortalecimiento comunitario del Hábitat** se centra en el mejoramiento del hábitat a través de proyectos integrales y contemplan los planes de viviendas destinados a dar una respuesta ante situaciones de emergencias climáticas, sísmicas o de otras índoles, como así también a habitantes rurales y aborígenes. Se presupuestó \$512 millones para la construcción de 15.192 viviendas y soluciones habitacionales.

El programa **Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios** tiene como finalidad resolver la situación habitacional y ambiental de villas y asentamientos precarios a través de la urbanización o relocalización de las familias que se encuentren en terrenos que no sean aptos para el uso residencial. Manejan un presupuesto de \$736 millones y se proyecta la construcción de 9.932 viviendas y soluciones habitacionales.

Encontramos varias anomalías dentro de estos Programas. Puntualmente, notamos que hay programas federales de vivienda que figuran en el sitio

web³⁰ de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que no son correspondidos en la Ley de Presupuesto. Por ejemplo, el programa de reactivación FONAVI no figura ya en el Presupuesto, sin embargo sigue figurando en el sitio web. El programa de Solidaridad Habitacional tampoco figura en el Presupuesto. Enviamos una carta al Ministerio solicitando información al respecto de los programas de Vivienda, sin embargo, a la fecha no hemos recibido respuesta alguna.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

El Ministerio de Educación entrega dinero a través de 11 planes distintos, pero tiene menos beneficiarios y presupuesto para planes sociales que los otros ministerios. Los planes que otorga son principalmente en forma de becas escolares o universitarias. El cuadro siguiente presenta todas las becas que figuran en el Presupuesto del Ministerio en la Ley de Presupuesto.

Cuadro 8: Planes del Ministerio de Educación

	Beneficiarios	Monto	Monto x beneficios anual en miles	Presupuesto en miles	% sobre Subsidios Totales
Becas Correspondientes Becario a Leyes Especiales	1.500	1.000	1.500	37.430	8,4%
Becas a Aborígenes	20.000	1.000	20.000		
Becas a Alumnos bajo Protección Judicial	10.000	1.000	10.000		
Becas p la Formación Profesional de Jóvenes y adultos	23.000	1.000	23.000		
Estímulo Económico a Alumnos de Buen Rendimiento	6.000	X	X	204.488	45,7%
Provisión Libros para Alumnos Primaria y Secundaria	5.232.012 lib.	libros	X		
Provisión de Útiles Escolares	3.600 escuelas	útiles	X		
Reconocimiento a Alumnos	120.000	X	X		
Becas a Alumnos Universitarios de Bajos Recursos	13.000	5.000	65.000	176.600	39,5%
Becas para Carreras Prioritarias	26.635	5.000	133.175		
Becas Para la Formación docente	20.365	2.500	50.913		
Total	257.500		105.413	447.355	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley del Presupuesto, web del Ministerio de Educación y solicitudes de información.

Las **Becas Escolares** son las que se otorgan a alumnos de escuela primaria y secundaria. Estas están compuestas por las becas a Aborígenes, a alumnos bajo protección Judicial y las correspondientes a leyes especiales que suman un total 36.000 becas anuales de \$1.000.

³⁰ <<http://www.vivienda.gov.ar/programas.php>>.

A partir del traspaso de beneficiarios al programa AUH las acciones compensatorias en educación se reorientaron hacia la definición de acciones destinadas al mejoramiento del desempeño escolar de los alumnos y las condiciones de aprendizaje. Asimismo, el programa realizará la provisión de aproximadamente 5.232.000 de materiales de estudio (libros de texto, lectura y manual) para alumnos de primaria y secundaria y, a partir de 2012, otorgará becas para la formación profesional de 23.000 jóvenes y adultos, entre otras cosas, de acuerdo a las metas físicas establecidas en la LPN 2012.³¹ Sin embargo no hay datos concretos de cuanto costarán los libros y útiles, por lo que resulta difícil, con la información publicada, establecer cuánto es el equivalente en efectivo que recibe cada beneficiario.

Dentro del Programa de Desarrollo de la Educación Superior se encuentran las **Becas Universitarias** destinadas a alumnos universitarios de bajos recursos y de carreras prioritarias. Se prevé la atención de Becas de 39.635 alumnos. El monto de la beca es aproximadamente \$5.000 anuales, aumentando hasta \$7.000 en algunos casos en los últimos años de la carrera.

Las becas para formación docente entran dentro del programa Acciones de Formación Docente, el cual destina un presupuesto de \$28.837.001 a las 20.365 becas de \$2.500 anuales.

PROGRAMAS FANTASMAS

Dentro de las Acciones Compensatorias en Educación se encuentran los Programas "Estímulo Económico a Alumnos de Buen Rendimiento Educativo" y "Reconocimiento a alumnos" que, según la Ley de Presupuesto 2012, benefician a 126.000 personas. Cuando consultamos al Ministerio de Educación por los montos que otorgan respondieron que estos programas no existen. No se sabe con exactitud los presupuestos específicos a estas acciones ya que el Presupuesto del Ministerio de Educación no se encuentra desagregado. Otra discrepancia que encontramos con la respuesta del ministerio fue en el número de beneficiarios de ciertas becas. En el cuadro 8.1 se puede apreciar la misma.

³¹ Cita de un estudio de la Ley de Presupuesto de Gisell Cogliardo.

Cuadro 8.1: Discrepancias entre Presupuesto y Ministerio de Educación

	Beneficiarios según Ministerio	Beneficiarios según Presupuesto
Otorgamiento de Becas Correspondientes Becario a Leyes Especiales	1.800	1.500
Otorgamiento de Becas a Aborígenes	10.847	20.000
Otorgamiento de Becas a Alumnos bajo Protección Judicial	6.308	10.000

Fuentes: Ministerio de Educación y Presupuesto

Por un lado, hay un faltante de becas a Aborígenes y por leyes especiales, casi 10.000 becas y 300 respectivamente y por otro lado hay un exceso becas a alumnos bajo protección judicial de 3.700 becas.

SUB ESTIMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE BECAS

Según la Ley de Presupuesto 2012 hay previstas 20.365 becas, las cuales otorgan un estímulo económico de \$2.500 anuales a estudiantes de formación docente. Se puede apreciar en el cuadro una brecha importante entre el presupuesto de este programa y la cantidad de becados.

No es el único programa sub presupuestado. También lo están las Becas escolares, las cuales en total suman a 54.500 becas de \$1000 anuales. De los \$410 millones de todo el programa de “acciones compensatorias en educación” solo \$37.429.575 están destinados a becas. Dejando una vez más una brecha, en este caso, de más de \$25 millones.

Una explicación para este nivel de sub estimación es que el Gobierno lo utiliza como mecanismo para luego manejar fondos de forma discrecional. La falta de detalle en el Presupuesto en general también apunta a la misma conclusión.

PLANES DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

Debido a que la información disponible en la Ley de Presupuesto del Ministerio de Trabajo no estaba lo suficientemente detallada y abierta por programas decidimos utilizar los datos obtenidos de una solicitud de información enviada al Ministerio. La mayoría de los programas que se observan en el cuadro no figuran en el Presupuesto sino que están comprendidos dentro de un Programa mayor.

Cuadro 9: Planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

	Beneficiarios (1)	Monto mensual en \$ (2)	Monto total anual en miles de \$ (3)= (1).(2).12	Presupuest o en miles	% sobre Subsidios Totales
Jovenes con más y mejor trabajo	159.186	525	1.002.872	1.027.443	40,2%
Seguro de Capacitación y Empleo	202.451	225	546.618	732.343	28,7%
Programa Jefes de Hogar	533	150	959	X	
Interzafra y otros programas estacionales	37.201	600	22.321	37.652	1,5%
Prog. Inserción Laboral en el Sector Privado	1.733	arreglo emp	X		
Prog. Inserción Laboral en el Sector público	8.339	arreglo emp	X		
Prog. Inserción Labl en Obra Pública Local	14	arreglo emp	X		
Entrenamiento para Trabajo Sector Privado	7.445	1.000	89.340		
Emprendimientos Productivos	19.286	450 mensual**	26.036	756.708	29,6%
Programa de Empleo Comunitario	31.059	150	55.906		
Talleres Protegidos de Producción	1.990	300	7.164		
Programa de Recuperación Productiva	42.054	600*	302.789		
Programa Trabajo Autogestionado	7.406	No especificado	X		
Total	518.697		0	2.554.146	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley del Presupuesto, sitio web del Ministerio Trabajo y solicitudes de información.

*Paga 600 pesos por empleado a empresas en crisis para que no los hechen **y 15.000 de financiación

El programa **Jóvenes con más y mejor trabajo** tiene como objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria y realizar experiencias de formación y prácticas en ambientes de trabajo, entre otras acciones. Los jóvenes que participan reciben una ayuda económica mensual de \$450 a cambio de su participación en distintas capacitaciones y talleres. A su vez, se otorgan beneficios adicionales por finalizar las capacitaciones y la escolaridad. Estos beneficios adicionales llevan a un beneficio promedio de \$525 mensuales.

El **Seguro de Capacitación y Empleo (ScyE)** es un esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyar a diferentes públicos en la búsqueda activa de un empleo. Esto implica una asignación monetaria mensual no remunerativa de \$225 durante los primeros 18 meses y de \$200 durante los últimos 6 meses. La duración máxima es de 24 meses. Esta asignación es acompañada por acciones (prestaciones) que debe realizar el participante. Se puede recibir al mismo tiempo que otros planes del ministerio.

El programa **Jefes y Jefas de Hogar** se lanzó en el 2002 como respuesta a la crisis del 2001 y debía haber finalizado en el año 2007. Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro, a la fecha todavía hay 533 personas que per-

ciben este Plan³² (la gran mayoría hizo el traspaso a la Asignación Universal). Otra curiosidad es que el Plan no figura en ninguna parte de la Ley de Presupuesto del 2012. Se estima que el presupuesto del plan es de \$1 millón y aunque este monto pueda parecer insignificante comparado con los otros programas, sigue siendo responsabilidad y obligación de la Administración Pública Nacional publicar este dato.

El **Programa Interzafra** está dirigido principalmente a los trabajadores de temporada que se encuentren registrados en el ministerio. Tiene como objetivo ayudar al ciudadano y trabajador argentino a través de la entrega de manera directa y personal de un monto de \$600 que se hará efectivo con una periodicidad mensual.

El Programa de **Acciones de Empleo** cuenta con un presupuesto de \$756.707.840 el cual está destinado a los siguientes planes:

- **Programas de Inserción Laboral:** Existen tres tipos de programas de inserción laboral. Inserción en el sector Privado, en el sector Público y en Obra pública Local. Están dirigidos a los beneficiarios de otros programas de empleo, como el Jefes y Jefas, el seguro de capacitación, el seguro de desempleo y el Jóvenes con más y mayor trabajo.

- **Sector Privado:** El objetivo es insertar a los trabajadores desocupados en empleos privados mediante la implementación de incentivos económicos a las empresas que decidan incrementar su dotación de personal. Los incentivos van de \$1.000 a \$1.500 y ese monto es descontado del salario del empleado. Participan de este programa 1.733 personas.

- **Sector Público:** Los trabajadores que se incorporan a un puesto de trabajo a través del programa continúan percibiendo el monto de la ayuda o prestación económica del programa de origen como parte del salario durante un plazo de hasta 12 meses. Tiene la participación de 8.339 beneficiarios.

- **Obras Públicas:** El Programa se desarrolla a partir de la presentación, aprobación y subsidio de proyectos que componen un "Plan de Obra" de construcción, ampliación o refacción de infraestructura de utilidad comunitaria que incluya la incorporación de trabajadores desocupados, fomentando la práctica laboral y la capacitación de los mismos. Se otorga un subsidio de \$120.000 y el organismo debe pagar un ingreso

³² Dato obtenido de una solicitud de información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

mínimo a los beneficiarios. En este programa participan únicamente **14 personas**.

El programa **entrenamiento en el sector privado**, consta de prácticas en ambientes de trabajo que incluyen procesos de formación y tutoría para enriquecer las destrezas y habilidades de trabajadoras y trabajadores desocupados. Se trabaja 20 horas semanales y paga un salario de \$1.000. En este programa participan 7.445 personas. Este programa en particular, generó dudas acerca de si debía ser incluido en este trabajo o no, ya que los beneficiarios realizan una contra prestación. Pero al igual que los programas “Argentina trabaja” o “Jefes y Jefas de hogar”, no hay mecanismos de control para ver si los beneficiarios realmente realizan el trabajo debido y cumplen con los horarios establecidos. Por lo que entraría en la categoría de los otros subsidios.

El **Emprendimiento Productivo**, conocido también como Empleo Independiente promueve a trabajadores desempleados para que generen sus propios emprendimientos productivos y financia hasta \$15.000 por participante, \$450 mensuales los primeros 9 meses. En el País hay 19.286 emprendimientos productivos en marcha, según el ministerio, pero no existen datos por lo que no es posible corroborar qué emprendimientos están siendo financiados ni su productividad. El **Programa de Empleo Comunitario** permite a los trabajadores desocupados acceder a un salario de \$ 150 por mes y como contraprestación deben trabajar 4 a 6 horas diarias en un organismo público. El **programa Talleres Protegidos de Producción** diseñado para personas con discapacidad otorga un Beneficio de \$300 mensuales y participan del mismo 1.990 beneficiarios.

El programa de **Recuperación Productiva** fue creado en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional para sostener y promocionar el empleo genuino, apoyando la recuperación de sectores privados y áreas geográficas en crisis. Este programa brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa de \$600 por un plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por ANSES. Hay 42.054 empleados en esta situación. La gran mayoría de los datos de este ministerio fueron obtenidos a través de solicitudes de información enviadas al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debido a que encontramos que no hay correspondencia en cuanto a los nombres de los Planes o Programas entre el sitio web del Ministerio y el Presupuesto lo cual dificulta mucho identificar los presupuestos y las metas físicas de cada uno.

PLANES DE PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Cuadro 11: Planes y Programas Sociales asistenciales de la Provincia de Buenos Aires

	Beneficiarios (1)	Monto Mensual en \$ (2)	Total anual (3)=(1).(2).12	Presupuesto
Desarrollo Social	1.095.250		1.511.175.000	2.997.827.634
Becas de Niñez y Adolescencia	6.250	426 a 2464	108.375.000	32.000.000
Plan Más Vida	1.049.000	80 a 100	1.258.800.000	1.215.404.000
Servicio alimentario escolar	s/d	Alimentos	X	1.056.808.000
Unidad de Desarrollo Infantil	s/d	estimulación temprana	X	298.368.000
Apoyos Alimentarios	s/d	\$46 y leche especial	X	12.019.007
Prevención social y Promoción de la Personas con Discapacidad	X	apoyo económico	X	52.600.000
Servicio sociosanitario para la tercera edad SATE	X	X	X	26.100.000
Apoyatura económica a hogares de ancianos y casas de día	X	X	X	4.680.000
Urbanismo Social	X	Agua, luz para villas	X	223.000
Barrios Bonaerenses	X	200	X	154.500.000
Asistencia Crítica	X	X	X	600.000
Asistencia Directa	X	X	X	65.700.000
Asistencia integral para personas en situación de Calle	X	X	X	2.000.000
Prestaciones económicas excepcionales	X	X	X	1.900.000
Prevención y asistencia de adicciones	X	X	X	3.225.627
Envion Oportunidad de Futuro	40.000	350 sin AUH 250 con.	144.000.000	71.700.000
Instituto de Vivienda	37.642			610.704.334
Mejoramiento de Barrios	24.037	Vivienda y agua potable	X	52.068.000
Plan federal de construcción de viviendas	6.085	Viviendas	X	124.765.942
Plan federal de mejoramiento de viviendas	X	Ampliación y refacción	X	163.719.700
Asistencia Financiera	296	Dinero y/o materiales	X	2.000.000
Compartir	864	Viviendas	X	43.001.896
Mejoramiento de viviendas y habitat	1.698	Préstamo	X	842.323
Plan Federal Plurianual de Constr. de Viviendas	2.653	Viviendas	X	128.506.700
Solidaridad	2.009	Viviendas y Comp.	X	95.799.773

Dirección General de Educación y Cultura	3.000.000			51.140.000
Becas a Alumnas Embarazadas y/o alumnos/as padres/madres.	X			X
Becas a Alumnos bajo protección judicial.	X			X
Becas a Alumnos pertenecientes a pueblos originarios.	X	1000		X
Becas a Alumnos comprendidos en correspondiente a becas ley.	X			X
Textos Escolares Para todos	3.000.000	X		51.140.000
Instituto Previsión Social	53.300			902.582.000
Pensiones Gratuitables: Por Vejez, Invalidez, Madre sola c/hijos menores, menores discapacitados y desamparados	38.300	1.208	555.196.800	175.335.000
Pensiones por Leyes Especiales				
Pensión para Exdetenidos		ley 14.042		
Pensión Islas Malvinas		ley 12.006		
Pensiones Religiosas		jubilatorio mínimo		
Pensión Fusilados del 56		ley 13.350		
Pensión a Escritores		ley 10.727	X	650.987.000
Pensión a Retiro Especial de ESEBA	15.000	ley 11.945		
Pensión a Convenios Internacionales		X		
Pensión a Bomberos Voluntarios		113		
Pensión a Gobernadores y Legisladores		50% del importe		
Pensión Ley CONINTES		ley 13807		
Asignaciones Familiares y Subsidios	X	260		76.260.000
Ministerio de Trabajo	6.051		22.000.000	78.457.800
Incluir	3.600	50% Salario mínimo		49.680.000
Registrar	600	50% Salario mínimo		8.280.000
Preservar	801	50% Salario mínimo	22.000.000	11.053.800
Promover	250	50% Salario mínimo		3.450.000
Capacitación	500	30% Salario mínimo		3.834.000
Igualdad de Oportunidades	300	600		2.160.000
Total	4.192.243	0	1.533.175.000	4.640.711.768

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada de los ministerios.

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires administra y otorga 55 Planes Sociales que brindan beneficios monetarios. Esto son 4 programas menos que la Nación. Sin embargo, hay una gran diferencia en la cantidad de beneficiarios: 1.192.243 en la Provincia frente a **18.517.219 de Nación** (teniendo en cuenta que representa el 46% de su población). Esto se puede explicar por varias razones, una es que seguimos teniendo un Gobierno muy centralizado. Sin embargo, debido a que faltan datos de varios Ministerios Provinciales, el resultado es menos preciso que en la Nación, por lo que podemos estimar que la cantidad de beneficiarios en la Provincia podría ser considerablemente mayor.

Cuadro 12: Resumen Planes Sociales Provincia de Buenos Aires

	Cantidad	Beneficiarios	PPS en miles	PPS/Beneficiarios
Ministerio De Desarrollo Social	17	2.554.645	2.997.828	1.173
Instituto de la Vivienda	8	37.642	610.704	16.224
Ministerio de Trabajo	6	6.051	22.000	3.636
Instituto de Previsión Social	16	53.300	902.582	16.934
Dirección de Educación y Cultura	5	3.000.000	51.140	17
Total	52	2.651.638	4.584.254	1.729

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2012 y sitios web de los

El Organismo que más Planes otorga es el Ministerio de Desarrollo Social con 20 Planes, más de un millón de beneficiarios y casi \$2.997 millones de presupuesto. Otorga un beneficio promedio de \$2.737 anuales aunque este número está claramente sesgado por la falta de datos de este ministerio.

El Instituto de Previsión Social otorga 16 Programas con un presupuesto de \$902.582.000. Curiosamente otorga más Pensiones que el Gobierno Nacional y con \$16.934 es el Organismo que más presupuesto asigna por beneficiario, dejando de lado Viviendas a nivel Nacional y Provincial.

El Ministerio de Trabajo es el que menos dinero invierte en Planes, con tan sólo \$22.000.000, y al que menos personas asiste financieramente.

GASTO SOCIAL

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires destina \$82.076 millones de su presupuesto a los Ministerios y Organismos que otorgan Planes Sociales Provinciales. Esto representa un 72% de su Presupuesto, tres puntos por encima de Nación. En el Cuadro 13, se puede observar cuánto se destina a cada

Organismo y cómo este aumentó en el último año. Sin embargo, solamente un 4% del presupuesto total es destinado a planes sociales.

Cuadro 13: Gasto Social Provincia de Buenos Aires

ORGANISMO	Presupuesto 2011 (miles de \$)	Presupuesto 2012 (miles de \$)	2012/2011	% de Gasto social
Ministerio De Desarrollo Social	3.159.788	3.910.215	24%	4,76%
Instituto de la Vivienda	1.158.047	1.015.872	-12%	1,24%
Ministerio de Trabajo	162.356	194.447	20%	0,24%
Obligaciones Tesoro y Créditos de emergencia	18.893.937	29.644.603	57%	36,12%
Instituto de Previsión Social	10.907.190	14.417.262	32%	17,57%
Dirección General de Cultura y Educación	24.325.422	32.893.645	35%	40,08%
Gasto Social	58.606.739	82.076.044	40%	100%
Gasto Total	83.318.935	113.852.514	37%	
Gasto Social/Gasto Total	70%	72%		

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuestos 2011 y 2012 y sitios web de Ministerios

Las Obligaciones del Tesoro y Créditos de Emergencia representan el 36% del Gasto Social en 2012, sin embargo no existe información detallada disponible sobre qué es lo que realiza con este Presupuesto. La mayor parte de este Presupuesto va destinado a “Asistencia a Municipios” y el “Pago de la Deuda Pública”. A su vez, figuran algunas acciones aisladas en el Presupuesto como “Fondo de Fortalecimiento de Programas sociales” o “Fondo Municipal de Inclusión Social” pero no hay descripción disponible de ellos. Este organismo presenta un aumento del 57% en sus recursos de 2011 y 2012 el cual se debe principalmente a los primeros dos programas mencionados.

La Dirección de Cultura y Educación tiene un presupuesto de 32.893 millones, 35% mayor al año anterior y representa el 40% del Gasto Social, sin embargo como se puede apreciar en el Cuadro 14 solo destina un 0.16% a Planes Sociales, aunque faltan datos presupuestales de ciertas becas que otorga. Su principal gasto es la coordinación y asistencia a las Escuelas.

Cuadro 14: Presupuesto Planes sociales Provincia de Buenos Aires

Organismo	Presupuesto (miles de \$)	PPS* (miles de \$)	PPS/ Presupuesto
Ministerio De Desarrollo Social	3.910.215	2.997.828	76,67%
Instituto de la Vivienda	1.015.872	610.704	60,12%
Ministerio de Trabajo	194.447	22.000	11,31%
Instituto de Previsión Social	14.417.262	902.582	6,26%
Dirección Gen de Cultura y Educación	32.893.645	51.140	0,16%
Gasto Social	52.431.441	4.533.114	8,65%
Gasto Total	113.852.514		
PPS/Gasto Total	3,98%		

*PPS : Presupuesto Planes Sociales

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2012

El Instituto de Previsión Social tuvo \$14.417 millones asignados, 32% más que el año anterior, pero de los cuales asigna \$902 millones a Planes Sociales principalmente a Pensiones graciables, esto representa un 6,26% de su presupuesto.

Una vez más, tal como a nivel Nacional, el Ministerio de Desarrollo Social es el que más porcentaje asigna a los Planes Sociales de su presupuesto: un 76%. El presupuesto de este organismo ha aumentado un 24% en términos nominales con respecto al año anterior, a su vez es el que más presupuesto asigna a Planes Sociales, representando un 66% del total que se asigna a planes sociales. En total, de los \$52.431 millones de Gasto Social (sin incluir las Obligaciones del Tesoro) sólo un 8.65% son transferencias a personas.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires otorga \$ 3 mil millones en planes sociales a través de 20 programas distintos. Sin embargo, hay poca información disponible y respuestas vagas respecto a la cantidad de beneficiarios y los beneficios recibidos, así que es difícil evaluar la relación entre el presupuesto y las metas físicas.

En el cuadro 15 se puede observar cada programa: de cuáles tenemos datos, de cuáles no tuvimos respuesta y de cuáles tenemos datos de años anteriores. En el sitio web del Ministerio de Economía se encuentra un listado detallado de los Programas de cada Organismo y las metas físicas de

los mismos. Hay muchos datos que no figuran en el cuadro debido a que no están disponibles en el Presupuesto de la Provincia ni en los sitios web ni hemos tenido respuesta como corresponde. Hemos enviado una solicitud al Ministerio pidiendo información más detallada pero a la fecha las respuestas no fueron suficientes y ya se ha vencido, por varios meses, el plazo de 10 días que estipula el Decreto 1172/2003 de acceso a la información pública. En el Anexo XX, se puede ver el pedido de informes detallado y la respuesta que obtuvimos.

Cuadro 6: Planes Ministerio de Desarrollo Social

	Beneficiarios (1)	Monto mensual en \$ (2)	Monto total anual en miles de \$ (3)=(1).(2).12	Presupuesto (miles \$)	% sobre Subsidios Totales
Pensiones no Contributivas por Vejez y Decreto	34.877	1.316	550.778	17.492.072	69,0%
Pensiones no Contributivas por leyes especiales	1.779	X	28.094		
Pensiones no Contributivas Madres de 7 Hijos	340.811	1.687	6.899.378		
Pensiones no Cont. Otorgadas por Legisladores	95.111	X	1.501.993		
Pensiones no Contributivas por invalidez	666.994	1.316	10.533.169		
Total Pensiones no Contributivas	1.139.572		19.513.412	17.492.072	69,0%
Seguridad Alimentaria (tarjeta magnetica)	1.730.489	40	830.635	1.440.622	5,7%
Modulos alimentarios	2.800.000	CA*	X		
Comedores escolares y comunitarios	12.950	X	X	605.710	2,4%
Ingreso social con Trabajo (Argentina Trabaja)	194.445	1.200	2.800.008	5.020.955	19,8%
Microcréditos	100.000	X	X	194.533	0,8%
Proyectos Socioproductivos "Manos a la Obra"	1.200	X	X	76.693	0,3%
Monotributo**	578.378	X	X		
Acciones de Promoción y Protección social	92.000	X	X	512.759	2,0%
Total	4.988.606		0	25.343.343	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2012 y web del Ministerio de Desarrollo Social

*Canasta de Alimentos, que puede variar

**Este programa lo incluimos en el cuadro, pero no lo contabilizamos como un plan social

Los Planes que valen la pena destacar debido a su nivel de presupuesto y a la cantidad de Beneficiarios son los siguientes:

Las **Becas de Niñez y Adolescencia** ofrecen ayuda económica directa a niños/niñas o adolescentes, a ser percibida por sus grupos familiares o cuidadores que va desde los \$426 a los \$2464 mensuales y cuenta con un presupuesto de \$32.000.000.

Dentro del Programa de **Seguridad Alimentaria** se encuentra el **Plan Más vida**. Como se puede observar, es el programa más importante dentro del Ministerio y el que a más beneficiarios alcanza. Del total de beneficiarios

del Ministerio, este Plan cubre al 95% y cuenta con un presupuesto de \$1,000 millones para realizarlo. La prestación del Plan Más Vida se efectiviza a través de dos vías:

-Una tarjeta de débito que permite acceder a un monto fijo que el Ministerio de Desarrollo Social acredita mensualmente a cada beneficiaria según su número de hijos, y que está destinada a la compra de alimentos. El monto es de \$80 para familias con un hijo y de \$100 para más hijos.

- La entrega diaria de leche y canasta de alimentos a las familias.

La **Unidad de desarrollo infantil** brinda atención integral a niños de 0 a 14 años. Las acciones fundamentales son: prestación alimentaria, estimulación temprana, apoyo pre y escolar y promoción familiar.

El "Plan **Barrios Bonaerenses**" tiene como objetivo mejorar la empleabilidad y el ingreso familiar a través de la transferencia de ingresos (\$150 mensuales) a personas que participan del proyecto. El proyecto tiene destinado un presupuesto de \$154.500.000, pero no tuvimos respuestas sobre la cantidad de beneficiarios.

La "**Asistencia Crítica y Directa**" no tiene una asignación específica, apunta a la atención en forma personalizada frente a la emergencia climática, alimentaria y cualquier otro tipo de emergencia crítica que requiera atención. Sin embargo, no figura en ningún sitio el número de personas a las que asiste o que montos trasfiere de los \$66.300.000. Aunque es razonable tener fondos para emergencias, es indispensable rendir cuentas de esos gastos a fin de no generar sospechas de que son fondos utilizados discrecionalmente.

El "Plan **Oportunidades**" busca generar la transferencia directa de un ingreso no remunerativo fijo de \$600 en forma mensual para cubrir viáticos y gastos mínimos, a cada joven y a cada adulto que integre Proyectos de Capacitación y Formación para el trabajo. Este programa figura en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social pero no así en el Presupuesto, únicamente lo mencionamos por el nivel del monto que otorga.

El "Plan **Envión**" es muy similar al Plan Nacional "Jóvenes con más y mejor Trabajo". Este Plan asiste a 40.000 jóvenes de 13 a 20 años, apuntando a jóvenes que no trabajan ni estudian, al darles un incentivo para que hagan capacitaciones. Se percibe un monto de \$350 o de \$250 ¿mensuales? en caso de estar recibiendo la Asignación Universal. Recibió varias críticas, porque en algunos lugares puede generar incentivos para que los jóvenes abandonen la escuela, ya que si reciben esta capacitación perciben un ingreso y es menos carga horaria que en la escuela. Por otro lado, hay quejas de varios municipios, que son los encargados de distribuir estos fondos, que no están alineados con el Gobierno Nacional, de que se atrasa mucho el pago y ellos tienen que hacerse cargo.

La mayoría de los programas de vivienda que se realizan en la Provincia de Buenos Aires son programas nacionales y por lo tanto financiados en parte por el Gobierno Nacional, aunque no está claro en qué porcentaje. En algunos casos aportan también los municipios. Hemos enviado solicitudes de información tanto al Ministerio de Planificación de la Nación como al Instituto de Vivienda de la Provincia y no hemos recibido respuesta. En Buenos Aires se planea construir un total de 37.642 viviendas e invertir un presupuesto de \$610.704.334 en 2012. En relación a lo previsto a nivel nacional esto representaría un 17,5% de las viviendas (no incluimos a los programas puramente provinciales) y un 9% del Presupuesto.

Cuadro 16: Planes del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires

	Beneficiarios	Beneficio	Presupuesto en miles de \$ anuales	% del Presupuesto total
Mejoramiento de Barrios	24.037	Viviendas	52.068	8,53%
Plan federal de construcción de viviendas	6.085	Viviendas	124.766	20,43%
Plan federal de mejoramiento de viviendas	X	Completamiento, ampliación y refacción	163.720	26,81%
Asistencia Financiera	296	Dinero y/o materiales	2.000	0,33%
Compartir	864	Viviendas	43.002	7,04%
Mejoramiento de viviendas y habitat	1.698	Préstamo	842	0,14%
Plan Federal Plurianual de Constr de Viv, Fideicomiso Financiero IVBA - BAPRO	2.653	Viviendas	128.507	21,04%
Solidaridad	2.009	Viviendas y Completamiento	95.800	15,69%
Total	37.642		610.704	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2012

La excepción son el “Programa Compartir” y “Solidaridad” que son exclusivos de la Provincia de Buenos Aires. Estos programas tienen como principal objetivo la construcción de viviendas y otras obras complementarias que buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes. En el caso del Programa Solidaridad, los beneficiarios reintegran el aporte del Instituto de la Vivienda en cuotas trimestrales en un plazo de 15 años. Mientras que en Compartir, los beneficiarios reintegran el crédito a los municipios hasta en 300 cuotas mensuales y consecutivas con una tasa de interés anual del 50 por ciento de la estipulada para préstamos hipotecarios del Banco Provincia y estos restituyen al Instituto de la Vivienda el porcentaje aportado.

En la Provincia de Buenos Aires existe un programa de vivienda más que figura en el sitio web del Instituto de Vivienda, este es el “Buenos Aires Hogar”. Este programa no lo incluimos ya que no figura en el Presupuesto de la Provincia y no tenemos datos presupuestarios ni de cantidad de viviendas previstas. Únicamente se sabe que los beneficiarios reintegran el crédito hasta en 240 meses a través de cuotas mensuales.

Decidimos incluir estos programas a pesar de que los beneficiarios paguen por las viviendas ya que consideramos que reciben un crédito subsidiado debido a los plazos de pago y la tasa de interés.

DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN Y CULTURA

Cuadro 17: Planes Dirección General de Cultura y Educación de Provincia de Buenos Aires

	Beneficiarios	Monto (en \$)	Monto x Beneficiario anual	Presupuesto en miles
Becas alumnas embarazadas y/o padres/madres	X	1000	X	X
Becas alumnos bajo protección judicial	X		X	X
Becas alumnos pertenecientes pueblos originarios	X		X	X
Becas alumnos comprendidos en becas ley	X		X	X
Textos escolares para todos	3.000.000	X	X	51.140
Total	3.000.000			51.140

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2012

Desde que se implementó la AUH se eliminaron varios programas de becas ya que consideraba que la asignación era suficiente para cubrir los gastos de la escolaridad. Se permitió únicamente que continúen cuatro becas. La Gestión de Becas de este Organismo se redefine como una Acción Complementaria a la Asignación Universal por Hijo, esto significa que se pueden percibir ambas al mismo tiempo. Las becas escolares provinciales otorgan lo mismo que la Nación, \$1.000 anuales y tal como la Nación, otorgan textos escolares.

Incluimos estas becas porque figuran en el sitio web de la Dirección General de Educación y Cultura como un programa del Gobierno. Sin embargo, no encontramos correspondencia de este Programa en el Presupuesto 2012, por lo tanto no se sabe cuántas Becas otorgan ni el Presupuesto que se prevé destinar.

A través del Instituto de Previsión Social se otorgan una serie de pensiones no contributivas similares a las otorgadas por la Nación. Se las conocen como “pensiones sociales”, las cuales, en el Presupuesto provincial 2012, no se encuentran por separado sino todas juntas bajo el título de “Pensiones Graciables”.

Cuadro 18: Planes del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires

	Beneficiarios (1)	Monto en \$ mensuales (2)	Monto x beneficiarios anual miles \$ (3) = (1).(2).12	Presupuesto en miles	% del Presupuesto total
Pensiones Graciables					
Por Vejez					
Por Invalidez					
Madre sola c/ hijos menores	38.300	1.208	555.197	175.335	19,43%
Menores discapacitados					
Menores desamparados					
Pensiones por Leyes Especiales					
Pensión para Exdetenidos		Ley 14.042			
Pensión Islas Malvinas		Ley 12.006			
Pensiones Religiosas		jub mínima			
Pensión Fusilados del 56		Ley 13.350			
Pensión a Escritores		Ley 10.727			
Pensión Retiro Especial ESEBA	15.000	Ley 11.945	X	650.987	72,12%
Pensión Convenios Internacionales		X			
Pensión a Bomberos Voluntarios		113			
Pensión a Gobernadores y Legisladores		50% del importe			
Pensión Ley CONINTES		Ley 13807			
Asignaciones Familiares y Subsidios	X	260		76.260	8,45%
Total	53.300			902.582	100%

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2012, sitio web del Instituto de Previsión Social y la Legislatura de la Provincia

Las pensiones sociales son: por vejez, por invalidez, madre sola con hijos, menores discapacitados y menores desamparados. El beneficio que otorgan las pensiones es el 70% del haber jubilatorio mínimo, es decir un total de \$1.208 mensuales³³. Estas pensiones prevén alcanzar a 38.300 con un presupuesto de \$175.335.000. Una vez más se puede apreciar que esta cifra no

³³ Correspondiente a principios de este año. El dato fue obtenido de la Ley 10.205.

cierra con el presupuesto, dado que el monto del beneficio multiplicado por el número de beneficiarios daría un total de \$555.196.800 anual; que equivale a tres veces la cifra presupuestada.

Las Pensiones por Leyes Especiales se pueden dividir en 10 Pensiones distintas. No entraremos a analizarlas en detalle pero se logra ver a través del cuadro que los montos que otorgan varían para cada Pensión y en la gran mayoría son un porcentaje del salario de distintos puestos jerárquicos del Estatuto y escalafón para el personal de la Administración Pública el cual se encuentra disponible en la Ley 10.430. Por ejemplo, la Pensión para Ex Detenidos fija un monto equivalente al nivel de remuneración del personal superior, categoría 24, de la Ley 10.430 y sus modificatorias.

MINISTERIO DE TRABAJO

La finalidad de los Programas y Planes del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires es generar y mantener trabajo registrado. Esto lo intentan lograr a través de cuatro acciones: la inclusión y registro de trabajadores al mercado laboral, y la preservación y la promoción de puestos de trabajo. Estas cuatro acciones brindan como beneficio el 50% del salario mínimo, el cual a principios de 2012 era de \$2.300 y ahora ha aumentado a \$2.610, por lo cual los aportes eran de \$ 1.150 y \$ 1.305 respectivamente. Este beneficio se destina a completar la remuneración básica correspondiente por un plazo que varía según cada programa. En el anexo de este trabajo podrá ver más especificaciones sobre estos programas.

Cuadro 19: Planes del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires

	Beneficiarios	Monto	Monto anual por Programa en miles de \$	Presupuesto en miles
Incluir	3.600	50% Salario mínimo	49.680	22.000
Registrar	600	50% Salario mínimo	8.280	
Preservar	801	50% Salario mínimo	11.054	
Promover	250	50% Salario mínimo	3.450	
Capacitación	500	30% Salario mínimo	3.834	
Igualdad Oportunidades	300	600	2.160	
Total	6.051		78.458	22.000

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2012

Por otro lado el programa de Capacitación busca fomentar capacitaciones dentro de empresas, el cual brinda un beneficio del 30% del salario mínimo a aquellos que participen de la misma por un plazo de hasta 6 meses.

Por último, el programa de “Igualdad de Oportunidades” está destinado a personas discapacitadas que quieran ingresar a trabajar al ámbito público Municipal. Se les otorga un beneficio de \$600 que se destina a completar la remuneración básica correspondiente durante 13 meses.

En total el Ministerio de Trabajo, a través de estos programas, beneficia a 6.051 personas y prevé un el costo total de \$22.000.000. Sin embargo, realizando algunos cálculos se obtiene que, dada la cantidad de beneficiarios y los montos que otorga cada programa, se va a gastar más de \$70.000.000 en el pago de los beneficios si cumple con todos los beneficiarios, es decir más de tres veces la cantidad prevista.

Aquí nuevamente se ve una inconsistencia. Se puede ver como en la Provincia de Buenos Aires también sub presupuestan los programas o no otorgan todos los planes que dicen dar.

Qué opinan los receptores de los planes en un barrio³⁴

En conjunto con la Consultora Pensamiento Lateral³⁵, se realizó una serie de encuentros grupales con vecinos de barrios carenciados de San Isidro con el fin de conocer sus opiniones sobre diversos temas contemporáneos tales como su percepción sobre la inflación, los partidos políticos y los planes sociales, entre otros.

Se realizaron 4 grupos focales, los mismos incluyeron a vecinos del barrio La Cava, en San Isidro, provincia de Buenos Aires. La convocatoria se realizó a través de llamados telefónicos a cada uno de los vecinos. La totalidad del trabajo se llevó a cabo en el mismo barrio. Estas son las principales respuestas.

Al preguntarles sobre el conocimiento de los planes sociales, el plan conocido por todos los grupos es la Asignación Universal Por Hijo. Entre las mujeres aparecen espontáneamente otros planes pero con muy poco conocimiento: “Plan Envión” (Provincial), “Plan Más Vida” (Provincial) y “Tarjeta Azul” (Seguridad Alimentaria Nacional).

³⁴ El siguiente resumen de los resultados es elaboración de la consultora Pensamiento Lateral.

³⁵ Pensamiento Lateral es una consultora dedicada a la investigación de mercado, opinión pública y asesoramiento estratégico en imagen y posicionamiento. Más información en <www.pensamientolateral.com.ar>.

Los hombres tienen un gran desconocimiento respecto de los planes sociales en general, sólo la asignación pero sin poder enunciar detalles del mismo aun cuando en muchas de sus familias se percibe dicho plan.

La opinión sobre los planes está dividida entre aquellos que los perciben y aquellos que no y que creen que están acabando con la cultura del trabajo.

Al preguntar sobre la evaluación de la "asignación universal por hijo", hubo un reclamo general y es que, al igual que sucedía con el plan "Jefas y Jefes", haya una oportunidad de cumplir con alguna contraprestación, con horas de trabajo.

Reclaman que otra de las contraprestaciones del plan sea la capacitación en oficios para quien lo recibe. Que sea obligatorio realizar cursos, programas donde les den capacitaciones, les enseñen a usar máquinas de coser, cocinar, etc.

Para las madres que buscan trabajo, trabajan o se quieren capacitar piden como necesario la **apertura de guarderías**.

Hay un pensamiento común respecto a los planes y es que incentiva a las mujeres a tener más hijos, a pesar de que ellas mencionan que el plan no alcanza solamente para mantener a un menor.

PLANES VS TRABAJO:

El sistema actual los hace rehenes de la informalidad laboral. La percepción del plan es incompatible con un trabajo en blanco para cualquiera de los padres; por lo tanto, frente a la inestabilidad laboral les resulta más conveniente mantenerse en un trabajo informal pero continuar percibiendo la ayuda, ya que darse de baja del plan y luego perder el trabajo los dejaría sin percibir ningún dinero por meses hasta que ANSeS pueda darlos de alta nuevamente en el sistema.

Si bien reconocen los beneficios de la obra social (no así de la jubilación) son las propias madres las que les piden a sus maridos que no acepten un trabajo en blanco.

Algunas citas:

"Tener un hijo es sinónimo de asignación."

"Los planes son una adicción en la gente."

"Solo pueden trabajar en negro porque si se tiene trabajo en blanco te sacan la asignación, lo mismo a los maridos."

"En un trabajo en blanco hay obra social, a mí me vendría al pelo tener trabajo en blanco además de lo que yo cobro."

"Los que quieren trabajar en blanco igual, se les hace cada vez más difí-

cil, las empresas los toman por tres meses y después no los efectivizan, por lo tanto pierden la asignación o plan y después la ANSES tarda mucho en darte el alta y comenzar a pagarte nuevamente.”

“Asignación es para los vagos; antes con el plan Jefas y Jefes, estaban obligados a trabajar 4hs. Ahora solo exigen certificado de Vacunas y escolaridad”.

“Hay gente que no usa la asignación para los hijos, se compra ropas, se compra alcohol o drogas.”

ASIGNACIÓN Y BÚSQUEDA DE TRABAJO

Se supone que aquellos que reciben la Asignación Universal por Hijo no dejarán de recibir el beneficio monetario si consiguen un trabajo en blanco ya que pasarían a recibir la Asignación Familiar, que para niveles bajos de ingreso sería el mismo monto. Por lo tanto, uno pensaría que la AUH no genera desincentivos a la búsqueda o formalización del trabajo en blanco. Sin embargo, en la práctica sucede que muchos de los que consiguen trabajo en blanco, difícilmente llegan a crear un contrato con la empresa contratista ya que a esta le conviene contratarlo por 6 meses y luego despedirlos (esto sucede especialmente con el trabajo no calificado). La percepción es que el ANSeS rápidamente puede dar de baja a un individuo de la AUH pero tarda más tiempo en darlo de alta en la Asignación Familiar (entre dos a tres meses). Lo mismo sucede cuando debe volver a cambiarse a la AUH porque rescindió su contrato laboral. Esto termina desincentivando a los individuos a formalizarse o a buscar un trabajo en blanco.

CONCLUSIONES

Nuestra primera conclusión es que este trabajo más que lograr tener un mapa preciso de los planes sociales en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires, es una muestra de la falta de información, control y coordinación que hay en el sistema asistencial argentino. Mucha de la información vertida por diversas fuentes contradecía a otras fuentes oficiales. No hay correlación entre el presupuesto, lo que se publica en las páginas oficiales, los discursos oficiales y las respuestas que obtuvimos de los ministerios. Pedimos información como corresponde y las secretarías y ministerios no cumplieron con el decreto de acceso a la información pública, al no brindar respuestas precisas o no brindar respuesta alguna. De modo que o bien existe una decisión

política de no publicar toda la información o bien hay una completa ineficiencia de la burocracia estatal, a pesar, o tal vez agravada, por sus más de 3.250.000 empleados públicos.

Como analizamos en el principio, hubo ciertos intentos de reestructurar los planes sociales, armonizarlos, reducir la cantidad, coordinar entre los distintos niveles, pero fracasaron. Hoy en la Provincia de Buenos Aires, hay más de 110 planes distintos, sin contar con otras ayudas municipales. No hay bases únicas de beneficiarios, no están coordinados y articulados. Esto muestra una clara falta de coordinación.

Si analizamos cada plan o programa por separado, no hay medición de objetivos o resultados. Al presentar un programa, se debería proponer un objetivo concreto medible, cuantificable. Presentar datos antes del plan, medir el impacto y luego evaluar si fue exitoso o no y por qué. Buscar las formas de aprovechar mejor los recursos para evaluar si se está cumpliendo con el objetivo propuesto. Si ni siquiera hay información certera o precisa publicada, no hay objetivos concretos ni evaluación de resultados, no se puede diferenciar cuáles son los programas exitosos y cuáles no. Muchas evaluaciones se hacen sobre la base de estimaciones u opiniones, pero es preocupante ver que no se busca medir, controlar, evaluar, para mejorar. Otro de los problemas con los constantes cambios en los programas y planes es que es muy difícil evaluarlos en el tiempo.

En este sentido, la carencia de información y evaluación está muy relacionada con la falta de control. Algunos planes son universales, como la Asignación Universal por Hijo, pero la gran mayoría no lo son. Hay mucho espacio para el uso discrecional y político del dinero destinado a la "inclusión social". Hemos detectado muchas denuncias sobre el direccionamiento de los programas hacia distritos de cierto color político y cosas mucho más serias como generar clientelismo.

Algunos programas son más propensos a ser utilizados de forma clientelar que otros. Aunque en este trabajo no analizamos cada programa en particular, sí se puede ver una tendencia: que cuanto mayor es la cantidad de planes diferentes y específicos, más fácil es dirigirlos discrecionalmente.

De este modo, se genera un sistema clientelar financiado con fondos públicos donde las personas quedan atrapadas en la pobreza y se vuelven dependientes, perennes de la ayuda social. En ese sentido, los programas sociales pierden su razón de ser. En lugar de ser una ayuda para que las personas dejen la pobreza o puedan enfrentar mejor alguna desgracia, el fin pasa a ser mantener a la gente en la pobreza y dependiendo de los políticos de turno.

Además de una falta de evaluación sobre cada programa particular, falta un estudio profundo sobre el sistema en su conjunto. Cuál es el impacto de

los planes sociales en los niveles de pobreza. ¿Cómo se mide, evalúa y corrige el gasto social? Hace falta estudiar los casos de personas que dejan la pobreza y ya no dependen de la ayuda estatal y ver cómo lo logran.

Nuestro próximo paso es investigar el impacto de los planes sociales en los potenciales receptores. En este sentido, al haber tantos planes distintos, habría que evaluar cuál es el acceso real de las personas. En cuáles de esos programas se necesitan intermediarios y en cuáles no. ¿Cómo hace un ciudadano de a pie para acceder a ellos? ¿Cuánto tiempo tarda? ¿Cuánto le cuesta? Los que están en situaciones más vulnerables, ¿tienen toda la información para acceder a las ayudas estatales?

¿Cuál es el impacto de los planes sociales en las personas, en sus incentivos para trabajar, en sus familias, en su autoestima, en sus valores, en sus prioridades, en su capacitación? ¿Cuál es el impacto en la educación de sus hijos, en su proyección de futuro? ¿Por qué generan dependencia?

Al analizar los datos históricos, podemos ver que en los últimos años a pesar del crecimiento económico, ha aumentado la cantidad de planes sociales otorgados. Esto por un lado muestra el fracaso de la política asistencial ya que en lugar de lograr que la gente que los recibe, luego de un tiempo, deje de necesitarlos, genera dependencia permanente. Un plan asistencial que apunta a asistir a una persona en una situación de apremio se debería considerar exitoso cuando la persona sale de esa situación y por lo tanto no lo necesita más; por lo contrario, aquí podemos ver una creciente demanda y dependencia.

Un factor para destacar, es que los fondos asignados en planes sociales representan un 13,25% del presupuesto Nacional y un 4% del presupuesto provincial es destinado a transferencias monetarias. Por ejemplo, la Asignación universal por hijo representa solamente un 2,5% del presupuesto, por lo que se podría aumentar sin afectar demasiado las cuentas fiscales, siempre que reemplace a otros planes.

Un último punto que nos mencionaron varios funcionarios, es el impacto de la inflación. Con niveles de inflación superando el 20% anual en los últimos 5 años, es muy difícil mantener el valor de los planes sociales, especialmente si tenemos en cuenta que la inflación en alimentos es más alta y los beneficiarios de estos planes generalmente consumen prácticamente todos sus ingresos. Por lo tanto, por más que el presupuesto crece año tras año, va detrás de la inflación.

En resumen, es necesario acordar políticas de Estado que permitan superar los siguientes puntos:

a) El peligro de generar una red de planes que, en conjunto, terminen siendo demasiado generosos, causando un desincentivo a buscar trabajo.

b) Los planes sociales que son otorgados discrecionalmente pueden ser utilizados políticamente generando clientelismo.

c) Es fundamental ser transparentes con el gasto público, poner objetivos claros, medibles, cuantificables y rendir cuentas de los gastos.

d) Debe evaluarse cada plan particular para ver si es eficiente y logra los objetivos e introducir un mecanismo de corrección de errores.

e) También es necesario evaluar el acceso a los planes y mecanismos transparentes de adjudicación.

BIBLIOGRAFÍA

Ayalón, Norberto (1980): "Historia del trabajo social en la Argentina" (Buenos Aires: Espacio Editorial.

Barbeito, A., N. Giosa Zuazua y C. Rodríguez Enríquez (2003) "La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados". Buenos Aires: Proyecto de cooperación técnica OIT - Gobierno Argentino (MTESS): Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina. ***

Benegas Lynch, A. y Krause, M (1998). "En defensa de los más necesitados" Editorial Atlantida

Campos, L.; Faur, E. y Pautassi, L. (2007). "Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial". Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS. Colección Investigación y Análisis N° 4, Buenos Aires. ***

CELS (2003). "Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?". Buenos Aires, Mimeo. ***

Cogliandro, Gisell y Melamud, A. (2011), "El gasto público social en el Presupuesto de Prórroga 2011: programas sociales y criterios de distribución a las provincias" Documentos de Trabajo N° 3. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_22599-1522-4-30.pdf?110509163700> (visitado el 17/05/2011).

Cogliandro, Gisell (2012), "Gasto Público Social y su distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2012". Fundación Konrad Adenauer. Documentos de Trabajo N°8, Mayo.

Cravino, María Cristina (org.) (2008): Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires; Ed. Dpto. Publicaciones UNGS, Buenos Aires, Diciembre 2008.

Cruces G., Moreno J.M., Ringold D., Rofman R. (2008), "Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, Visiones y perspectivas" Banco Mundial.

De Sena, Angelica y Chahbenderian, Florencia (2009) "Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan "Ingreso Social con Trabajo" UBACYT E014.<http://polis.revues.org/2136>

- Díaz Langou, G; Potenza Dal Masetto, F; Forteza, P (2010) ; *“Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión”* CIPPEC, programa de protección social, Documento de trabajo N 45, julio 2010.
- Díaz Langou, G; Fernández, J.P; Forteza, P. y Potenza Dal Masetto, M.F; (2011) *“Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires”* CIPPEC, julio 2011.
- Isuani, Ernesto Aldo (2008) *“La política social argentina en perspectiva”* capítulo 5 de *“Los planes sociales en Argentina”*, Banco Mundial.
- FIEL (1995) *“El Sistema de Seguridad Social”*, Consejo Empresario Argentino, 1995.
- Kaufmann, F.X. (1986) *“The Relationship between Guidance, Control and Evaluation”*, en Kaufmann, F.X., Majone, G. y Ostrom, V. (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, Berlín.
- Moles Ricardo R. (1962), *“Historia de la previsión social en Hispanoamérica”*, Buenos Aires: Ediciones De Palm.
- Pereyra Iraola Victoria (2010): *“Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina”* CIPPEC.
- Repetto, Fabián y María Fernanda Potenza Dal Masetto (2003): *“Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización”*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- Repetto, F. (2009) *“Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”*, en Acuña, Carlos (comp.) *“Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina”*, Proyecto de Modernización del Estado, JGM, 2010, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián, Carlos Acuña, Marisa Miodosky y Fernanda Potenza Dal Masetto (2001): *“Análisis político - institucional sobre la gestión social del Estado nacional: hacia una propuesta de reforma de la lucha frente a la pobreza”*, Observatorio UNESCO - MOST / SIEMPRO, mimeo.
- Repetto, Fabián, Daniela Dborkin y Gala Díaz Langou (2009): *“Informe Final: Cómo alcanzar mejores Sistemas de Protección Social en la región: un análisis de sus retos de coordinación”*, septiembre de 2009, CIPPEC.
- Repetto, Fabián; Díaz Langou, Gala y Marazzi, Vanesa (2009): *“¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo”*, Documento de Políticas Públicas/ Análisis N°67, CIPPEC, octubre de 2009.
- Repetto, Fabián y Potenza dal Masetto, Fernanda (2011): *“Protección Social en Argentina”*, Abril 2011, CEPAL.
- Sen, A. (2000) *“Development as Freedom”*, Anchor Books, Nueva York”.
- Gustavo Bertolini (2010), *“Cooperativas sin cooperativismo”* La Fundación CIESO: <

- <http://www.fundacioncieso.org.ar/%C2%BFcooperativas-sin-cooperativismo-por-gustavo-bertolini/>>.
- Arroyo, Daniel (2010): "La Asignación Universal por Hijo acelera el ingreso de los más pobres al sistema bancario", en Buenos Aires Económico, 31/05/2010.
- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (2011). "Presupuesto Consolidado Del Sector Público Nacional 2012".
- Oficina Nacional de Presupuesto (2011). Ley de Presupuesto Nacional 2011. Ley N°26.546. Disponible en: <<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2011/mensadosonce.html>>.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2012), Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2012. Disponible en: <<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2012/mensadosdoce.html#titulo>>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), <<http://www.iadb.org/>, visitada el 5/4/2010>. Banco Mundial, <<http://www.worldbank.org/>>.
- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, <www.cenoc.gov.ar/>.
- Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, <www.siempro.gov.ar>.
- Ministerio de Desarrollo Social, <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/>>.
- Ministerio de Educación de la Nación, <<http://www.me.gov.ar>>.
- Ministerio de Planificación Federal: <<http://www.vivienda.gov.ar/programas.php>>.
- Ministerio de Salud de la Nación, <<http://www.msal.gov.ar>>.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <<http://www.trabajo.gob.ar/>>.
- Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación, <<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>>.
- Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social, <www.sintys.gov.ar>.
- Argentinos que pelearon en Malvinas: <<http://www1.rionegro.com.ar/diario/2008/06/14/imprimir.20086v14s02.php>>.

¿Por qué los programas de TMC son ineficientes para fomentar el Desarrollo Humano?

Los resultados que no se vieron detrás del programa “Mi Familia Progresá” en Guatemala

JORGE BENAVIDES

Guatemala

LA NUEVA ESTRATEGIA PARA POLÍTICAS SOCIALES

Aquellas personas que viven en condiciones de pobreza, indudablemente deberán apelar a grandes dosis de esfuerzo, creatividad, inventiva y perseverancia para mejorar su situación. Este tipo de esfuerzo les permitirá el alcanzar grandes cosas, sin embargo, nuestra tarea como sociedad es la de facilitar las cosas para que este proceso se lleve a cabo y puedan existir nuevas y mejores oportunidades.

A pesar de ello, autores como **Santiago Levy**¹ consideran que generar este clima favorable al emprendimiento personal no es suficiente, sino que es necesario implementar programas sociales capaces de combatir la pobreza en el corto plazo: *“Mientras que alcanzar un crecimiento económico sostenido es esencial para generar trabajos estables y bien remunerados, y para crear condiciones materiales que permitan una mejora sustancial de los estándares de vida, está claro que por sí mismo es insuficiente para expandir las oportunidades de progreso a todas las regiones, para crear un distribución de la riqueza más equitativa, y para eliminar las condiciones de marginación que experimentan muchas personas”*.













En esta línea de ideas, una nueva generación de programas e iniciativas apoyadas por el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** buscan la instauración de **transferencias monetarias condicionadas** para motivar un





¹ Santiago Levy and Evelyne Rodriguez (2005). *“Sin Herencia de Pobreza: El Programa PROGRESA-OPORTUNIDADES en México.”* Inter American Development Bank: Mexico, D.F.

incremento en la asistencia escolar y el uso de servicios de salud por parte de los beneficiarios. Los programas de este tipo han sido orientados a reducir la pobreza y a promover la acumulación de capital humano y el acceso a los servicios sociales básicos.

Los programas en estos tres países (México, Brasil y Argentina) ayudan a más de 16.7 millones de personas en Latinoamérica



	País	Nombre del Programa
	• México	“Oportunidades”
	• Guatemala	“Mi Familia Progresá”
	• El Salvador	“Red Solidaria”
	• Honduras	“PRAF”
	• Nicaragua	“Red de Protección Social”
	• Costa Rica	“Superémonos”
	• Panamá	“Red de Oportunidades”
	• República Dominicana	“Solidaridad”
	• Jamaica	“PATH”
	• Colombia	“Familias en Acción”
	• Ecuador	“Bono de Desarrollo”
	• Perú	“Juntos”

	• Brasil	<i>“Bolsa Familia”</i>
	• Uruguay	<i>“Asignación Familiar”</i>
	• Paraguay	<i>“Teko-Porá”</i>
	• Argentina	<i>“Plan Familias”</i>

Adicionalmente al programa implementado en Guatemala, otros 15 países en la región han iniciado este tipo de iniciativas durante la última década, contando en la mayoría de los casos con el apoyo de agencias multilaterales (i. e. Banco Mundial y el BID). Los tres programas más amplios en la región (“Plan Familias” en Argentina, “Bolsa Familia” en Brasil y “Oportunidades” en México) son responsables de ayuda directa a un total de **16.7 millones de personas que viven en extrema pobreza** en Latinoamérica.²

En México y en Brasil, los programas de transferencias condicionadas fueron introducidos como parte de esfuerzos más grandes para hacer más eficientes las “redes de seguridad social”, así como para reemplazar los subsidios mal focalizados y así integrar programas sociales más pequeños. Por otro lado, el programa a nivel nacional desarrollado en Colombia es un ejemplo del apoyo que ha dado el Banco Mundial debido a los resultados positivos que aparecen en sus evaluaciones.

Toda esta información nos da una idea general acerca de la relevancia de este tipo de programas en la región, siendo una de las políticas sociales insignia que ha sido implementada por diferentes gobiernos a lo largo del continente. Desde distintas posiciones del amplio espectro político, especialistas y tecnócratas han sugerido la implementación de las transferencias monetarias para la reducción de la pobreza, siendo la condicionalidad el aspecto complementario de este tipo de programas, lo cual estimula mejoras en las condiciones de educación y salud de la población.

Es importante de mencionar que algunos de estos programas son a nivel nacional, mientras que otros solamente están destinados a una región o grupos en particular, restando algunos más que son solamente programas piloto a una escala menor (e. g. “Solidario” en Chile). Sin embargo, todos estos programas tienen en común la necesidad de evaluar sus resultados en el mediano y largo plazo, siendo una tarea que no todos los países están dispuestos a realizar, en la mayoría de los casos debido a la falta de transparencia.

² Como referencia, en 2011 la CEPAL estimó que alrededor del 33.2% de los latinoamericanos vivían en condiciones de pobreza (más o menos 182 millones de personas) y 12.6% vivían en condiciones de pobreza extrema (60 millones de personas).

El Banco Mundial ha afirmado que los programas de transferencias condicionadas son la solución para la pobreza en el presente y en el futuro. No obstante, nuestro principal objetivo es el utilizar la información disponible para evaluar los resultados del programa “**Mi Familia Progres**a” en Guatemala, el cual fue implementado durante los **cuatro años del gobierno de Álvaro Colom** –del partido socialdemócrata “Unidad Nacional de la Esperanza–. Los resultados que obtengamos nos permitirán contar con evidencia sólida que demuestre si, efectivamente, la implementación de este tipo de programas es la clave para mejorar las condiciones de vida de los guatemaltecos.

LA REALIDAD PARA LOS SECTORES DE EDUCACIÓN Y SALUD
¿Cuál es el contexto social en Guatemala?

El punto central de este estudio consiste en el análisis de uno de los programas sociales que mayor cantidad de recursos maneja bajo el epítome de inversión social. Es por ello que, en este apartado, buscamos describir la **capacidad de este programa de gobierno para mejorar las variables sociales del país**, detallando la información relacionada con el costo de llevar a cabo este tipo de iniciativas.

La selección del programa de transferencias condicionadas en Guatemala obedece a su relevancia para la realidad económica y social del país, siendo un programa al que se destinó una vasta suma de recursos por parte del Presupuesto General de la Nación entre los años 2008 y 2011. Nuestro análisis comprenderá la medición de variable específicas que revelarán si el programa fue capaz de mejorar las condiciones de vida de los guatemaltecos, determinando si el programa debe continuar o si, por el contrario, será necesario pensar en otro tipo de alternativas.

Por ahora, antes de presentar el análisis del programa de transferencias condicionadas, será muy importante describir la **realidad social de Guatemala** durante el período de análisis, enfatizando la información más relevante en cuanto a los sectores de educación y salud. Estos dos sectores son esenciales para nuestro análisis debido a que fueron definidos como los temas estratégicos para el Gobierno de Guatemala.

¿Cuáles eran las prioridades para el sector de Educación?

Más allá de aspectos muy específicos sobre el sector, existen ciertas características que deben ser delineadas antes de realizar un análisis detallado

del programa de transferencias condicionadas en el país. Con una política de obtención de mejores resultados en variables educativas, el Gobierno de Guatemala definió una estrategia multianual para el sector de Educación en Guatemala, cubriendo el período 2008-2011. El “**Plan de Educación**” estipulaba ocho políticas, con cuatro de ellas directamente relacionadas con indicadores específicos capaces de proveer información sobre la efectividad de los programas impulsados por el Gobierno.

Las cuatro políticas mencionadas se describen a continuación:

- 1. Política de Calidad:** mejorar las capacidades de los maestros.
- 2. Política de Cobertura:** favorecer a los pobres en orden a aumentar la inscripción en primaria.
- 3. Política de Equidad:** incluir a las niñas en el sistema educativo y mantenerlas hasta su graduación.
- 4. Educación Bilingüe:** promover la educación bilingüe obligatoria en las regiones mayas del país.

Con el propósito de respaldar el cumplimiento de estas políticas, el Ministerio de Educación destinó gran cantidad de recursos hacia aquellos programas relacionados con altos estándares y con el potencial de tener un impacto significativo en la educación de niños y niñas, especialmente a nivel primario. Manteniendo esta meta en mente, la Ministra de Educación estableció el compromiso de monitorear dos variables: **tasa de promoción** (niños graduados) y los resultados en las **pruebas de aprendizaje**.

Ambas variables, o sus componentes, fueron incluidas como el criterio base para evaluar la efectividad de todos los programas educativos, siendo el criterio principal para la asignación de más recursos en el presupuesto general de la institución para cada uno de los cuatro años analizados (2008-2011).

¿Cuáles eran las prioridades para el sector de Salud?

Siguiendo el mismo patrón establecido para el sector de Educación, el Gobierno de Guatemala definió una estrategia multianual para el sector de salud en Guatemala, cubriendo el período 2008-2011. El “**Plan de Salud**” estipulaba cinco grandes retos, con tres de ellos directamente relacionados con indicadores específicos. Todos estos indicadores proveen información

oportuna sobre la efectividad de los programas orientados a mejorar las condiciones de salud en el país.

Los tres grandes retos mencionados anteriormente son:

- 1. Salud Preventiva:** desarrollar un modelo integral de atención para impulsar la salud preventiva y de esta forma incrementar la cobertura y la calidad de los servicios.
- 2. Medicinas para Todos:** promover y fortalecer las acciones orientadas a garantizar la provisión de medicinas, reconociendo medicamentos alternativos y substitutos.
- 3. Protección Ambiental:** impulsar la estrategia de saneamiento y mejorar la calidad de los servicios de agua para reducir aquellas enfermedades y condiciones que están directamente relacionadas con la mortalidad materna e infantil.

Con el propósito de respaldar el cumplimiento de estas políticas, el Ministerio de Salud definió como prioridad del presupuesto la búsqueda de mecanismos que garantizaran la calidad de la salud, principalmente en el área rural donde se encuentra el mayor déficit en atención primaria y provisión de servicios de salud. El Ministro de Salud se comprometió a monitorear continuamente dos variables: la **provisión de servicios de salud** (controles y consultas en los Centros y Puestos de Salud) y la **Mortalidad Infantil** en niños menores de 5 años.

¿Cuál fue el origen del programa de Transferencias Condicionadas en Guatemala?

Teniendo como referencia el contexto anterior, el Gobierno de Guatemala consideró que la implementación de un programa de transferencias monetarias condicionadas podía ser una solución efectiva para los retos que enfrentaba el país en materia de educación y salud a inicios del año 2008. En esta línea de ideas, y habiendo definido este tipo de iniciativa como el “programa insignia” de la administración de Álvaro Colom, “Mi Familia Progresiva” fue creado por el Poder Ejecutivo el 16 de abril de 2008, bajo la dirección del Presidente y coordinado por el Consejo de Cohesión Social.

El Gobierno de Guatemala postuló, como su mayor reto, el compromiso de contribuir con la generación de un recurso humano más calificado en Guatemala, con el objetivo de promover la inversión en educación, salud y nutrición en las familias de bajos ingresos.

“Mi Familia Progresá” –MIFAPRO– enfocó su atención en las familias más pobres de Guatemala con niños menores de 15 años y madres en edad reproductiva. Los beneficiarios fueron seleccionados dependiendo de si habitaban en los municipios más pobres del país, y el beneficio consistía en la provisión de fondos para incentivar la asistencia escolar y el desempeño de los niños, así como para motivar una mayor frecuencia en las consultas y controles relacionados con el diagnóstico de enfermedades y el tratamiento de las mismas.

En consecuencia, las corresponsabilidades de las familias estaban orientadas a mejorar las variables de educación y de salud definidas en los planes nacionales para estos sectores, tratando de incentivar la tasa de graduación en los primeros años de educación primaria, al mismo tiempo que los niños y niñas registraran un control más actualizado en los centros y puestos de salud.

La primera responsabilidad de los beneficiarios era enviar a los niños a la escuela, contando con al menos 80% de asistencia y graduación al finalizar el año escolar. Con el cumplimiento de este requerimiento, los padres recibirían un bono cada dos meses: el equivalente a **US\$ 18.50 por cada mes que los niños registraran el mínimo de asistencia a la escuela**. Esta transferencia era garantizada a las familias independientemente de cuántos niños vivieran en el hogar.

Similar a la primera responsabilidad, las familias podían obtener una segunda transferencia al mes, equivalente a **US\$ 18.50**, teniendo como requerimiento el **visitar periódicamente los Centros y Puesto de salud para diagnóstico y tratamiento** de enfermedades. Los padres recibirían esta transferencia cada dos meses, siendo garantizada, como era el caso en educación, independientemente del número de hijos que vivieran en el hogar, siempre y cuando fueran menores de 15 años.

Es importante mencionar que el programa, bajo este funcionamiento, solamente duró cuatro años, debido a que **el Gobierno electo en 2012 decidió reconsiderar su implementación y re-evaluar si la mejor forma de reducir la pobreza era a través del uso de transferencias condicionadas**. Esta es la razón principal por la cual consideramos que el análisis de MIFAPRO es de vital importancia para el país, quedando en juego la posibilidad de mejorarlo, sustituirlo o redirigir los fondos hacia otros destinos más eficientes.

COSTOS ASOCIADOS AL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS *¿Cómo fueron ejecutados los recursos?*

La primera parte de nuestro análisis consiste en la descripción de todos los costos asociados al programa de transferencias, incluyendo aque-

llos rubros relacionados con la administración y ejecución del programa. Se consultó así el **Presupuesto General de la Nación** para obtener información concerniente al monto total de recursos asignados durante la vigencia del programa, del 2008 al 2011, haciendo énfasis en los fondos ejecutados en vez de en los fondos presupuestados. El presupuesto ejecutado muestra cuál fue el uso real de los fondos, pudiendo diferir del presupuesto original pero haciendo notar las prioridades del programa.

Debemos admitir que el costo más relevante del programa recae directamente en el monto de recursos que son transferidos a los beneficiarios; sin embargo, también existen otros costos que deben tomarse en cuenta. Adicional al presupuesto destinado a las transferencias monetarias, dentro del programa existió un rubro destinado a cubrir sueldos del personal, equipo, materiales, pago de servicios, arrendamiento de inmuebles, publicidad, etc. Ahora bien, debido a que estos costos están directamente relacionados con la ejecución del programa también deberán ser incluidos en el análisis.

¿Cuánto costó implementar el Programa de Transferencias Condicionadas?

La siguiente tabla nos muestra el monto de recursos que el Programa de Transferencias Condicionadas recibió durante los cuatro años de su implementación. No obstante, aunque durante el 2008 el programa cubrió a muy pocos beneficiarios, **el Gobierno de Guatemala destinó alrededor de US\$ 11.2 millones**, distribuidos entre los municipios para recopilar información censal sobre los posibles beneficiarios.

(Cifras en millones de US\$)	2008	2009	2010	2011
PIB a precios corrientes	\$ 37,874.5	\$ 39,295.7	\$ 41,251.3	\$ 45,571.4
Presupuesto General de la Nación	\$ 04,878.9	\$ 06,176.8	\$ 06,412.9	\$ 07,226.2
Presupuesto de MIFAPRO	\$ 00,011.2	\$ 00,099.9	\$ 00,142.4	\$ 00,132.4
Costos Administrativos	\$ 00,010.9	\$ 00,007.9	\$ 00,009.8	\$ 00,015.4
• MIFAPRO / PIB	0.03%	0.25%	0.35%	0.29%
• MIFAPRO / Presupuesto	0.23%	1.62%	2.22%	1.83%
• Costos Administrativos / MIFAPRO	98.1%	7.89%	6.91%	11.6%

Estos recursos, como ha sido expresado por autoridades de gobierno, han representado una porción significativa del Presupuesto General de la Nación, siendo una evidencia la importancia que este programa tuvo entre el año 2008 y el 2011. Desde una perspectiva más amplia, el programa puede ser comparado con otras instituciones cuyo funcionamiento también depende de los fondos provenientes del Gobierno Central.

Ministerios y Dependencias	(%)	Ministerios y Dependencias	(%)
Ministerio de Educación	14.82%	Ministerio de Agricultura	01.31%
Ministerio de Comunicaciones	09.93%	Ministerio de Trabajo	01.06%
Ministerio de Salud	07.18%	Ministerio de Finanzas Públicas	00.55%
Ministerio de Gobernación	05.85%	Ministerio de Economía	00.49%
Ministerio de la Defensa	02.78%	Ministerio de Ambiente	00.25%

En 2011, solamente cinco instituciones contaron con mayor cantidad de recursos asignados en comparación con **MIFAPRO (1.83% del Presupuesto General de la Nación)**. Por el contrario, existen **alrededor de ocho instituciones dentro del Gobierno Central que recibieron menos recursos que MIFAPRO**, sin analizar otras dependencias descentralizadas que proveen servicios dentro del sector público, incluyendo las áreas de educación y salud.

Adicional a esta información, será muy importante identificar el número de beneficiarios que recibieron la transferencia monetaria. En un principio, el criterio que orientó la asignación de fondos a los beneficiarios fue si los mismos vivían en uno de los municipios considerados con un ingreso per cápita promedio por debajo de la línea de pobreza.

Después de priorizar este criterio, la lista de beneficiarios en 2008 incluyó familias que vivían en 89 municipios, con un promedio de 2.000 familias por cada uno de ellos. Sin embargo, si analizamos la última información disponible en 2011 provista por la institución a cargo del programa, el número de beneficiarios ascendió a **916.852 familias**, lo que equivale a **2.488.900 beneficiarios** distribuidos en **307 municipios**. La siguiente tabla muestra esta información de forma desagregada, considerando la edad y género de los beneficiarios:

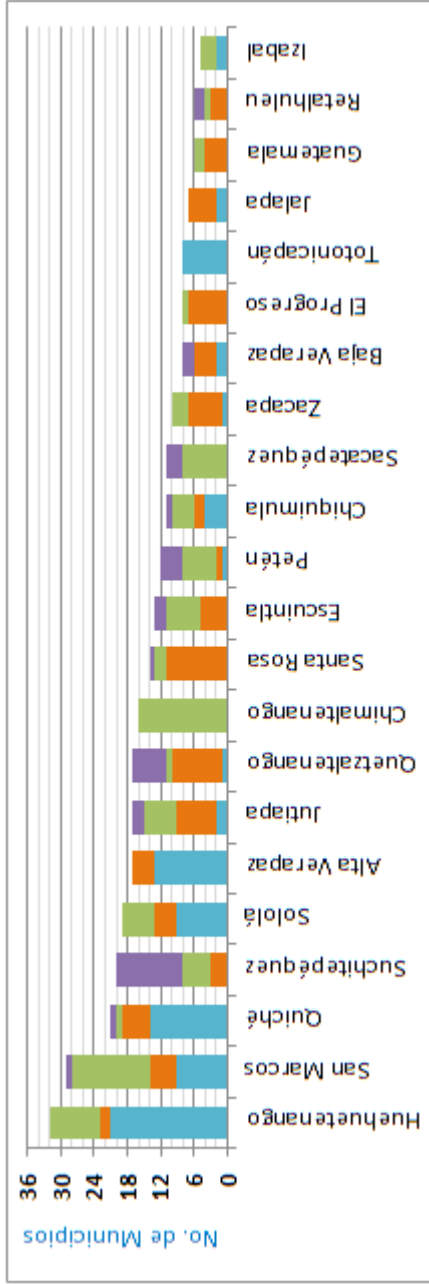
	Total	Niños	Niñas
Beneficiarios	2,488,900	1,261,532	1,227,368
00-6 años de edad	0,799,030	0,405,963	0,393,067
6-15 años de edad	1,689,870	0,855,569	0,834,301

Muy importante es mencionar que no todos los municipios fueron beneficiados desde la fundación del programa, pero **la cobertura de MIFAPRO creció exponencialmente durante los cuatro años** de su duración. Este crecimiento en el número de municipios beneficiados con el programa no correspondió a ningún criterio socio-económico o demográfico en el país, punto que será clave en nuestro análisis.

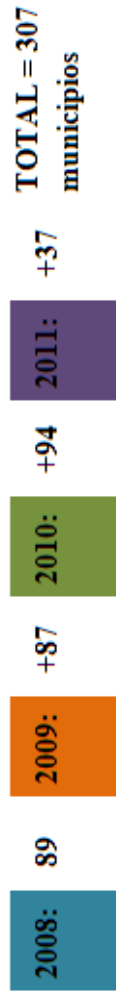
Las cifras revelan que la cobertura del programa se incrementó de acuerdo a la demanda social originada en los municipios más pobres por ser considerados como beneficiarios, lo que llevó a un crecimiento sobresaliente y no esperado en el número de familias. En consecuencia, esta situación consumió una gran cantidad de fondos, sin la correspondiente identificación de si el programa tuvo un impacto positivo acorde al objetivo de MIFAPRO en cuanto a pobreza, educación y condiciones de salud.

De acuerdo a las autoridades de “Mi Familia Progresas”, quienes nos facilitaron la información relativa a los beneficiarios, los números reflejan que en Guatemala el programa de transferencias condicionadas cubrió, en forma directa o indirecta, alrededor de 3.2 millones de personas en los cuatro años de su duración, lo que representa el 22.8% de la población del país. Este tipo de información es sumamente útil para completar el análisis debido a que muestra la relevancia que este programa tuvo, lo cual implica que no podemos obviar los resultados que produjo y las necesidades de mejora que pudiera presentar.

Finalmente, el último punto que es importante incluir en la descripción del presupuesto de MIFAPRO, corresponde a los Costos Administrativos como parte del funcionamiento del programa de transferencias tal y como fueron presentados en la tabla al inicio de esta sección. Desde 2008, después de que el Ministerio de Finanzas Públicas definiera las partidas presupuestarias para “Mi Familia Progresas”, los Costos Administrativos fueron registrados en una serie de rubros, excluyendo dos en particular que estaban directamente relacionados con el pago de las transferencias a las familias: (1) Renglón 151: Arrendamiento de Propiedad, y (2) Renglón 419: Transferencias Monetarias a Personas.



Crecimiento en el número de municipios beneficiados:



Por exclusión, si dejamos fuera del presupuesto estos dos renglones, podemos estimar el monto de recursos que se consideran como Costos Administrativos, los cuales ascendieron a un promedio de 8.8% del presupuesto de MIFAPRO, con una leve variación a lo largo de los años, siendo la excepción el año 2008. Estos costos fueron programados para actividades de soporte, las cuales no impactaron directamente en el bienestar de las familias, pero que fueron estipulados como necesarios para la implementación del programa.

Aun así, enfocarnos solamente en la utilización de los fondos, deja de lado la contraparte en la evaluación de “Mi Familia Progresá” la cual consiste en la efectividad del programa, medida como el cambio sustantivo en las variables sociales que el programa buscaba impactar.

ESTIMACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

¿Cuáles fueron los resultados en las variables sociales?

La metodología empleada para analizar el impacto que tuvo el programa de transferencias condicionadas en los guatemaltecos se basa en la comparación de los resultados obtenidos en las áreas de educación y salud entre el grupo de municipios beneficiados con el programa, y un “**grupo control**” que consta de municipios que no recibieron los beneficios de MIFAPRO pero que poseen características socioeconómicas similares.

El análisis se basó en la selección de dos grupos de municipios que cumplieran con una serie de características similares, procurando que la única diferencia entre los grupos fuera la implementación o no de “**Mi Familia Progresá**”. Las principales fuentes de sesgo que buscamos eliminar fueron el nivel de pobreza y el tamaño de la población, sin embargo, reconocemos que existen en el país ciertas condiciones intrínsecas a cada municipio que pudieron influenciar en alguna medida los resultados.

Posterior a la selección de los grupos de municipios, nuestra hipótesis central fue que la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas en Guatemala introdujo un incremento significativo en el desempeño de las variables seleccionadas para educación y salud. Este incremento, cuando se compara con los resultados obtenidos por el grupo control, debe ser mayor a la “tendencia natural” que presentaron ambos grupos de estudio.

¿Cuáles fueron las variables en las que se enfocó el análisis?

La efectividad de “Mi Familia Progresá” fue medida a través del cumplimiento de los objetivos establecidos por el mismo programa. Estos objetivos fueron el punto de referencia para definir las variables que serían seleccionadas para determinar si existió una mejora significativa en las condiciones de vida de los beneficiarios.

▶ OBJETIVO: Condiciones Educativas	▶ OBJETIVO: Servicios de Salud
Aumentar los niveles de asistencia en educación primaria y la tasa de graduación en niños entre 6 y 15 años.	Mejorar el estado de salud de las familias pobres con niños entre 0 y 15 años y/o mujeres en edad reproductiva.

Queremos enfatizar que las variables seleccionadas para evaluar la efectividad del programa se derivan de los mismos objetivos definidos por MIFAPRO, pero no son resultado directo de sus sistemas de monitoreo. En pocas palabras, estamos empleando información proveniente de distintas fuentes, lo cual evita en cierto grado la arbitrariedad en la información. Estas variables fueron desagregadas a nivel municipal, recopilando los datos más recientes disponibles en el Anuario Estadístico de cada Ministerio (i. e. Educación y Salud).

Para el caso de EDUCACIÓN, seleccionamos un variable fácil de monitorear, la cual evalúa el número de niños graduados en cada curso de educación primaria.³ Adicionalmente, para el caso de SALUD, la variable elegida fue la provisión de servicios de salud, la cual mide el número de servicios (i. e. consultas y controles) provistos a la población de un municipio durante un período de tiempo determinado.

³ Tomando en consideración que el programa fue “efectivamente” implementado durante tres años, **expertos han recomendado enfocar el análisis solamente en los primeros tres años de educación primaria.** Este criterio de selección obedece la necesidad de sólo evaluar aquellos niños y niñas que recibieron los beneficios del programa de transferencias durante el período completo de su implementación. Sin embargo, al contar con suficiente información sería de mucho interés el poder analizar los casos de los niños que fueron seleccionados como beneficiados mientras cursaban algún otro grado de primaria.

EDUCATION VARIABLE
<p>▶ Alumnos Graduados: 1°, 2° y 3° Primaria</p> <p>Anualmente, el Ministerio de Educación provee datos sobre cuántos niños se gradúan en cada grado de educación primaria, desagregando la información por municipio.</p>

Esta información se encuentra disponible en: <<http://www.mineduc.gob.gt/portal/index.asp>> (*Plataforma Integrada de Inversión Social*)

HEALTH VARIABLE
<p>▶ Servicios de Salud: Consultas y Controles</p> <p>Anualmente, el Ministerio de Salud genera una lista con la cantidad de servicios de salud que fueron provistos en cada municipio del país (consultas y controles).</p>

Esta información se encuentra disponible en: <<http://www.sigsa.mspas.gob.gt>> (*Plataforma Integrada de Inversión Social*)

Estas variables fueron la base sobre la cual estructuramos esta parte del análisis, contando con una medición inicial (para nuestro caso, seleccionamos el 2007 como el período previo a la implementación del programa) y con un punto de comparación en 2011 para evaluar la efectividad del programa. Las hipótesis planteadas para el análisis se presentan a continuación:

HIPÓTESIS: CONDICIONES EDUCATIVAS

La transferencia de fondos a las familias creó el incentivo para enviar a los niños a la escuela, teniendo el efecto directo de aumentar la tasa de asistencia y el número de niños graduados en primaria.

HIPÓTESIS: SERVICIOS DE SALUD

La transferencia de fondos a las familias creó el incentivo para visitar con mayor frecuencia los Centros y Puestos de Salud, teniendo el efecto directo de incrementar el número de consultas y controles, afectando indirectamente las variables de largo plazo como es la mortalidad materna e infantil.

Estas hipótesis fueron probadas a través de la evaluación de las variables seleccionadas para el análisis, empleando para ello dos tiempos distintos antes y después de la implementación del programa. En una primera instancia puede parecer corto el período de tiempo para rescatar algún efecto del pro-

grama en las condiciones de vida de la población, sin embargo, el análisis que realizamos tiene como objetivo generar información suficiente para determinar si el efecto esperado del programa de transferencias condicionadas en Guatemala fue positivo, negativo o nulo.

¿Cómo evaluar la efectividad del programa de transferencias?

En este apartado queremos presentar la metodología que seleccionados para analizar la efectividad del programa de transferencias condicionadas en Guatemala, con el objetivo de medir el impacto real de MIFAPRO en las variables sociales que hemos discutido con anterioridad. La orientación de nuestro análisis se dirige a evaluar si el programa de transferencias, donde fue implementado, tuvo un efecto positivo mayor que la “tendencia natural” de mejoría que presentan las variables a lo largo de los años.

En este orden de ideas, el impacto de una política o programa puede ser estimado a través de registrar una doble diferencia entre los valores, una a lo largo del tiempo (antes y después) y otra entre grupos distintos de sujetos (entre beneficiarios y no beneficiarios). Si se cuenta con una muestra simple de datos para ambos grupos en al menos dos puntos fijos en el tiempo, la metodología de Diferencia en-Diferencias – Difference-in-Differences (DID) – produce una estimación bastante confiable del impacto que tuvo determinada iniciativa más allá de la estimación que pueda brindar una sola diferencia (entre grupos o a lo largo del tiempo).

Este tipo de análisis nos permite determinar si “Mi Familia Progresá”, como se mencionó con anterioridad, introdujo un efecto marginal significativo en las variables para educación y salud, así como cuál fue la magnitud de este cambio después de tres años de duración.

Existen dos formas de explicar cómo la doble diferencia produce un estimado del impacto de la intervención⁴. La más intuitiva es iniciar con la diferencia en resultados entre los beneficiarios y los no beneficiarios, medida antes y después de la intervención (i. e. implementación de MIFAPRO). Como se dijo previamente, esta diferencia no revela por completo el efecto de la intervención, debido a que los grupos tienden a evolucionar de forma distinta a lo largo del tiempo, incluso en ausencia de la implementación del

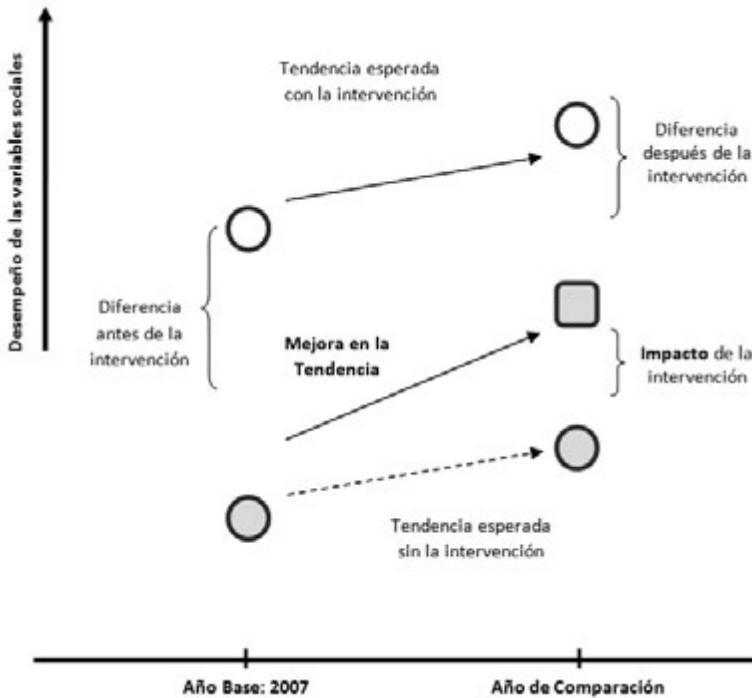
⁴ Europe Union: Regional Policy InfoREGIO. “Counterfactual Impact Evaluation: Difference-in-differences.” Artículo publicado por: EVALSED: the resource for the evaluation of socio-economic development. Más información se encuentra disponible en: <http://ec.europa.eu/regional_policy/>.

programa. A este tipo de error se le llama sesgo por selección y se eliminan con la inclusión de una segunda diferencia.

Ahora, supongamos que contamos con datos sobre los resultados de ambas variables antes y después de que la intervención tuviera lugar. Sustrayendo de los resultados ex-post la diferencia antes de la intervención, eliminamos el sesgo por selección, siendo aquél relacionado con la variable “tiempo” en ambos grupos. En pocas palabras, si lo que diferencia a beneficiarios y no beneficiarios es un efecto fijo en el tiempo, al restar la diferencia previa a la intervención eliminamos el sesgo por selección, dando como resultado un estimado bastante plausible del impacto de la intervención.

RESULTADOS ESPERADOS: EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

El impacto del programa será evaluado comparando dos grupos particulares de municipios – un **grupo tratamiento** y un **grupo control** – en dos tiempos diferentes, explicando si la diferencia observada es estadísticamente significativa. El siguiente esquema ilustra mejor este concepto:



El marco de referencia empleado en nuestro análisis ilustra los dos posibles escenarios después de la implementación del programa. En primer lugar, asumimos que existe una tendencia natural en el desempeño de las variables, mejorando sus resultados debido a un efecto fijo en el funcionamiento de la sociedad, el cual es independiente a la implementación del programa. No obstante, la razón por la cual se implementó el programa fue para modificar dicha tendencia, apuntando a producir un impacto relevante en las variables, reduciendo la diferencia en los resultados entre el grupo control y el grupo de municipios beneficiados con el programa de transferencias.

La conclusión a la que esperamos llegar será que, si la intervención tuvo un impacto significativo en el desempeño de las variables seleccionadas, será posible determinar una diferencia entre la tendencia esperada y la tendencia observada en el grupo de beneficiarios. Esta comparación se podrá hacer gracias a que contamos con datos para ambos grupos en dos períodos de tiempo distintos.

APLICABILIDAD: SITUACIONES DONDE LA METODOLOGÍA DID ES APLICABLE

La aplicabilidad de la metodología DID requiere que la medición de las variables sea replicable a lo largo del tiempo, es decir, que mediciones equivalentes puedan ser tomadas repetidamente en períodos de tiempo sucesivos y que dichas mediciones existan independientemente de la aplicación o no de una intervención. Para el caso de “Mi Familia Progresá”, seleccionamos variables que fueran medidas por una institución independiente y autónoma, que garantizara la validez de los datos sin importar la implementación o no del programa de transferencias en los municipios.

Otro tema relevante para la aplicación de la metodología DID es la consideración de si la información es recopilada de forma rutinaria como para de las estadísticas oficiales del país, en lugar de haber sido obtenida específicamente para la evaluación de una iniciativa. Este aspecto es importante mencionarlo debido a que un serio obstáculo en la aplicación de la metodología DID regularmente viene por el hecho de que nadie se ocupaba de la recolección de la información necesaria antes de la implementación de una determinada intervención, lo cual reduce la acuciosidad del análisis.

Por último, la aplicabilidad del método requiere que la implementación de la intervención sea una variable binaria discreta, es decir, que se cuente con un grupo suficientemente amplio de sujetos expuestos a la intervención y un grupo igual de amplio que no haya sido susceptible de la aplicación

de la intervención, contando con información de las variables seleccionadas para ambos grupos.

MÉTODO: PASOS A SEGUIR EN EL ANÁLISIS

La aplicación de la metodología DID requiere un método secuencial de análisis, adaptando la información recopilada a las necesidades del investigador. Es importante mencionar que este método es utilizado solamente para evaluar la efectividad de la intervención, siendo éste el caso para la evaluación del programa de transferencias en Guatemala. El costo de la intervención es una medición que deberá hacerse de forma separada, lo que permitirá identificar cuántos recursos fueron necesarios para obtener los resultados que la metodología DID presenta. A continuación se listan los pasos a tomar para la aplicación de la metodología:

Paso 1: Definir los resultados esperados para cada variable. El análisis puede ser conducido con tantas variables como datos disponibles se encuentren. Para este caso en particular, nuestro análisis se basa en los resultados para cuatro variables específicas, tres para educación (número de alumnos graduado en 1°, 2° y 3° grado de primaria) y una variable para servicios de salud (número de consultas y controles).

Paso 2: Definición de la variable tiempo. El primer período indica el año antes de la implementación del programa de transferencias y el segundo período incluye, para efectos de nuestro análisis, los resultados del programa tres años después de su implementación. Es importante aclarar que la escogencia de estos dos momentos en el tiempo distingue un período “antes” y un período “después” de la implementación de “**Mi Familia Progresada**” en Guatemala.

Paso 3: Registro de la doble diferencia. El análisis consiste en el simple registro de los promedios en las variables para cada uno de los grupos en los dos períodos de tiempo, obteniendo de esta manera un valor correspondiente a los requeridos por el esquema de evaluación mencionado en la página 83.

Paso 4: Usando una regresión para validar los resultados. Usando los mismos datos producidos para calcular las diferencias entre grupos y a lo largo del tiempo, fácilmente se puede estimar una ecuación de regresión, la cual nos indicará si las diferencias marginales son estadísticamente significativas. La regresión generará los mismos valores presentados en la matriz de doble entrada, con el complemento de que nos proporcionará los errores estándar para cada uno de los coeficientes.

La ecuación de regresión a estimar se presenta a continuación:

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta T_i + \gamma P_t + \delta(T_i * P_t) + \varepsilon_{i,t}$$

$Y_{i,t}$ = cambio en el desempeño de la variable seleccionada

T_i = variable binaria: 1 si el municipio es beneficiario; 0 si el municipio no es beneficiario

P_t = variable binaria: 1 para el año de comparación; 0 para el año base

$T_i * P_t$ = coeficiente de interacción; representa la variable tratamiento

$\varepsilon_{i,t}$ = es el error estándar de la regresión

$\alpha, \beta, \gamma, \delta$ son los coeficientes de la regresión estimada

A pesar de su amplia aplicabilidad, la metodología DID no debe considerarse como la panacea para evaluar el impacto de una intervención o programa. Es bastante favorable el hecho de que no requiere datos sumamente complejos para estimar los resultados, ya que basta con los datos provenientes del desempeño de las variables, recolectados antes y después de la intervención. Sin embargo, desde una perspectiva más conceptual, la simplicidad del método implica un costo relacionado a los supuestos: el supuesto crucial detrás de los resultados es que la “tendencia natural” es la misma para ambos grupos. Esta tendencia solamente podrá ser probada (o relajada si es necesario) si se cuenta con mayor cantidad de información. Ahora bien, en lo que respecta a la relación costo-beneficio entre resultados y supuestos, la metodología DID representa una gran herramienta para el análisis del impacto de este tipo de programas como el que queremos evaluar.

¿“MI FAMILIA PROGRESA” FUE EFECTIVO EN MEJORAR
LOS RESULTADOS DE LAS VARIABLES?

Para hacer el análisis tan objetivo como se pueda, en primer lugar procedimos a seleccionar los dos grupos de municipios que iban a ser incluidos en la evaluación del costo y la efectividad de MIFAPRO. El criterio principal para su selección fue el nivel de pobreza reportado en 2007 por la Secretaría de Planeación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN – (institución a cargo de evaluar la pobreza a escala nacional). La razón detrás de esta selección es que el programa de transferencias tomó como referencia esta

información para poder así sostener que MIFAPRO se diseñó para beneficiar a las familias más pobres del país.

Sin embargo, con el objetivo de mantener dos grupos tan homogéneos como fuera posible, procedimos a eliminar de la muestra aquellos valores atípicos en cuanto a nivel de pobreza como en tamaño de la población (valores muy altos o muy bajos) en ambos grupos de municipios, habiendo sido beneficiarios o no. Con un listado inicial de 333 municipios en Guatemala, 187 beneficiados y 146 no beneficiados (datos completos disponibles a Marzo de 2011 pero publicados en Octubre de 2011) el resultado final del muestreo realizado para nuestro análisis se presenta a continuación:

	Municipios Beneficiados	Municipios No Beneficiados
Número de Municipios:	187	146
Muestra seleccionada:	105	100
Nivel medio de Pobreza	65.5%	60.5%
Población promedio	32,400 personas	28,600 personas

Los municipios que fueron eliminados en ambos grupos no obedecen a un criterio económico, social o político en particular. El único criterio utilizado para definir la inclusión de un municipio en la muestra fue su participación o no como beneficiario del programa de transferencias, habiendo sido eliminado si su nivel de pobreza o el tamaño de su población se alejaron más de dos desviaciones estándar del promedio, lo cual podía introducir algún tipo de sesgo en los resultados del análisis. El objetivo final era mantener ambos grupos tan homogéneos como fuera posible.

Es importante mencionar que decidimos arbitrariamente definir una “fecha de corte” - Marzo de 2011 -, fecha en la cual se contó con la mayor cantidad de información posible. El programa de transferencias continuó con su expansión aún después de esta fecha, como se presentó con anterioridad, sin embargo, no fue posible contar con acceso suficiente a las bases de datos sobre los beneficiarios después de la fecha de corte. De haber utilizado información de una fecha posterior, además de la falta de exactitud, se hubiera incrementado la probabilidad de no realizar un análisis lo suficientemente robusto y pertinente.

COSTOS: CANTIDAD DE FONDOS ASIGNADOS POR MUNICIPIO

En lo que respecta al costo, después de definir los municipios a incluirlos en la muestra, procedimos a identificar los recursos asignados a cada municipio beneficiado con el programa de transferencias. Tomamos en cuenta la información registrada en el Presupuesto General de la Nación, considerando los fondos recibidos por cada uno de los municipios durante el período de análisis. Es importante mencionar que empleamos el municipio como unidad de análisis, tomando en consideración que este fue el criterio que el Gobierno utilizó para la asignación de recursos. El listado de municipios seleccionados fue publicado en el reporte anual de Gobierno sobre el programa de transferencias.⁵

EFFECTIVIDAD: DESEMPEÑO DE LAS VARIABLES SELECCIONADAS

En lo que respecta a la efectividad del programa, procedimos a medir los resultados para cada uno de los municipios seleccionados en la muestra, tanto el grupo de beneficiados como el grupo control. En primer lugar, obtuvimos los datos para el año base de referencia (2007), y luego obtuvimos los datos para el año de comparación. Para los propósitos de nuestro análisis usamos el año 2011 como año de comparación tanto para las variables de educación como para las de salud.

Después de recopilar esta información, a continuación llenamos la matriz de doble entrada que sugiere la metodología de DID, con el objetivo de evaluar el impacto de la implementación de MIFAPRO. Los resultados de la última fila indican la diferencia entre los grupos y los resultados de la última columna indican la diferencia entre períodos. La celda ubicada en la esquina inferior derecha indica la efectividad de cada una de las variables.⁶

⁵Mi Familia Progresista (2011). “Rendición de Cuentas 2010-2011”. Disponible en: <<http://mifamiliaprogresista.gob.gt>>.

⁶Un **valor positivo para la DID (celda naranja)** implica que la intervención fue efectiva, debido a la magnitud de la diferencia entre períodos y entre los grupos, tanto beneficiarios como no beneficiarios.

EDUCACIÓN: RESULTADOS PARA EL “NÚMERO DE NIÑOS GRADUADOS”

Primaria: Primer Grado	Año Base	Año de Comparación	
Grupo de Municipios Beneficiados	992	1,077	85
Grupo Control de Municipios	816	857	41
	176	220	44

Primaria: Segundo Grado	Año Base	Año de Comparación	
Grupo de Municipios Beneficiados	879	975	96
Grupo Control de Municipios	750	807	57
	129	168	39

Primaria: Tercer Grado	Año Base	Año de Comparación	
Grupo de Municipios Beneficiados	816	906	90
Grupo Control de Municipios	699	745	46
	117	161	44

SALUD: RESULTADOS PARA LA “PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SALUD”

	Año Base	Año de Comparación	
Grupo de Municipios Beneficiados	185,612	274,397	88,785
Grupo Control de Municipios	153,734	196,861	43,128
	31,878	77,536	45,658

Las tablas anteriores presentan la variación entre los dos grupos –beneficiarios y no beneficiarios–, comparando dos diferentes años –antes de la intervención y tres años después–. Cada celda indica el valor promedio para el grupo de municipios en cada escenario.

En el caso de Educación, las celdas indican el valor promedio anual para el número de niños graduados en cada grupo de municipios, dividiendo la información en los tres primeros niveles de educación primaria. De igual forma, para el caso de Salud, las celdas indican el valor promedio para la provisión de servicios de salud en cada grupo de municipios, cubriendo la variación entre dos años de funcionamiento del programa.

Estos primeros resultados fueron empleados para evaluar la efectividad del programa de transferencias, permitiéndonos confirmar que “Mi Familia Progresá” introdujo una diferencia significativa en aquellos municipios donde fue implementado, siendo los resultados significativos con un nivel de significancia del 5%. Lo que la evidencia nos muestra es que la implementación del programa de transferencias en los municipios pobres del país tuvo un impacto positivo en ambas áreas.

a) En promedio, al comparar el grupo de municipios beneficiados con el grupo control, después de tres años de ejecución, el número de niños graduados por año fue mayor en **44 estudiantes para primer grado**, en **39 estudiantes para segundo grado**, y en **44 estudiantes para tercer grado**.

b) En promedio, al comparar el grupo de municipios beneficiados con el grupo control después de tres años de ejecución, el número de servicios de salud provistos en el municipio fue mayor en **45,658 consultas y controles**, el equivalente a **22,829 servicios por año**.

¿CUÁL FUE LA RAZÓN COSTO-EFECTIVIDAD PARA “MI FAMILIA PROGRESA”?

Como se mencionó anteriormente, posiblemente sea difícil de evaluar la efectividad de una iniciativa con sólo tres años de funcionamiento. Ahora bien, usar la información disponible para determinar un impacto temprano del programa de transferencias será de suma utilidad para evidenciar su validez y lo apegado que ha sido con el cumplimiento de sus objetivos. Es importante enfatizar que estos resultados solamente representan a una primera aproximación general sobre el impacto de MIFAPRO, aunque debido a que el programa sólo estuvo vigente durante el período 2008-2011, este tipo de análisis es esencial para dar un dictamen sobre la necesidad de mejorar el programa, sustituirlo, o incluso, eliminarlo.

Con todo esto de trasfondo, algunos comentarios son valiosos de mencionar a continuación.

Educación:

Reconociendo la diferencia existente entre los municipios beneficiados y aquellos que no recibieron ningún beneficio del programa de transferencias, podemos concluir que, a primera vista, la iniciativa tuvo un impacto positivo en los resultados.

Después de tres años de implementación, el número de niños graduados en los primeros tres grados de educación primaria fue mayor en el grupo de municipios con familias beneficiadas en comparación con el grupo control. Una razón de este incremento puede ser que en los municipios donde MIFAPRO fue implementado, la población objetivo era mayor, lo cual llevaría a pensar que es razonable el aumento de niños en la escuela debido al incentivo monetario que se trasladó a las familias. Adicionalmente, en estos municipios la tasa de cobertura en educación primaria antes de la implementación del programa era menor en comparación con el grupo control, por lo que la existencia de estos dos factores combinados nos da una explicación general de por qué el número de niños graduados aumentó significativamente.

En pocas palabras, aquellos municipios beneficiados con el programa tuvieron, en comparación con el grupo de municipios no beneficiados, un incremento adicional en el número de niños graduados en los primeros tres grados de educación primaria. Esta evidencia nos indica que la iniciativa fue efectiva en los primeros tres años de su implementación.

Sin embargo, también es importante evaluar el costo asociado a este impacto positivo. Para ser consecuentes con el análisis, tenemos que determinar el monto de recursos destinados a incrementar el número de niños graduados en cada nivel de educación primaria, y comparar estos resultados con otros estándares de eficiencia (i. e. programas alternativos).

Inicialmente, debemos establecer el monto de recursos que el programa de transferencias asignó a cada uno de los seis niveles de educación primaria, ya que MIFAPRO benefició a niños que cursaban cualquiera de estos niveles educativos. Para hacer esto posible, tomamos el promedio anual de fondos asignados por “Mi Familia Progresas” a cada municipio beneficiado⁷, dividiendo estos fondos entre los seis años de educación primaria según el número de niños graduados reportados en 2010.

⁷ Debido a que el presupuesto total de “Mi Familia Progresas” cubría transferencias tanto para el sector de educación como para el sector de salud, asumimos que la mitad (50%) de los recursos asignados por municipio corresponde a cada sector.

	TOTAL	1°	2°	3°	4°	5°	6°
Niños graduados	2,171,614	452,537	407,958	376,337	341,913	305,809	287,060
Porcentaje	100%	21%	19%	17%	16%	14%	13%
Presupuesto	\$ 282,266	\$58,821	\$53,026	\$48,916	\$44,442	\$39,749	\$37,312

Con esta información, ahora podemos calcular el costo correspondiente al incremento adicional en el número de alumnos graduados. La tabla siguiente presenta el costo de graduar un niño adicional en cada municipio beneficiado para los primeros tres grados de educación primaria.

	1 ^{er} Grado	2 ^o Grado	3 ^{er} Grado
Presupuesto promedio de MIFAPRO por cada municipio (anual)	\$ 58,821	\$ 53,026	\$ 48,916
Número adicional de niños graduados por año en cada municipio	44	39	44
Costo anual de graduar un niño adicional	\$ 1,336.8	\$ 1,359.7	\$ 1,111.7

Como conclusión final, podemos señalar que, a pesar de que el programa de transferencias demostró ser efectivo después de tres años de implementación en el sentido de que incrementó el número de niños graduados en los primeros tres grados de educación primaria, este logro fue relativamente costoso. Sin embargo, tenemos que citar evidencia de una alternativa similar para ser más contundente en nuestra afirmación, tarea que realizamos como seguimiento a nuestro análisis y que se presenta en una sección más adelante de este documento.

Salud

Similar al análisis que hicimos con la variable de educación, el impacto en la variable para el área de salud fue significativo a pesar de la corta duración del programa. Después de tres años de implementación del programa de transferencias, el crecimiento en la provisión de servicios de salud ha sido mayor en aquellos municipios beneficiados con el programa.

Una razón para este incremento es la priorización de las comunidades más pobres en la concientización de la importancia de la atención primaria en salud. Adicionalmente, en estas comunidades la atención médica ha sido sumamente precaria y relativamente costosa en el pasado (traslado desde zonas rurales), por lo que con la implementación de las transferencias condicionadas, el incentivo a la demanda de servicios de salud se incrementó. A manera de conclusión, estos dos factores combinados pueden ser una explicación razonable detrás del incremento en los servicios de salud prestados en los municipios más pobres del país.

En pocas palabras, aquellos municipios que fueron beneficiadas con el programa de transferencias tuvieron, en comparación con el grupo de municipios no beneficiados, un incremento adicional en el número de servicios de salud provistos en los centros y puestos de salud. Esta evidencia nos indica que la iniciativa fue efectiva en el corto plazo.

Sin embargo, también es importante evaluar el costo de esta mejoría en la provisión de servicios. Debemos determinar el monto de recursos que se asignaron al programa de transferencias para obtener este aumento en el número de servicios provistos, así como comparar esta cifra con otros estándares de eficiencia similares presentes en otras alternativas.

Inicialmente, tomamos, al igual que para el caso de educación, el **promedio anual de fondos asignados por “Mi Familia Progresas” a cada municipio beneficiado**⁸. Con esta información, calculamos el costo asociado al incremento en el número de servicios de salud provistos al grupo de municipios beneficiados. Ahora bien, debido a que en este caso contamos con el incremento en la provisión de servicios con una diferencia de dos años de por medio, necesitamos promediar los valores para obtener un valor anual.

La tabla siguiente ilustra de mejor forma el cálculo que hicimos para obtener el costo asociado a la provisión de un servicio adicional en los municipios más pobres del país debido al incentivo generado por el programa de transferencias:

	PROMEDIO	Año 1	Año 2
Presupuesto promedio de MIFAPRO por cada municipio (anual)	\$ 272,450	\$ 282,266	\$ 262,634
Servicios de salud adicionales provistos por municipio	22,829	45,658	
Costo anual de proveer un servicio de salud adicional	\$ 11.93		

Como comentario final, notamos que, a pesar de que el programa de transferencias mostró cierto grado de efectividad después de tres años de implementación, el costo del incremento en el número de servicios de salud parece relativamente alto, situación que nos lleva a pensar que es razonable comparar esta cifra con los costos y la efectividad de programa similares

⁸ Debido a que el presupuesto total de “Mi Familia Progresas” cubría transferencias tanto para el sector de educación como para el sector de salud, asumimos que la **mitad (50%) de los recursos asignados por municipio corresponde a cada sector.**

y llegar a una conclusión más sólida en ambos casos, no sólo en el área de salud.

ALTERNATIVAS VIABLES AL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS.
¿PODEMOS CONSIDERAR ALGUNA OPCIÓN DISTINTA A “MI FAMILIA PROGRESA”?

Ahora, como hemos mencionado tanto para educación como para salud, es importante contar con un punto de referencia para determinar si el programa de transferencias en Guatemala fue tan efectivo como parece, o si, por el contrario, otras alternativas parecieran ser más económicamente viables (menos costosas) con el mismo nivel de efectividad. Reconocemos la dificultad para encontrar programas similares con los cuales comparar los resultados que hemos obtenido; sin embargo, nuestra búsqueda se dirigió hacia aquellos programas que, con los mismos objetivos para los sectores de educación y salud, fueron implementados en la última década en Guatemala, contando con la participación tanto del sector público como del sector privado del país.

En su libro, *“Waiting for Godot”*, Henry Levin⁹ trata de explicar la importancia de realizar un análisis costo-efectividad para evaluar alternativas a los programas de Gobierno: *“Si bien el público es generalmente circunspecto cuando se trata de estimar la efectividad de las iniciativas de Gobierno, es completamente laxo para referirse a los costos. El camino que es seguido a menudo se basa en la suposición de que los presupuestos o los estados financieros contienen la información necesaria y que sólo hay que leer las cifras correspondientes de tales declaraciones (o conseguir a un contador o administrador para que las interprete) para proporcionar un análisis correcto de los resultados”*.

En una forma muy ilustrativa, el autor introduce la importancia del análisis tanto de los costos como de la efectividad en la consecución de los objetivos de los programas de Gobierno. No obstante, los réditos de este tipo de análisis solo pueden capitalizarse si somos capaces de identificar alternativas que prueben ser capaces de utilizar los fondos públicos de una forma más eficiente. Este es el propósito de nuestro análisis, el proveer un método para escoger entre distintas opciones aquellas que mejor alcancen los objetivos planteados.

La primera aproximación a este tipo de metodología implica el análisis y la comparación de distintos tipos de intervenciones en cada uno de los

⁹ Henry Levin (2001). *“Waiting for Godot: Cost-Effectiveness Analysis in Education”* New Directions for Evaluation, no. 90, Summer 2001. Jossey-Bass, A Publishing Unit of John Wiley & Sons, Inc.

sectores, teniendo en común el cumplimiento de metas similares a las que fueron planteadas por “Mi Familia Progresas”. Para los dos sectores descritos en nuestro análisis – educación y salud –, a continuación presentamos un par de opciones comparables, enfocando nuestra atención en la relación costo-beneficio de cada una de ellas.

¿CÓMO INCENTIVAR UNA MAYOR ASISTENCIA ESCOLAR EN GUATEMALA?

Durante al menos 10 años, el Ministerio de Educación promovió la implementación de becas educativas en las áreas rurales con el objetivo de incrementar el número de niñas que año a año culminaran la educación primaria primordialmente. En la misma línea de trabajo que el programa de transferencias, el objetivo del programa de becas era aumentar el número de niñas que permanecieran en la escuela hasta que se graduaran, teniendo como incentivo el pago periódico de una transferencia monetaria.

Para nuestro análisis, enfocamos nuestra atención en un programa muy específico que estuvo presente dentro del presupuesto del Ministerio de Educación, denominado “Becas para la Niña”. Esta iniciativa fue promovida durante años, pero en 2009 fue removida por el Gobierno de Guatemala, sin hacer explícita razón alguna. El propósito de nuestro análisis fue determinar si el impacto que el programa tuvo en los últimos años de su implementación puede considerarse como un punto de comparación para “Mi Familia Progresas”.

Este análisis busca evidenciar el éxito o el fracaso de la iniciativa que una vez fue apoyada por la población, pero que al día de hoy ya no se encuentra vigente debido a decisiones políticas. El análisis costo-efectividad será desarrollado ex-post, sirviendo de base para evaluar la eficiencia del programa de transferencias.

PROGRAMA BECAS PARA LA NIÑA

Este fue un programa que buscaba incrementar la inscripción, retención y graduación de niñas a nivel primario en las escuelas. Consistía en un incentivo, una beca mensual, que ayudaba a las familias de las niñas a cubrir los gastos mínimos de su educación primaria. El programa beneficiaba a niñas con dificultades para asistir y mantenerse en la escuela (discapacidad, orfandad, pobreza o lejanía del hogar respecto de la escuela). Con esta asistencia financiera, se esperaba que los padres pudieran cubrir los costos relaciona-

dos con la matrícula, libros y uniformes; o que fueran usados como un suplemento a los ingresos regulares del hogar.

El programa se inició en 1997, promovido por AGES y USAID. Originalmente, el programa atendía entre 1.500 y 3.000 niñas. En años siguientes, el programa fue tomado por la Fundación del Azúcar -FUNDASUCAR-, bajo el nombre "Educando a la Niña". El programa se expandió a 5.122 niñas en 1.155 escuelas durante el primer año de funcionamiento. Posteriormente alcanzó a 36.000 niñas durante los primeros tres años de educación primaria, cubriendo 2.000 escuelas en el área rural y ocho departamentos. En 2001, el programa de becas fue expandido a su nivel más alto de cobertura (71.000 niñas), disminuyendo en 2005 a más o menos 50.000 (información más reciente disponible).

Un aspecto importante del programa fue su naturaleza descentralizada, tanto en su operación como en la selección de beneficiarias. Para su implementación, se consideró el equivalente del 10% de cada beca como gasto administrativo. Para la asignación de las becas, los responsables eran los comités de padres y las juntas escolares, dirigidas por los directores de cada escuela, maestros y padres. Sin embargo, en los últimos años de funcionamiento, el proceso de selección fue politizado y el manejo de los recursos se prestó a favores entre los funcionarios del Ministerio de Educación y las juntas escolares, razón por la cual el programa fue cancelado hace más o menos tres años, en 2009.

PRESUPUESTO: COSTOS ASOCIADOS AL PROGRAMA DE BECAS

La primera cara del análisis consiste en determinar todos los costos asociados con el programa, identificando el monto de recursos que fueron asignados para permitir el funcionamiento de la iniciativa. El análisis comprende la medición de todos los costos que estaban directa e indirectamente relacionados con la administración del programa (costos operativos y administrativos).

De acuerdo con la información presupuesta del programa provista por el Ministerio de Educación, los costos relacionados a salarios, suministros, materiales y equipo fueron cubiertos por la institución. Los únicos costos relevantes a la implementación del programa de becas fueron esencialmente tres:

-Costo fijo por estudiante (promedio para los 3 años de primaria): **US\$ 12.30 al mes**¹⁰

-Costo de cada Beca por niña beneficiada: **US\$ 03.30 al mes**¹¹

-Costos Administrativos (cargo por cada beca otorgada): **US\$ 00.33 al mes**¹²

Considerando el programa como un todo, los costos anuales variaron durante la duración del programa debido a los cambios en el número de niñas beneficiadas cada año. Sin embargo, para propósitos de nuestro análisis, asumimos que el costo por beneficiario se mantuvo sin cambios.

EFFECTIVIDAD: TASA DE GRADUACIÓN Y REPITENCIA

A pesar de que el programa de becas tuvo una duración de 10 años, la información sobre el impacto del mismo en cada uno de los beneficiarios tiende a ser escasa, cubriendo solamente aspectos como el número de niñas beneficiadas o el monto de recursos asignados por año. Para un análisis más profundo, será muy importante el contar con información relativa al desempeño del programa, tomando en consideración los resultados obtenidos por las niñas beneficiadas.

USAID publicó un reporte (*Fernando Rubio: 2004*)¹³ con información relativa a la **tasa promedio de graduación y la tasa promedio de repitencia** en aquellas escuelas beneficiadas con el programa para el período entre 1998 y 2003. El reporte basa sus resultados en una encuesta realizada en un grupo de escuelas en todo el país, llegando a conclusiones muy interesantes. Lamentablemente, sólo contamos con esta información para evaluar el programa pero será de mucha ayuda para llegar a conclusiones válidas.

¹⁰ Este cálculo toma en cuenta el presupuesto promedio asignado para los primeros tres años de educación primaria durante el período 2000-2005, dividiendo el resultado por el número de estudiantes reportados por el Ministerio de Educación.

¹¹ La Beca consistía en **pago anual de GTQ 300**. Asumiendo un tipo de cambio igual a GTQ 7.58 por US\$ 1.00, el pago era equivalente a US\$ 39.58 al año, o US\$ 3.30 al mes.

¹² Los estatutos del programa definieron que la institución a cargo de administrar el programa de becas estaba permitida a asignar hasta un cargo del **10% de la beca** como un costo administrativo.

¹³ Fernando Rubio (2004) *"Análisis del Programa de Becas para la Niña"* Ministerio de Educación. Guatemala.

El reporte de USAID incluye la siguiente información:

SCHOOLS		PRIMER GRADO		SEGUNDO GRADO		TERCER GRADO	
		Graduación	Repetitencia	Graduación	Repetitencia	Graduación	Repetitencia
Área Urbana	Con programa de Becas	87.7%	2.1%	87.6%	2.6%	88.4%	2.4%
	Sin programa de Becas	66.8%		82.8%		81.9%	
Área Rural	Con programa de Becas	76.6%	3.5%	74.2%	3.8%	85.5%	3.5%
	Sin programa de Becas	55.8%		78.8%		73.5%	

La tabla anterior nos permite diseñar una situación simulada con los datos, calculando un nivel de **efectividad del programa en relación a la graduación y repitencia de las niñas** en cada uno de los tres primeros grados de educación primaria. Combinando esta información con los costos mencionados antes, el siguiente paso será determinar si el programa dio como resultado un costo menor por cada niña graduada en las escuelas beneficiadas en comparación con las escuelas que no recibieron tal beneficio. Si los resultados demuestran que el programa mejoró el desempeño de las niñas, compensando el costo por escuela debido a un mayor número de niñas graduadas, podremos tener un punto de referencia claro con el cual comparar el programa de transferencias en Guatemala, de más reciente implementación.

RELACIÓN COSTO EFECTIVIDAD: ¿CUÁNTO CUESTA GRADUAR A UNA NIÑA BECADA?

La diferencia que este tipo de análisis introduce en la evaluación de programas orientados a mejorar los criterios de inversión social es que nos permite medir el costo marginal en el que se incurre para generar réditos adicionales a un grupo de beneficiarios. El objetivo principal de nuestro análisis es evaluar si existe una diferencia significativa entre los costos de graduar a una niña en aquellas escuelas donde el programa de becas fue implementado, en comparación con aquellas escuelas donde el programa no se implementó.

Nuestra hipótesis es que en una escuela donde el programa de becas estuvo vigente, a pesar de que el costo total se incrementó debido al pago de las becas, la escuela alcanzó una mayor tasa de graduación derivada de estudiantes más estimuladas, compensando la inversión con una menor tasa de repitencia que se tradujo en un menor costo marginal por niña graduada.

A continuación presentamos los resultados de la simulación del costo-efectividad del programa en una secuencia para los primeros tres años de educación primaria, asumiendo un cantidad inicial de 1.000 niñas por cada tipo de escuela (la simulación fue necesaria debido a que no contamos con un monto exacto de estudiantes beneficiados y no beneficiados por escuela en cada grado de educación primaria).

Área	ESCUELAS (Primer Grado)	ESTUDIANTES (Niñas)		COSTO TOTAL (anual; US\$)	COSTO por graduada	Diferencia
		Inscritos	Graduados			
Urbana	Con Becas	1,000	877	\$ 192,216	\$ 219.17	(\$ 03.40)
	Sin Becas	1,000	668	\$ 148,681	\$ 222.58	
Área	Con Becas	1,000	766	\$ 192,216	\$ 250.94	(\$ 15.52)
Rural	Sin Becas	1,000	558	\$ 148,681	\$ 266.45	

Área	ESCUELAS (Segundo Grado)	ESTUDIANTES (Niñas)		COSTO TOTAL (anual; US\$)	COSTO por graduada	Diferencia
		Inscritos	Graduados			
Urbana	Con Becas	859	752	\$ 165,034	\$ 219.43	\$ 39.86
	Sin Becas	654	541	\$ 97,233	\$ 179.57	
Área	Con Becas	739	548	\$ 142,084	\$ 259.05	\$ 70.37
Rural	Sin Becas	538	424	\$ 80,060	\$ 188.68	

Área	ESCUELAS (Tercer Grado)	ESTUDIANTES (Niñas)		COSTO TOTAL (anual; US\$)	COSTO por graduada	Diferencia
		Inscritos	Graduados			
Urbana	Con Becas	733	648	\$ 140,811	\$ 217.44	\$ 39.86
	Sin Becas	527	432	\$ 78,416	\$ 181.54	
Área	Con Becas	528	451	\$ 101,420	\$ 224.81	\$ 70.37
Rural	Sin Becas	408	300	\$ 60,690	\$ 202.29	

Las tablas anteriores muestran, con base en las tasas de graduación y repitencia, el número total de alumnos por escuela, el costo incurrido por cada escuela y el costo por estudiante graduada en cada tipo de escuela para los tres primeros grados de educación primaria. Al final, es posible comparar si la efectividad es mayor en las escuelas beneficiadas con el programa o no (si la diferencia es negativa, implica que el programa de beca fue efectivo en las escuelas donde se implementó, siendo menor el costo de graduar a una niña).

Los resultados nos muestran que, debido a una mayor tasa de graduación obtenida en las escuelas donde el programa fue implementado, el programa de becas fue más costo-efectivo en el primer grado de primaria. Desagregando los datos según el área urbana y el área rural, el programa mostró un nivel más alto de eficiencia en el área rural, siendo menor el costo de graduar una niña en US\$ 15.52 al año (en el área urbana los ahorros sólo fueron US\$ 3.40). A este respecto no debemos olvidar que el costo mensual de una beca era de US\$ 3.66.

En los otros dos grados, el programa de becas no demostró mejores resultados en las escuelas donde se implementó, en comparación con el otro grupo de escuelas. Contrario a lo esperado, debido a que no existe una diferencia significativa en las tasas de graduación y en las tasas de repitencia entre las escuelas donde se implementó el programa y las escuelas donde no se implementó, resultó ser más costoso el graduar a una niña que haya sido beneficiada con la beca. Esta circunstancia en particular nos lleva a concluir que el programa fue beneficioso solamente en primer grado de primaria, donde tuvo su mayor impacto.

A pesar de esto, la información generada nos da un indicio de qué valores se pueden utilizar para comparar el costo de graduar un estudiante bajo el programa de becas con el programa de transferencias condicionadas, situación que facilitaría la elección de la mejor opción entre este tipo de iniciativa o **“Mi Familia Progresas”**.

¿CÓMO INCREMENTAR LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SALUD EN GUATEMALA?

Para el caso de Guatemala, hemos decidido analizar si el programa de Extensión de Cobertura ha mejorado las condiciones de vida de los guatemaltecos debido al incremento en la provisión de servicios de salud. Nuestro objetivo es determinar si una alternativa orientada a subsidiar la prestación de servicios es más costo-efectiva que las transferencias monetarias hechas a las familias a través de MIFAPRO, en orden a motivar a los padres a llevar a sus hijos a los centros y puestos de salud.

Es esta parte del análisis, queremos describir cómo el programa ha alcanzado su objetivo de contribuir con la provisión de servicios de salud en las áreas del país donde la disponibilidad de personal e infraestructura era limitada. Esta iniciativa no sólo contribuyó con el incremento en la cobertura de salud a lo largo del país sino que favoreció directamente el cumplimiento de otras metas, como fueron las campañas de vacunación y el cuidado de madres durante su embarazo, así como la prevención de enfermedades en niños y niñas.

Nuestro análisis apunta a identificar el éxito o fracaso del programa de Extensión de Cobertura, el cual fue eliminado durante el último Gobierno, a pesar de haber sido una prioridad en las administraciones previas. El análisis de costo-efectividad fue realizado ex-post a la implementación del programa, buscando la obtención de resultados que hubieran respaldado o no la decisión de favorecer este programa como parte esencial de las funciones del Ministerio de Salud. Además, se busca que esta evidencia nos permita identificar si el programa pudiera ser considerado con una alternativa viable del programa de transferencias en Guatemala.

PROGRAMA: EXTENSIÓN DE COBERTURA

El modelo de salud usado hasta 1996 ponía énfasis en el cuidado preventivo para el primer nivel de atención en salud y su objetivo era que los pacientes visitaran directamente los centros y puestos de salud. Esencialmente, no existían alianzas estratégicas con otros proveedores de salud y la participación de la comunidad estaba limitada a las campañas de vacunación.

El proceso de Extensión de Cobertura fue diseñado en una serie de políticas que incluían reorganización, descentralización y modernización del sector de salud, mayor cobertura y mejor calidad en el cuidado de los pacientes y eficiencia en la administración de los centros y puestos de salud. Todos los recursos fueron orientados a promover el desarrollo y mejoramiento de las instituciones, generando un ambiente saludable para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, aumentando la cobertura y la calidad del agua potable y la expansión de los servicios básicos de saneamiento en el área rural, con la participación de las comunidades en el control de la administración pública y el fortalecimiento del liderazgo local.

La operación del programa fue realizada a través de equipos médicos de doctores y enfermeras. Estos equipos médicos, conocidos como “Equipos Básicos de Salud”, visitaban al menos una vez al mes los centros comunales y lugares especialmente equipados para atender las necesidades de mujeres,

registrar las tasas de crecimiento de niños y niñas, revisar los requerimientos de medicinas, entregar vitaminas, proveer suplementos nutricionales y vacunar a niños y niñas menores de 5 años.

Los equipos eran dirigidos por un facilitador de la comunidad, teniendo un programa de consultas de cuatros horas cada vez que visitaban la localidad. Adicionalmente, todas las medicinas y consultas eran verificadas y certificadas por el Centro o Puesto de Salud más cercano (i. e. Dispensarios).

Básicamente, nuestro análisis se enfoca en las comunidades que recibieron los beneficios de esta iniciativa, midiendo si las variables de salud descritas anteriormente presentaron un impacto marginal observable – positivo, negativo o nulo –en comparación con su situación anterior. La estrategia empleada fue la de evaluar cómo la provisión de servicios evolucionó, cuantas personas fueron cubiertas y el costo para la implementación del programa en los últimos años de su funcionamiento (dependiendo de la disponibilidad de información).

PRESUPUESTO: COSTOS ASOCIADOS AL PROGRAMA DE EXTENSIÓN DE COBERTURA

La primera parte del análisis consiste en determinar todos los costos asociados a la iniciativa, identificando los recursos que fueron asignados para el funcionamiento del programa de Extensión de Cobertura. El análisis comprende la medición de los costos directos e indirectos relacionados con la administración del programa (costos anuales para operación y administración).

De acuerdo con la información presupuestaria disponible en el Sistema de Contabilidad Integrada – SICOIN –, el costo anual fue calculado para cada uno de los 207 municipios donde el programa fue implementado. Estos costos fueron obtenidos solamente para los últimos cinco años de funcionamiento del programa debido a la falta de disponibilidad de más información. Es importante mencionar que estos costos son costos marginales, debido a que el Gobierno asigna cada año una cantidad suplementaria de fondos a cada municipio en el país, independientemente de si el programa de Extensión de Cobertura fue implementado o no para incrementar la provisión de servicios. Asumimos que estos fondos incrementaron cada año en la misma proporción para todos los municipios, siendo poco relevantes para nuestro análisis.

A continuación se presenta la información sobre el presupuesto anual del programa entre 2006 y 2010:

	2006	2007	2008	2009	2010
Programa de Extensión de Cobertura (millones)	\$ 24.71	\$ 24.89	\$ 22.47	\$ 25.19	\$ 27.77
Presupuesto anual por cada uno de los Municipios	\$ 119,368	\$ 120,232	\$ 108,541	\$ 121,710	\$ 134,175

Desde una perspectiva general, vemos que los costos asociados al programa varían año a año debido al número de beneficiarios en los municipios cubiertos, usando como referencia los fondos ejecutados según el Ministerio de Finanzas Públicas. Ahora bien, deseamos enfatizar que, **en lugar del número de beneficiarios, nuestro interés está en la provisión de servicios a esas personas**, midiendo la capacidad del sistema de salud de proveer más servicios a una población objetivo, sin ahondar en cuántas veces al año cada persona visitó el Centro o Puesto de Salud más cercano. No contamos con un récord de los beneficiarios del programa, teniendo solamente el número de controles y consultas provistas por los Equipos de Salud.

EFFECTIVIDAD: INCREMENTO MARGINAL EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS

El objetivo principal del programa era incrementar la provisión de los servicios de salud en los municipios donde la cobertura no era suficiente en relación a las necesidades de la población. En esta línea de ideas, la unidad de análisis será el municipio, usando como medida de efectividad del programa el incremento marginal en la provisión de servicios.

Debemos mencionar que, para determinar el impacto marginal del programa de Extensión de Cobertura, los resultados para los municipios beneficiados fueron comparados con los resultados obtenidos por el grupo de municipios no beneficiados con el programa. Esta comparación nos permite aislar el efecto provocado por los esfuerzos adicionales hechos por el programa.

A continuación presentamos los resultados de los últimos cinco años de vigencia del programa:

Provisión de Servicios (incremento marginal)	2006	2007	2008	2009	2010
Municipios con el programa de Extensión de Cobertura					
Incremento total: 207 municipios	49,362,465	47,073,770	55,284,776	64,536,758	63,653,088
Incremento promedio por Municipio beneficiado	238,466	227,410	267,076	311,772	307,503
Municipios sin el programa de Extensión de Cobertura					
Incremento Total: 121 municipios *	25,627,020	26,754,044	27,897,388	33,951,618	34,368,438
Incremento promedio por Municipio no beneficiado	211,794	221,108	230,557	280,592	284,037

(*) Existen 5 municipios no incluidos en el análisis debido a falta de información disponible

La tabla anterior nos muestra que el impacto en la provisión de servicios es evidente durante los últimos cinco años del programa y esta diferencia se debe a la cantidad significativa de fondos asignados. A manera de complemento, si analizamos la tendencia de ambos grupos, en ambos casos reporta un incremento en la provisión de servicios, siendo mayor en el caso de los municipios donde el programa de Extensión de Cobertura fue implementado.

También es importante remarcar que nuestro análisis se enfoca en el incremento promedio por municipio debido a que es la unidad administrativa sujeta de asignación de recursos. Sin embargo, debemos reconocer que al no contar con la misma cantidad de municipios en ambos grupos, puede existir cierto sesgo en los resultados, sobre todo porque no hubo un criterio de aleatoriedad en el muestreo. Finalmente, el impacto del programa fue medido como la diferencia en la provisión de servicios entre grupos.

RELACIÓN COSTO-EFECTIVIDAD: ¿FUE SIGNIFICATIVO EL INCREMENTO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS?

El objetivo principal de nuestro análisis es contar con un punto de comparación para evaluar el costo marginal en el que se incurrió por parte del programa de Extensión de Cobertura en la provisión de servicios adicionales de salud a las familias en las áreas más pobres del país. A diferencia del programa de transferencias que tenía como estrategia el incentivar la demanda por más y mejores servicios, el programa de Extensión de Cobertura se centró en un mayor incentivo a los oferentes de los servicios de salud.

La evaluación del programa se centró en identificar si existió una diferencia significativa en la provisión de servicios entre el grupo de municipios donde se implementó el programa en comparación con el grupo de municipios que no se beneficiaron del programa, lo cual hubiera justificado la asignación adicional de fondos. Nuestra hipótesis es que, con un incremento general en la asignación de fondos, el aumento en la provisión de servicios de salud fue mayor en aquellos municipios donde el programa de Extensión de Cobertura fue implementado en comparación con el resto de municipios.

A continuación presentamos el costo que representó para el Ministerio de Salud el incremento en la provisión de servicios de salud en el grupo de municipios beneficiados con el programa:

	2006	2007	2008	2009	2010
Presupuesto anual del programa por municipio	\$ 119,368	\$ 120,232	\$ 108,541	\$ 121,710	\$ 134,175
Incremento marginal en a provisión de servicios	26,672	6,302	36,519	31,180	23,466
Costo de proveer un servicio de salud adicional	\$ 4.48	\$ 19.08	\$ 2.97	\$ 3.90	\$ 5.72

La tabla anterior nos muestra el costo incurrido por el programa en cada municipio beneficiado, así como el número adicional de servicios (incremento marginal) que se proveyeron en dichos municipios cada año. Tomando esta información como referencia, la última fila de la tabla representa el costo de proveer un servicio adicional de salud en aquellos municipios donde el programa de Extensión de Cobertura se implementó.

Es importante remarcar que este costo fluctúa a través de los años, siendo relevante el tener en mente que el costo de proveer un servicio de salud adicional a la población le costó al Gobierno un rango entre US\$ 2.97 y US\$ 19.08 al año. Este rango de variación es bastante amplio debido a la particularidad del año 2007; en este año el presupuesto se incrementó pero la cantidad de servicios provistos en los municipios beneficiados no fue significativamente mayor a la cantidad de servicios provistos en otros municipios. Lo que buscamos resaltar es que esta diferencia en el costo no se debe exclusivamente a ineficiencias en el programa, sino que, de forma comparativa, la provisión de servicios en otros municipios no beneficiados fue mayor, lo cual provocó que la diferencia no fuera tan amplia como en otros años.

Con toda esta información, el único punto que nos hace falta analizar es si este costo es razonable o si, por el contrario, es demasiado alto en comparación con los estándares nacionales. Para resolver este problema, procedimos a comparar la relación costo-efectividad en 19 de los 22 departamentos en Guatemala donde el programa de Extensión de Cobertura estuvo vigente. Este análisis busca identificar en qué provincia fue más eficiente la asignación de recursos, incrementando la provisión de servicios a un menor costo. En lugar de comparar el programa con otras alternativas (por el momento), queremos señalar cual departamento tuvo mejor desempeño y, consecuentemente, puede ser usado como un punto de referencia para analizar los resultados del programa de transferencias en Guatemala.¹⁴

¹⁴ Escogimos dirigir nuestro análisis a los departamentos del país, en lugar de a los municipios, debido a que el Gobierno toma esta clasificación como referencia al momento de

Superando las complicaciones que este tipo de análisis puede representar, establecimos algunos supuestos que simplificaron el análisis. El listado de estos supuestos se muestra a continuación:

a) Estimamos el monto de servicios que fueron provistos por el **Programa de Extensión de Cobertura - PEC** - en cada departamento usando la siguiente fórmula:

$$\begin{aligned}
 \text{Servicios PEC}_i &= \text{Servicios Departamento}_i \\
 & * \left[\frac{(\text{Servicios Promedio PEC} - \text{Servicios Promedio sin PEC})}{\text{Servicios Promedio PEC}} \right]
 \end{aligned}$$

b) Calculamos la **relación costo-efectividad** para cada departamento donde el programa fue implementado (Presupuesto del Departamento dividido por los Servicios del Departamento PEC) y para cada año de análisis (2006 a 2010).

c) Usamos como referencia en cada departamento el **promedio simple de la relación costo-efectividad** calculada para los cinco años analizados.

Después de realizar algunos cálculos simples, obtuvimos el listado de los 19 departamentos y ordenamos de forma ascendente, según la relación costo-efectividad, empezando por el más costo-efectivo y terminando con el departamento menos costo-efectivo. Los resultados se presentan a continuación:

	PROMEDIO	2006	2007	2008	2009	2010
Petén	\$ 0.69	\$ 0.40	\$ 1.97	\$ 0.30	\$ 0.29	\$ 0.52
Guatemala	\$ 1.39	\$ 0.90	\$ 3.87	\$ 0.58	\$ 0.63	\$ 0.97
Jutiapa	\$ 1.80	\$ 0.62	\$ 5.49	\$ 0.86	\$ 0.92	\$ 1.09
Sacatepéquez	\$ 2.36	\$ 1.69	\$ 6.69	\$ 0.96	\$ 0.95	\$ 1.54

asignar recursos. Después de que los recursos son asignados a la cabecera departamental de cada departamento (i. e. el municipio más importante del departamento en términos administrativos), los fondos se distribuyen entre el resto de municipios basándose en el número potencial de beneficiarios (población). En Guatemala contamos con 22 departamentos, pero el programa de Extensión de Cobertura sólo se implementó en 19 de ellos.

Izabal	\$ 2.50	\$ 1.60	\$ 5.07	\$ 0.72	\$ 1.46	\$ 3.67
Quetzaltenango	\$ 4.15	\$ 2.50	\$ 10.55	\$ 1.55	\$ 2.66	\$ 3.49
Santa Rosa	\$ 4.47	\$ 2.53	\$ 12.32	\$ 2.40	\$ 2.29	\$ 2.80
Retalhuleu	\$ 5.08	\$ 1.84	\$ 12.95	\$ 2.96	\$ 2.68	\$ 4.96
Suchitepéquez	\$ 5.83	\$ 2.35	\$ 17.40	\$ 2.71	\$ 2.42	\$ 4.28
Chimaltenango	\$ 6.30	\$ 3.69	\$ 16.41	\$ 3.24	\$ 3.62	\$ 4.54
Jalapa	\$ 6.81	\$ 4.77	\$ 18.27	\$ 3.23	\$ 3.73	\$ 4.08
Alta Verapaz	\$ 8.62	\$ 5.79	\$ 21.78	\$ 3.46	\$ 4.55	\$ 7.53
San Marcos	\$ 8.79	\$ 4.89	\$ 22.28	\$ 3.17	\$ 5.91	\$ 7.69
Baja Verapaz	\$ 9.76	\$ 3.44	\$ 26.15	\$ 5.48	\$ 5.95	\$ 7.78
Chiquimula	\$ 11.60	\$ 5.96	\$ 34.21	\$ 5.10	\$ 5.60	\$ 7.12
Quiché	\$ 14.90	\$ 10.25	\$ 38.52	\$ 6.75	\$ 6.97	\$ 11.99
Sololá	\$ 15.20	\$ 6.25	\$ 33.12	\$ 8.05	\$ 12.74	\$ 15.82
Huehuetenango	\$ 15.70	\$ 10.67	\$ 43.33	\$ 5.17	\$ 7.72	\$ 11.60
Totonicapán	\$ 16.95	\$ 16.12	\$ 50.93	\$ 4.12	\$ 6.02	\$ 7.55
PROMEDIO	\$ 7.23	\$ 4.48	\$ 19.08	\$ 2.97	\$ 3.90	\$ 5.72

Estos resultados, a pesar de que no pueden utilizarse como evidencia concluyente, nos muestran que en 2008 el Programa de Extensión de Cobertura fue más costo-efectivo que en los demás años. Cada año varía la relación costo-efectividad entre los departamentos, pero aun así podemos notar un patrón que se mantiene, siendo los mismos departamentos aquellos que mostraron ser más costo-efectivos en el uso de los recursos. Por esta razón, el análisis se puede extrapolar hacia referencias sobre las “**experiencias exitosas**”.

Contamos con un estándar general de US\$ 7.23 por servicio adicional provisto en cada municipio beneficiado, por lo que, si se compara con algún otra alternativa con una relación costo-efectividad mayor o menor, podremos juzgar si el manejo de fondos fue eficiente o no. A manera de conclusión, los resultados derivados de este análisis pueden ser usados para una futura re-implementación del programa en el país, como criterio para evaluar el desempeño de cada municipio, o como base de comparación en el caso de que el Gobierno desee implementar una iniciativa similar en el futuro, como fue el caso de “Mi Familia Progresista”.

¿CÓMO SE VE LA COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS?

En esta sección presentamos un par de alternativas que pueden ser consideradas como opciones viables al programa de transferencias condicionadas en Guatemala, habiendo tenido como reto encontrar programas con similitudes en cuanto a objetivos, población objetivo, alcance y presupuesto. Sin embargo, debemos reconocer que la disponibilidad de información fue una limitante para realizar un análisis más robusto de las alternativas, aunque, a pesar de las disimilitudes entre los programas, consideramos que los hallazgos serán de mucha utilidad para arribar a conclusiones más contundentes.

Ahora bien, basados en la información presentada en apartados anteriores, queremos resumir los resultados obtenidos, comparando los datos de los programas de Becas para la Niña y Extensión de Cobertura con el análisis que realizamos previamente de “Mi Familia Progresas”, tanto para el sector de educación como para el sector de salud. Con un 90% de nivel de confianza como referencia, a continuación presentamos una tabla que ilustra de mejor forma nuestros hallazgos:

▶ SECTOR: EDUCACIÓN	▶ SECTOR: SALUD
<p>Objetivo de “Mi Familia Progresas” Aumentar los niveles de asistencia en educación primaria y la tasa de graduación en niños entre 6 y 15 años.</p>	<p>Objetivo de “Mi Familia Progresas” Mejorar el estado de salud de las familias pobres con niños entre 0 y 15 años y/o mujeres en edad reproductiva.</p>
<p>Variable: Número de alumnos graduados en los primeros tres grados de educación primaria.</p>	<p>Variable: Número de servicios de salud provistos (consultas y controles) en los Centros y Puestos de Salud.</p>
<p>RESULTADOS: En aquellos municipios donde MIFAPRO fue implementado, el número de niños graduados en los primeros tres grados de educación primaria fue mayor en comparación con los municipios donde el programa no se implementó.</p>	<p>RESULTADOS: En aquellos municipios donde MIFAPRO fue implementado, el número de servicios de salud provistos en Centros y Puestos de Salud fue mayor en comparación con los municipios donde el programa no se implementó.</p>

Estos resultados fueron presentados como la principal conclusión de la primera parte de nuestro análisis realizado para los sectores de educación y salud. Sin embargo, una explicación más detallada se hizo necesaria para

mostrar los costos asociados con la evaluación de la efectividad del programa.

A continuación mostramos la medición de la efectividad y los costos incurridos en la implementación del programa de transferencias condicionadas en Guatemala, comparando estos valores con los resultados obtenidos para las dos alternativas que recién evaluadas, el programa de “Becas para la Niña” y el programa de “Extensión de Cobertura”. El objetivo de esta comparación es poder determinar, salvando las diferencias y particularidades propias de cada programa, cuál de las opciones demostró ser más costo-efectiva.

▶ SECTOR: EDUCACIÓN	▶ SECTOR: SALUD
<p>“Mi Familia Progresa”: análisis de efectividad 44 graduados adicionales en 1^{er} grado, 39 graduados adicionales en 2^o grado y 44 graduados adicionales en 3^{er} grado de educación primaria</p>	<p>“Mi Familia Progresa”: análisis de efectividad En promedio, cada municipio beneficiado proveyó 22.829 servicios de salud adicionales (consultas y controles) en los Centros y Puestos de Salud</p>

Costo de graduar un niño adicional: US\$ 1,270 al año (promedio)

Costo de proveer un servicio de salud adicional: US\$ 11.93 al año (promedio)

Comparación: “Becas para la Niña”	Comparación: “Extensión de Cobertura”
<p>Este es un programa cuyo objetivo era incrementar la inscripción, retención y graduación de niñas en primaria. El incentivo que se daba a las beneficiadas consistía en un pago mensual para ayudarlas a cubrir los costos asociados a su formación y/o incrementar el ingreso familiar.</p>	<p>Este programa consistía en la visita periódica a los hogares por parte de un equipo de médicos, focalizando la atención en las necesidades de madres y niños en las áreas más pobres del país, proveyendo medicinas, chequeos, suplementos nutricionales y realizando campañas de vacunación.</p>

Costo de graduar una niña adicional: US\$ 245 al año (promedio)

Costo de proveer un servicio de salud adicional: US\$ 7.23 al año (promedio)

Los resultados obtenidos evidencian que el nivel de efectividad del programa de transferencias y el costo de alcanzar sus objetivos no fue tan eficiente como aparentaba en la primera etapa de nuestro análisis. Sin embargo, es importante focalizar nuestras conclusiones en dos puntos clave:

- 1) A pesar de que el programa de transferencias demostró tener un impacto positivo en los municipios donde se implementó, el costo de

alcanzar sus objetivos, comparado con los otros dos programas que analizamos y que fueron cesados recientemente por parte del Gobierno - “Becas para la Niña” en 2008 y “Extensión de Cobertura” en 2010 -, es excesivamente alto, evidenciando la necesidad de mejorar el programa o considerar otras opciones más eficientes en el manejo de los fondos públicos.

2) Un punto que no se había discutido hasta este momento es que MI-FAPRO se implementó conjuntamente con la política de gratuidad en la provisión de educación y salud a nivel nacional, impulsada por el Gobierno de Guatemala entre 2008 y 2011. Esta política tenía como objetivo incrementar la demanda por servicios sociales en las comunidades más pobres del país, coincidiendo en la mayoría de los casos con los municipios donde el programa de transferencias condicionadas también se implementó. Esta duplicidad de programas dificulta aislar el efecto de “Mi Familia Progresá”, razón por la cual, aun cuando los resultados presentaron ciertos grados de efectividad, es imposible determinar si estos resultados se debieron a la implementación del programa, a la política de gratuidad, o al efecto conjunto de ambos.

A manera de conclusión final, nos damos cuenta de que a pesar de que el programa de transferencias parecía efectivo después de tres años de implementación en cuanto al número de niños graduados en los primeros tres años de educación primaria, el costo de alcanzar esta meta fue relativamente alto en comparación con otra alternativa implementada anteriormente por el Gobierno, en similar magnitud y alcance. Lo que los datos muestran es que la forma más eficiente de emplear los recursos públicos hubiera sido seguir, e incluso ampliar, el programa de becas para niñas, considerando pequeñas modificaciones para incrementar su eficiencia en lugar de diseñar todo un programa nuevo. En la misma línea de ideas, podemos notar que, a pesar de que el programa de transferencias parecía efectivo en cuanto a la provisión de servicios de salud en Centros y Puestos de Salud en los municipios beneficiados, su costo fue demasiado alto en comparación con el programa de Extensión de Cobertura. La mejor forma de optimizar los recursos del Estado sería a través de incentivos a la oferta de servicios de salud en lugar de incentivar la demanda a través de transferencias a la población.

Por último, nos compete ahora abrir la opción de continuar el análisis con el último componente que justificó la creación y continuidad durante cuatro años de “Mi Familia Progresá” en Guatemala, el cual apelaba a la posibilidad de utilizar las transferencias condicionadas para reducir la po-

breza y la desigualdad entre los ciudadanos. El mayor rechazo que se hizo a la opción de implementar otras iniciativas se debió al papel que juegan las transferencias en el hogar de los beneficiados, situación que analizamos a continuación.

EFFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL INGRESO FAMILIAR. ¿QUÉ SUCEDERÍA SI AMPLIAMOS EL PROGRAMA A UNA ESCALA NACIONAL?

La creación del programa de transferencia en Guatemala obedecía al objetivo de ser *“la principal herramienta de protección social para ayudar a reducir la pobreza en las familias vulnerables de Guatemala y para fomentar la acumulación de capital humano en el corto y largo plazo, incrementando los niveles de consumo e inversión en activos en las comunidades más pobres del país”*.¹⁵

Dentro de este razonamiento, la evaluación de un programa con tan altas aspiraciones debe ser una tarea continua de las instituciones en el país, especialmente de aquellas que han mostrado el firme compromiso con la generación de condiciones de desarrollo para todos los guatemaltecos. Por esta razón, no podemos dejar de lado la oportunidad de evidenciar la forma en la que se dio el manejo de los recursos públicos durante la implementación de *“Mi Familia Progresas”* durante más de tres años, considerando no sólo los efectos en las familias beneficiadas, sino las posibles implicaciones de expandir su cobertura a más familias en todo el país, tal y como lo han sugerido algunos expertos.¹⁶

Dando seguimiento al análisis previo que hicimos, en los siguientes apartados procederemos a analizar los efectos potenciales que tienen las transferencias condicionadas, especialmente en la reducción de la pobreza en los hogares beneficiados y en la reducción de la desigualdad en el ingreso entre los distintos departamentos del país. Sin embargo, este análisis no puede basarse en datos disponibles o información relacionada debido a que la bibliografía al respecto es muy limitada y a la poca duración del programa; no obstante, a través de un ejercicio de simulación podemos llegar a algunas conclusiones generales sobre los efectos que tendría el programa de transferencias si se ampliara a nivel nacional tal y como se implementó durante

¹⁵ Mi Familia Progresas (2011). *“Rendición de Cuentas 2010-2011”*. Disponible en: <<http://mifamiliaprogresas.gob.gt>>.

¹⁶ María Helena Lavinas & Miguel Székely (2011). *“Mi Familia Progresas: Ejercicio de Apreciación Sustantiva”* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD -: Guatemala.

más de tres años, o incluso, con las modificaciones que algunas agencias multilaterales han sugerido.

¿CÓMO ESTRUCTURAMOS LA SIMULACIÓN PARA EL ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS?

El análisis que desarrollamos buscó determinar el impacto potencial que el programa de transferencias tendría en reducir la pobreza de las familias beneficiadas, así como evaluar la validez de la afirmación por parte del Gobierno en cuanto a que MIFAPRO sería una buena herramienta para reducir la desigualdad en el ingreso entre las distintas regiones del país debido a la transferencia de recursos hacia los más pobres. En orden a especificar cómo las distintas variaciones en las variables clave pueden afectar la implementación del programa de transferencias, desarrollamos una simulación basada en el número de beneficiarios potenciales en el país, con transferencias en educación y salud para aquellas familias con un ingreso mensual menor a US\$ 300 (ingreso diario por debajo de US\$ 2.00 por persona para una familia de 5.02 miembros).

Ahora bien, para identificar cómo los cambios en las variables pueden afectar los resultados del análisis, fue necesario contar con información acerca de los ingresos de los hogares y cómo estos hogares están distribuidos entre distintos niveles de ingreso. Usando el “consumo del hogar” como una variable proxy para el ingreso total de cada familia, nuestro objetivo fue determinar en cuánto incrementarían los ingresos adicionales – derivados de las transferencias monetarias condicionadas – el ingreso disponible de las familias beneficiadas, teniendo como consecuencia indirecta la reducción de la desigualdad en los ingresos.

Para obtener esta información usamos como referencia la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida – ENCOVI –, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística – INE – cada 5 años, cubriendo distintos aspectos sobre el consumo de los hogares y los servicios que cada persona disfruta dentro del hogar. La encuesta más reciente publicada en 2007 incluye información del año 2006 y, aunque existe una encuesta más reciente publicada en 2011, no pudimos tener acceso a ella debido a que el INE se ha limitado a publicar los resultados sin poner a disposición del público las bases de datos originales.

Después de considerar esta reserva, procedemos a describir la información incluida en la ENCOVI 2006. Esta encuesta integra información proveniente de 13.693 hogares, con datos disponible para 68.739 individuos. La muestra representa el 0.53% de la población de Guatemala, cumpliendo con

los requerimientos estadísticos mínimos de representatividad y aleatoriedad definidos por el INE. Sin embargo, debido a la reorganización y filtrado de los datos, la información utilizada para nuestro análisis cubre solamente 13.027 hogares con un total de 65.528 individuos, un 95% de nivel de confianza y un 2.01% de tasa de no respuesta. Con esta información de base, se nos facilitará expandir los resultados a toda la población, lo cual respaldará las conclusiones a las que podamos arribar.

VARIABLES USADAS PARA LA SIMULACIÓN

Para hacer transparente el procedimiento que empleamos para la obtención de la información que sirvió de base para nuestra simulación, consideramos que es necesario explicitar las fuentes consultadas así como el tipo de datos que se recopilaron de la encuesta de hogares; todo esto con el fin de hacer replicables los resultados que obtuvimos. Ahora bien, a pesar de que la información de la ENCOVI está organizada por hogar, un análisis sistemático nos permitió desagregar esta información por individuo, describiendo características relacionadas con la edad, el género, y el ingreso familiar, lo cual nos permitirá identificar si cada familia podría ser considerada como un potencial beneficiario del programa de transferencias, tanto para educación como para salud, o para ambas áreas.

Las variables seleccionadas para nuestro análisis hacen referencia a información particular de la ENCOVI, por lo que, para propósitos replicables, dichas variables se describen a continuación:

-Información sobre Consumo: En la encuesta, el consumo se basa en la información proporcionada por los hogares, nos especificando la cantidad correspondiente a cada individuo. Sin embargo, para considerar si un hogar sería susceptible de ser beneficiario del programa de transferencias, buscamos que el consumo total del hogar fuera menor al equivalente de US\$ 2.00 por persona en el hogar (proxy ingreso per cápita).

-Información del Individuo: tomando en cuenta los parámetros usados por el programa de transferencias para identificar si una persona puede ser considerada como beneficiario del programa o no, se hizo necesario contar con información sobre la edad de cada miembro de la familia, dato que fue utilizado para determinar el número de niños y niñas en la familia como criterio principal la selección de beneficia-

rios. Adicionalmente, se recabó información adicional para completar el análisis: género, si el niño o niña asistió a la escuela primaria o no, a qué grado de primaria asistió durante el último año, así como el uso en los últimos 12 meses de algún Centro o Puesto de Salud.

-Información sobre Salud: haciendo referencia a la utilización de los servicios públicos de salud, las variables en este tema describen si algún miembro de la familia visitó algún centro o puesto en los últimos 12 meses previos a la encuesta, señalando el tipo de institución que proveyó el servicio así como la gratuidad o no del mismo. Dentro de la encuesta, esta información se encuentra disponible en el Capítulo 5, Sección D, preguntas 2 y 8. Este tipo de información fue la base para seleccionar los hogares que recibirían la transferencia para salud.

-Información sobre Educación: para garantizar el mayor grado de especificidad en nuestro análisis, la información sobre educación incluyó dos variables: (1) nivel educativo de los niños y niñas que asisten a la escuela primaria (Capítulo 6, Sección A, preguntas 1 y 2), y (2) el tipo de institución que provee el servicio, sea esta pública o privada (Capítulo 6, Sección B, preguntas 6 y 9). Este tipo de información fue la base para seleccionar los hogares que recibirían la transferencia para educación.

Finalmente, para estimar el número de niñas y niños beneficiados por el programa de transferencias, se asumió que si un hogar cumplía las condiciones para ser seleccionado, todos los niños y niñas dentro del hogar se considerarían como beneficiarios. En un primer momento, esta suposición no introduce alteraciones en nuestro análisis; sin embargo, debido a que existen propuestas de modificar la selección de los beneficiarios para que el pago se hiciera por niño en lugar de por familia (independientemente de cuántos niños vivieran en el hogar), este supuesto será clave para evaluar dicho caso en particular.

¿CUÁLES FUERON LOS RESULTADOS DESPUÉS DE LA PRIMERA RONDA DE SIMULACIONES?

Después de recopilar toda la información listada anteriormente y de ordenar los hogares según su nivel de ingreso per cápita, la primera ronda de simulaciones consistió en identificar la condición inicial de los hogares que serían considerados como beneficiario de “Mi Familia Progresá”, poniendo especial atención en los cambios que el programa ocasionaría en su nivel de

ingreso y en el coeficiente de desigualdad tanto a nivel nacional como a nivel sub-nacional. Es importante aclarar que, debido a las restricciones de representatividad de la encuesta, el nivel sub-nacional usando en nuestro análisis fue el Departamento (22 en el país).

Con los primeros resultados logramos identificar para cada departamento la cantidad de fondos que cada familia recibiría cada mes (promedio por hogar), el ingreso promedio que estas familias tenían antes de ser consideradas como beneficiarias del programa, y el índice GINI de desigualdad en el ingreso para cada departamento (y a nivel nacional) antes y después de la implementación del programa de transferencias.

	Aporte mensual	Ingreso previo	GINI antes	GINI después (1)
República	US\$ 31.05	US\$ 115.89	0.5903	0.5309
Alta Verapaz	US\$ 30.48	US\$ 110.52	0.4044	0.3167
Baja Verapaz	US\$ 31.15	US\$ 115.69	0.4379	0.3672
Chimaltenango	US\$ 30.62	US\$ 111.67	0.4739	0.3943
Chiquimula	US\$ 31.15	US\$ 098.53	0.6645	0.6004
El Progreso	US\$ 30.30	US\$ 094.47	0.6237	0.5535
Escuintla	US\$ 31.01	US\$ 086.62	0.5551	0.4667
Guatemala	US\$ 30.26	US\$ 127.83	0.7741	0.7514
Huehuetenango	US\$ 31.50	US\$ 128.09	0.6270	0.5639
Izabal	US\$ 31.20	US\$ 119.10	0.6602	0.6041
Jalapa	US\$ 30.40	US\$ 109.40	0.6165	0.5522
Jutiapa	US\$ 31.57	US\$ 115.24	0.6887	0.6351
Petén	US\$ 31.25	US\$ 139.88	0.7428	0.7075
Quetzaltenango	US\$ 31.75	US\$ 129.84	0.7192	0.6794
Quiché	US\$ 31.95	US\$ 119.44	0.3334	0.2367
Retalhuleu	US\$ 31.27	US\$ 126.14	0.5739	0.5098
Sacatepéquez	US\$ 29.76	US\$ 126.95	0.6383	0.5919
San Marcos	US\$ 32.32	US\$ 147.48	0.5415	0.4827
Santa Rosa	US\$ 30.90	US\$ 091.68	0.5713	0.4775
Sololá	US\$ 32.50	US\$ 106.37	0.4694	0.3820
Suchitepéquez	US\$ 30.07	US\$ 117.65	0.6396	0.5847
Totonicapán	US\$ 32.22	US\$ 129.50	0.4231	0.3384
Zacapa	US\$ 30.84	US\$ 104.56	0.6760	0.6159

La Tabla anterior ilustra el impacto potencial de la implementación de “Mi Familia Progresá” en los 22 departamentos del país, beneficiando a todas aquellas familias que presentan condiciones de pobreza y que tienen

niños menores de 15 años de edad cursando cualquier grado de educación primaria. Sin embargo, es importante hacer notar que debido a las condiciones socio-económicas y demográficas del país, los efectos son distintos en cada departamento:

-En lo que respecta al % de familias que serían consideradas como beneficiarias, aproximadamente el 41.56% de los hogares en Guatemala se beneficiarían de la transferencia en educación, habiendo departamentos como Quiché donde el 55.2% de los hogares recibía la transferencia, y Guatemala, donde el programa beneficiaría solamente a 27.2% de las familias. En referencia al pago por salud, cerca del 53.33% de los hogares se beneficiaría con el pago mensual, habiendo departamentos como Quiché (68.4%), Alta Verapaz (66.2%) y Totonicapán (64.3%) donde un alto porcentaje de la población se beneficiaría. Mientras tanto, tenemos el caso de departamentos como Quetzaltenango (47.4%) y Guatemala (34.3%) donde la porción de hogares beneficiados serían menor.¹⁷

-Al analizar el monto de fondos que las familias recibirían, este sería, en promedio, igual a Q 248.35 al mes por hogar (más o menos US\$ 31.05), con una variación entre Q 259.55 por familia para el caso de Sololá (US\$ 32.50) y Q 238.22 por familia para el caso de Sacatepéquez (US\$ 29.76). Esta transferencia tendría un impacto significativo en el ingreso de las familias, representando un aumento del 26.8% del ingreso disponible registrado por el hogar (35.8% en Escuintla y 21.9% en San Marcos).

-Adicionalmente, en términos del coeficiente de desigualdad en el ingreso entre los departamentos, debido a la implementación del programa de transferencias, el Coeficiente de GINI podría reducirse en 0.0594 a nivel nacional, variando de un máximo de reducción igual a 0.0967 en Quiché a un mínimo de reducción de 0.0227 en Guatemala. Es oportuno mencionar que para la estimación del Coeficiente de GINI se utilizó la Ecuación de Brown, la cual se ilustra a continuación:

¹⁷ Estos porcentajes, a pesar de parecer bastante altos para lo que se ha dado en otros países de la región, solamente evidencian las condiciones de pobreza que se encuentran presentes en Guatemala. En 2006, la ENCOVI reveló que 51.0% de la población vivía en condiciones de pobreza (15.2% en extrema pobreza), mientras que en 2011, la ENCOVI registró un **53.71% de la población viendo en condiciones de pobreza** y un 13.3% en extrema pobreza.

$$GINI = \left| 1 - \sum_{k=1}^{n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right|$$

Después de cuatro años de implementación, el programa de transferencias ha generado un impacto en las familias que ha sido difícil de cuantificar a pesar de haber introducido cierto dinamismo en el consumo, incrementado las tasas de ahorro en alrededor de 10% para cada familia partícipe del programa y haber promovido una mayor participación y empoderamiento de la mujer. Esta información ha sido validada por parte de expertos contratados por la administración de MIFAPRO¹⁸; sin embargo, debe ahondarse todavía bastante en la forma en la que se seleccionó la línea base de referencia y la forma en la que se llega a las conclusiones más relevantes del estudio.

A pesar de todo esto, con una población cercana a los 14.7 millones de habitantes en 2011, el cubrir a la población entera del país con el programa de transferencias le hubiera costado al Gobierno de Guatemala aproximadamente Q 1,072 millones (US\$ 134.1 millones), tomando en consideración solamente los costos relacionados a las transferencias monetarias a las familias, registrado bajo el renglón 419 del presupuesto general del programa. Sin embargo, si analizamos la parte relacionada a los Costos Administrativos del programa, incluyendo el arrendamiento de inmuebles y la adquisición de otros servicios, estaríamos hablando de un presupuesto cercano a los Q 1,196.85 millones al año (US\$ 149.6 millones).

Este presupuesto es similar al que se ejecutó durante los tres años de mayor intensidad del programa, lo que nos indica dos cosas: **(1)** que el presupuesto con el que contaba MIFAPRO era suficiente para cubrir a toda la población en condiciones de pobreza en Guatemala, y **(2)** que al no haber cubierto a toda la población con el presupuesto ejecutado, existieron costos no registrados o ciertas ineficiencias que pudieron denotar algún grado de falta de transparencia en el programa. Este punto es sumamente importante en nuestro análisis, por lo que se le dedicará un apartado especial más adelante en el documento.

Es importante para nosotros recalcar que nuestro análisis corresponde únicamente a una simulación de política en el país debido a que el funcionamiento real del programa implica un nivel de detalle que sobrepasa la capa-

¹⁸ María Helena Lavinás & Miguel Székely (2011). *“Mi Familia Progresa: Ejercicio de Apreciación Sustantiva”* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD -: Guatemala.

cidad de análisis que podemos generar con la información que se encuentra pública y disponible. No obstante, esta simulación nos ha ayudado a estimar el costo asociado con la opción de haber extendido el programa a toda la población en el país, cubriendo todos aquellos hogares que viven en condiciones de pobreza y de extrema pobreza. Esta estimación, más allá de revelar ciertas inconsistencias que discutiremos más adelante, nos permite contar con un estándar para comparar la relación costo-beneficio de un programa de este tipo, considerando como “beneficio” la intención del Gobierno de Guatemala de mejorar el ingreso de los hogares más pobres a la vez que se reducía la desigualdad del ingreso entre las personas.

Nuestro objetivo es considerar otras opciones para implementar el programa, basándonos en un análisis costo-beneficio para determinar si las intenciones del Gobierno de Guatemala van orientadas a optimizar el uso de los fondos públicos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los guatemaltecos. Sin embargo, en el siguiente apartado queremos analizar en particular la sugerencia realizada por parte del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, como una alternativa al funcionamiento actual de MIFAPRO.

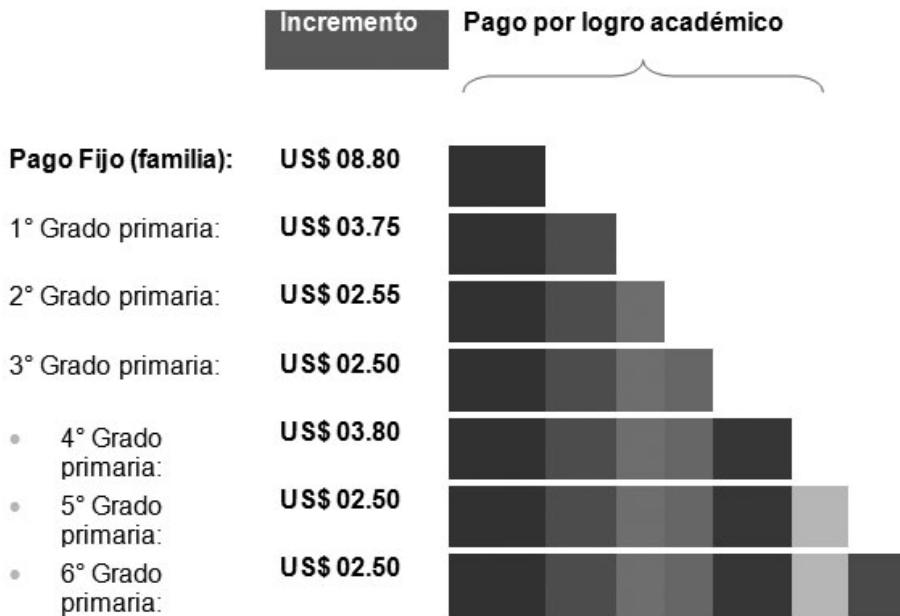
¿CÓMO HACER MÁS EFICIENTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS?

Antes de ahondar en distintas alternativas para mejorar el funcionamiento de “Mi Familia Progresá”, queremos introducir criterios adicionales que ya fueron presentados a las autoridades del programa como una opción para hacer más eficiente la asignación de recursos y priorizar la acumulación de capital humano en el país. Antes de darse el cambio de autoridades en 2012, existió la intención de continuar con el programa a la vez que se le introducían mejoras, resaltando las propuestas realizadas por expertos internacionales.

La propuesta que gozó de un mayor soporte técnico fue realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–¹⁹, la cual consideraba dos cambios sustantivos que se presentan a continuación:

¹⁹ Estas recomendaciones no fueron incluidas en documento formal alguno, pero fueron compartidas por parte del BID en una serie de entrevistas y talleres en donde se analizó públicamente el funcionamiento del programa de transferencias en Guatemala. Se considera oportuno reconocer a los expertos del BID la autoría de los comentarios y sugerencias, aunque la responsabilidad de las implicaciones del análisis es propia del autor de este documento.

a) Educación: definir un pago fijo por familia beneficiaria que tenga al menos un niño entre 6 y 15 de edad que esté estudiando cualquier grado de educación primaria. Además, se sugiere un incentivo monetario por cada niño – en lugar de ser un incentivo por familia – basado en el nivel de logro conforme el niño va alcanzando un grado mayor. La transferencia máxima que puede recibir la familia equivale a US\$ 37.00 al mes, lo que equivale al doble de la transferencia que hubieran podido recibir anteriormente. De forma ilustrativa, este esquema se detalla a continuación.



La figura anterior ilustra el esquema de “pagos por-niño” sugerido por el BID de acuerdo con el nivel educativo alcanzado. La gráfica evidencia cómo el incentivo se incrementa acorde con mayores niveles de educación, situación que motiva a los niños a permanecer en la escuela y a graduarse a tiempo.

Al incrementarse la transferencia durante los primeros tres años de educación primaria, se mantiene el incentivo de continuar con los esquemas de aprendizaje básico; sin embargo, en cuarto grado debe ser mayor el incentivo para contrarrestar la evidencia que indica que es en 4° grado cuando mayor abandono estudiantil se genera debido a la necesidad de aportar económica-

mente al ingreso familiar. En consecuencia, la propuesta introduce un incremento marginal mayor en cuarto grado de primaria, lo cual permite alcanzar la cifra de Q 100 por niño que tiene una connotación simbólica positiva al darse la percepción de que el pago es una cifra de tres dígitos.

La justificación del BID para introducir un esquema incremental de incentivos recae en la apreciación generalizada de que el costo de oportunidad de las familias al enviar a sus hijos a la escuela aumenta conforme aumenta la edad del niño o de la niña (para la niña el costo de oportunidad es mayor). Esta es la razón por la cual el esquema de transferencias debe compensar este mayor costo con un mayor ingreso, lo cual traerá efectos positivos en cuanto a desempeño y a permanencia escolar. De no implementarse un sistema de este tipo, se estaría perdiendo la oportunidad de optimizar el uso de los recursos.

De acuerdo con la propuesta del BID, el énfasis se encuentra en mejorar el esquema compensatorio para la educación primaria, debido a que es en este nivel educativo donde se encuentran los mayores retornos a la formación de capital humano, lo que implicaría un incremento en los recursos transferidos en el área de educación que serán compensados con el esquema en salud.

b) Salud: en lugar de considerar como beneficiarios en el área de salud a todas aquellas familias con mujeres embarazadas y niños menores de 15 años (como el esquema actual de MIFAPRO propone), el BID propone incluir como beneficiarios solamente a aquellas familias con madres en edad reproductiva y niños menores de cinco años de edad.

Este cambio significativo no se definió de forma arbitraria, sino que obedece a una evidencia sólida acerca de la importancia de atender a este grupo objetivo en la población. De acuerdo con el BID, la mayor propensión a mortalidad y morbilidad infantil es debida a causas prevenibles que se dan durante los primeros cinco años de vida del niño, razón por la cual la propuesta aspira a concentrar los esfuerzos en este segmento de la población. La propuesta del BID busca “focalizar” el programa en los niños menores de cinco años en lugar de expandir los esfuerzos – y dispersar los recursos – en grupos de mayor edad.

Resumiendo ambos criterios, en la siguiente figura queremos representar cómo se estructura el nuevo esquema de pagos sugerido por el BID para la implementación del programa de transferencias, pasando de un esquema “superpuesto” a un esquema donde se “alinean los incentivos” durante los primeros 15 años de vida del niño, dividiendo a los beneficiarios según su edad en lugar de superponer las transferencias al momento que los niños empiezan a cursar la educación primaria.

Para **Salud**, cada familia recibirá la transferencia si tienen algún niño menor de 5 años. Para **Educación**, las familias recibirán un pago por cada niño que tengan, pero con la inclusión de un **límite mensual de US\$ 37.00** por familia.



- **Bono Salud: \$ 18.50 mensuales**

- **Bono Educación: pago por cada niño cursando Primaria**

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15

Edad de los niños para ser seleccionados como una familia beneficiaria

Después de exponer los cambios sugeridos por el BID en la estructura actual del programa de transferencias en Guatemala (edad de los beneficiarios en salud y forma de pago a los beneficiarios en educación), ahora procederemos a describir los resultados que obtuvimos al simular estas modificaciones como seguimiento a nuestro análisis, verificando si la nueva propuesta impacta de forma distinta en las variables de cobertura del programa, ingreso de las familias y desigualdad a nivel nacional y sub-nacional.

¿CUÁLES FUERON LOS RESULTADOS DESPUÉS DE INTRODUCIR ALGUNOS CAMBIOS?

Nuestro análisis evidencia que, si introducimos los cambios sugeridos por el BID, el programa de transferencias podría generar una mejora en las condiciones de vida de los guatemaltecos, tanto en los niveles de pobreza como en la desigualdad en el ingreso a nivel nacional y sub-nacional. A continuación, describimos de forma comparativa los resultados más relevantes de la simulación después de aplicar el modelo sugerido por el BID:

	Esquema MIFAPRO	Propuesta BID
Cobertura en Educación:	41.56%	41.56%
Cobertura en Salud:	53.33%	42.42%
Transferencia mensual:	\$ 031.05	\$ 030.97
Ingreso previo de la Familia:	\$ 115.89	\$ 118.37
Reducción en el Coeficiente GINI:	0.0594	0.0513
Costo anual (millones)	US\$ 134.06	US\$ 115.96

La tabla anterior nos muestra los resultados en términos de la cantidad de fondos transferidos a cada familia beneficiada, el porcentaje de hogares que serían beneficiados a nivel nacional y en cuanto a la reducción de la desigualdad en el ingreso. A primera vista, los resultados son bastante similares entre el esquema inicial de MIFAPRO y la propuesta del BID; sin embargo, con la implementación de los dos cambios sugeridos, menos hogares recibirían la transferencia por salud, lo cual generaría ahorros por más de US\$ 18.1 millones indicando un mayor nivel de eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Esta reducción en el número de beneficiarios de la transferencia por salud podría parecer injustificada debido a que elimina algunos beneficios

adquiridos por parte de las familias. No obstante, estos cambios permiten alinear de mejor forma los incentivos debido a que ahora reciben la asistencia durante los primeros 15 años de vida de cada niño o niña, enfocando la primera transferencia en el período de vida durante el cual el niño se desarrolla físicamente (bono por salud) y la segunda transferencia en el período de vida en el cual el niño estudia (bono por educación). Adicionalmente, la progresividad en el pago motiva a las familias a ser más responsables en el cumplimiento de los requerimientos, lo cual permite que no haya una reducción significativa en los ingresos adicionales percibidos por el hogar. Comparativamente, los hogares reciben casi la misma cantidad de dinero mensualmente en ambos programas, siendo la propuesta del BID una opción menos costosa, proporcionando resultados similares.

Reconocemos que los supuestos hechos durante la simulación serán la base de la discusión más adelante en este documento, lo que nos permitirá relajar las consideraciones respecto a la edad de los beneficiarios así como la forma en la que se realiza el pago a la familia, tanto para el bono de educación como para el bono de salud. Empero, por el momento, solamente queremos dirigir la atención a presentar los resultados de la simulación tomando en consideración los cambios sugeridos por el BID.

	Aporte mensual	Ingreso previo	GINI antes	GINI después (2)
República	US\$ 30.97	US\$ 118.37	0.5903	0.5389
Alta Verapaz	US\$ 31.51	US\$ 112.11	0.4044	0.3268
Baja Verapaz	US\$ 31.09	US\$ 116.98	0.4379	0.3753
Chimaltenango	US\$ 30.75	US\$ 115.03	0.4739	0.4049
Chiquimula	US\$ 31.07	US\$ 099.79	0.6645	0.6067
El Progreso	US\$ 28.96	US\$ 095.09	0.6237	0.5662
Escuintla	US\$ 29.32	US\$ 088.40	0.5551	0.4796
Guatemala	US\$ 28.51	US\$ 130.86	0.7741	0.7557
Huehuetenango	US\$ 31.83	US\$ 131.24	0.6270	0.5713
Izabal	US\$ 30.54	US\$ 122.42	0.6602	0.6125
Jalapa	US\$ 31.26	US\$ 118.26	0.6165	0.5596
Jutiapa	US\$ 31.34	US\$ 106.54	0.6887	0.6425
Petén	US\$ 32.41	US\$ 142.30	0.7428	0.7101
Quetzaltenango	US\$ 31.97	US\$ 133.49	0.7192	0.6854
Quiché	US\$ 33.26	US\$ 123.25	0.3334	0.2494
Retalhuleu	US\$ 31.43	US\$ 128.46	0.5739	0.5188
Sacatepéquez	US\$ 28.40	US\$ 129.03	0.6383	0.5994
San Marcos	US\$ 33.32	US\$ 149.08	0.5415	0.4880
Santa Rosa	US\$ 31.96	US\$ 094.29	0.5713	0.4890

Sololá	US\$ 32.53	US\$ 108.06	0.4694	0.3905
Suchitepéquez	US\$ 30.89	US\$ 120.81	0.6396	0.5912
Totonicapán	US\$ 33.70	US\$ 133.61	0.4231	0.3482
Zacapa	US\$ 29.58	US\$ 107.24	0.6760	0.6269

-En lo que respecta a la transferencia por educación, no existe cambio en la proporción de hogares cubiertos por el programa; el cambio que se introdujo se relaciona con el monto de recursos recibidos por cada familia, debido a la forma en la que se sugiera realizar la transferencia. Ahora bien, en relación a la transferencia por salud, existe una reducción de casi 10% en el porcentaje de hogares que serían beneficiados, siendo Guatemala el departamento con la mayor reducción, cercana al 16.2% de hogares.

-En cuanto a la transferencia total recibida por las familias, en promedio, esta sería de US\$ 30.97 por mes, variando entre US\$ 33.70 y US\$ 28.40. Este rango es más amplio que el que obtuvimos antes pero la diferencia no es significativa. De hecho, con las modificaciones realizadas acordes a la propuesta del BID, la transferencia recibida por las familias se redujo en menos de US\$ 0.09 al mes, lo cual resulta en ahorros al Gobierno, más de US\$ 18 millones al año.

-Por último, respecto a la desigualdad en el ingreso, la propuesta del BID reduciría el Coeficiente de GINI en 0.0513 a nivel nacional, solamente 0.0081 puntos menos que el potencial de reducción actual bajo el esquema de MIFAPRO. Es importante observar que este cambio es mínimo en relación con la cantidad de recursos que el Gobierno de Guatemala podría ahorrar.

Después de realizar un análisis comprensivo del programa de transferencias condicionadas en Guatemala, podemos concluir que su implementación podría ser sujeto de mejoras técnicas en la forma en la que se selecciona a los beneficiarios y en el proceso de pago a las familias. La simulación que hemos realizado nos ha permitido ahondar un poco más en estos temas, así como en la relación costo-beneficio que deriva de implementar el programa a nivel nacional, cubriendo a todas las familias en condiciones de pobreza.

En primera instancia, el programa parece no ser la mejor opción para reducir la pobreza en el país, a pesar de que las estimaciones muestran una reducción en la desigualdad – tal y como lo planteó el Gobierno de Guatemala en la revisión del programa – y una posible reducción en los niveles de

pobreza extrema²⁰. Es más, para tener una correcta dimensión del impacto del programa, podríamos referirnos al grupo de hogares que, tras recibir la transferencia (US\$ 31 al mes), podrían superar la línea de pobreza extrema (US\$ 188 al mes para una familia de 5.02 miembros). En una forma más simple de lo que parece, y tras correr una serie de interacciones, obtuvimos un número de alrededor de 1.498% de reducción en la tasa de pobreza extrema para Guatemala, con un margen de error de 0.031%.

Este número representa la porción de la población que mejora su nivel de vida debido a la implementación del programa; sin embargo esta consideración merece poner un alto en el camino y empezar a hablar de los costos asociados a este tipo de intervenciones planeadas para llevarse a cabo a una escala nacional y durante un período indeterminado de tiempo, ya que los criterios de culminación del programa aún se encuentran pendientes de definir.

Lo importante de señalar aquí es que contamos con suficiente información para ir un paso más allá y cerrar este tema al considerar la viabilidad de las opciones planteadas bajo el esquema original de “Mi Familia Progresiva” y la propuesta realizada por el BID. Todo apunta hacia un planteamiento más inclusivo y con mayor cantidad de beneficiarios, considerando una línea de trabajo que tome en cuenta la transferencia de fondos a las familias según el número de hijos que posean. Esto, además de plantear ciertos incentivos perversos en cuanto al manejo de la fecundidad a lo interno del hogar, no deja de merecer un análisis especial, con lo cual terminaríamos de delinear el efecto que el programa de transferencias tendría en cada uno de los aspectos relacionados con el desarrollo humano en Guatemala: educación, salud e ingresos.

ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD EN CUANTO A LOS INGRESOS FAMILIARES.

¿CUÁL ES LA RELACIÓN COSTO-BENEFICIO PARA TODOS LOS ESCENARIOS POSIBLES?

La propuesta del BID fue sumamente atinada en cuanto a proponer una alternativa a la forma en la que se ha venido implementando el programa aunque deja abierta la posibilidad de profundizar aún más y plantear distintos escenarios bajo los cuales se puede estructurar la asignación de los

²⁰Debido a la magnitud del monto recibido por las familias, el programa tendría un efecto directo en la reducción de la extrema pobreza, siendo mínimo el potencial de afectar positivamente la tasa de pobreza general. Más adelante en el documento se discuten ambos escenarios y la forma en la que el programa impactó en las condiciones de pobreza del país.

fondos públicos, teniendo como objetivo reducir costos e impactar positivamente en la reducción de las condiciones asociadas a la pobreza y a la desigualdad en los ingresos.

Después de analizar las distintas opciones viables para el funcionamiento del programa de transferencias en Guatemala, así como las alternativas que el Gobierno de Guatemala ha considerado en orden de expandir el programa para cubrir todos los municipios del país, a continuación analizamos con un mayor nivel de detalle los supuestos que pueden variar en la simulación que hemos realizado previamente, teniendo como meta el identificar todos los posibles escenarios y los resultados de los mismos en cuanto a su relación costo-beneficio.

En esta sección tomamos como base la simulación previa que realizamos, pero introduciendo cambios en los supuestos detrás de las variables clave en nuestro análisis: (1) la edad de los beneficiarios y (2) el criterio usado para transferir el dinero a los beneficiarios, teniendo un pago por familia o un pago por niño tanto para el bono de educación como para el bono de salud. Nuestra intención es la de reflejar estas variaciones en el costo que tendría implementar el programa y en la reducción potencial del Coeficiente de GINI²¹, lo cual nos dará un panel final de opciones donde se verán reflejadas las alternativas que tiene el Gobierno de Guatemala y cuál de ellas le permitiría una asignación más eficiente de los recursos públicos.

La discusión nacional acerca del programa de transferencias en Guatemala ha confrontado distintos puntos de vista sobre cómo redefinir la cantidad de fondos que las familias recibirían y la duración de estos beneficios. Sin embargo, nuestro análisis busca demostrar que, más allá de los efectos que podrían materializarse derivado de una mayor o menor asignación de fondos al programa, podemos obtener mejores resultados en términos de eficiencia si solamente introducimos algunos cambios en las dos variables que mencionamos.

¿CUÁLES SON LOS POSIBLES ESCENARIOS A CONSIDERAR?

Dando seguimiento a los resultados derivados de nuestra primera ronda de simulaciones, podemos dividir todo nuestro análisis en dos grandes

²¹ Se definió el **Coeficiente de GINI** como indicador para evaluar el efecto que tiene el programa de transferencias en la mejora de las condiciones de pobreza debido a que, al ser un programa focalizado en los grupos de menores ingresos, el impacto positivo se verá al momento de reducirse la desigualdad entre los distintos niveles de consumo.

escenarios que tratan de forma distinta la forma en la que el Gobierno de Guatemala alinearía los incentivos a las familias según la edad de los beneficiarios. Al inicio del documento presentamos que “Mi Familia Progresá” definió desde su fundación la consideración de beneficiar a las familias tanto en el tema de educación como en el tema de salud, “superponiendo” los beneficios en el sentido de que una familia podría recibir una doble transferencia si cuenta con niños menores de 15 años, la primera asociada a la edad del niño (salud) y la segunda asociada a la formación del niño (educación).

Sin embargo, la propuesta presentada por el BID busca resolver este tema, yendo más allá de modificaciones específicas en el pago hecho a las familias, sugiriendo que las transferencias asociadas a salud se brinden a los beneficiarios en una etapa distinta a la transferencia asociada a educación. En esta línea de ideas, el BID hizo la sugerencia de que el bono de salud cubriera los primeros cinco años de vida del niño para luego utilizar el bono en educación que cubriría los siguientes 10 años, cuando él o ella estuvieran estudiando.

Ahora bien, en lugar de seleccionar cuál de estas dos opciones es más eficiente, queremos considerar todas las alternativas viables, seleccionando aquella con el menor costo para reducir la desigualdad en el ingreso entre las familias, tanto a nivel nacional como sub-nacional. Nuestro análisis evalúa las variaciones en las dos variables sobre las que se estructuran los posibles escenarios, estimando la relación costo-beneficio como punto de referencia para elegir la alternativa más eficiente. Teniendo esto en mente, la primera variable (i. e. edad de los beneficiarios) nos permite dividir el análisis en dos grandes escenarios:

Primer Escenario: las familias reciben el bono de salud si cuentan con niños menores de 15 años de edad, y reciben el bono en educación si cualquiera de estos niños está cursando algún grado de primaria. Las familias son seleccionadas como beneficiarios si registran un ingreso diario menor a US\$ 2.00 por persona viviendo en el hogar (alrededor de US\$ 300 al mes por familia de 5.02 miembros).

Segundo Escenario: las familias reciben el bono de salud si cuentan con niños menores de 5 años de edad, y reciben el bono en educación si reportan algún niño cursando la educación primaria. Las familias son seleccionadas como beneficiarios si registran un ingreso diario menor a US\$ 2.00 por persona viviendo en el hogar (alrededor de US\$ 300 al mes por familia de 5.02 miembros).

Adicionalmente, en cada escenario también considerados una segunda variable: la transferencia se haría a los beneficiarios por familia (independientemente del número de niños que viven en el hogar) o por niño, considerando la opción sugerida por el BID y la opción de que, en lo que respecta al bono de salud, se hiciera un pago de US\$ 18.50 al mes por cada niño. Esta consideración nos permite dividir cada escenario en cuatro alternativas distintas, alternando si el bono de educación y/o salud es hecho por familia o por niño.

Gráficamente, nuestro análisis se estructura de la siguiente forma:

Escenario 1: beneficios superpuestos Bono de Salud para niños menores de 15 años			Escenario 2: beneficios alineados Bono de Salud para niños menores de 5 años				
Transferencia		Educación	Salud	Transferencia		Educación	Salud
	1)	Por Familia	Por Familia		5)	Por Familia	Por Familia
	2)	Por Familia	Por Niño		6)	Por Familia	Por Niño
	3)	Por Niño	Por Familia		7)	Por Niño	Por Familia
	4)	Por Niño	Por Niño		8)	Por Niño	Por Niño

¿CUÁLES FUERON LOS RESULTADOS DERIVADOS DEL ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD?

La tabla anterior considera ocho posibles alternativas que servirán de referencia para nuestro análisis, restándonos estimar la relación costo-beneficio de cada una, la cual será una medida del costo asociado para reducir la desigualdad en el ingreso a través del programa de transferencias. Debemos aclarar que no siempre un incremento en los fondos asignados a un programa específico producirá mejores resultados, por lo que evaluar distintas opciones de implementación será la mejor forma de seleccionar la “opción ideal”.

En vez de presumir que la mejor alternativa es aquella que cuenta con el mayor apoyo de los beneficiados o de los tomadores de decisión del país, en esta última etapa de nuestro análisis queremos enfocar nuestra atención en aquellos aspectos que, de seguir con vigencia el programa, debieran tomarse en cuenta para optimizar el uso de los fondos públicos. Puede que nuestro análisis se quede corto en términos de alcance y consideración de variables

relacionadas, sin embargo, con el simple hecho de contar con un punto de partida ya hemos avanzado bastante en cuanto a la definición de criterios técnicos para la toma de decisiones.

A continuación presentamos los resultados derivados de la simulación de las ocho posibles alternativas para implementar el programa de transferencia en Guatemala, considerando diferentes combinaciones tanto para la edad de los beneficiarios para el bono de salud como para la asignación de los fondos a las familias beneficiadas -por familia o por niño-.

1) *Escenario 1: Bono de Educación por Familia y Bono de Salud por Familia*

Básicamente, esta alternativa hace referencia al esquema actual de pagos para la implementación de MIFAPRO, simulando el efecto de expandir el programa a todo el país, usando de base la población de Guatemala en 2011 (14.7 millones de personas), distribuidos en 22 departamentos y 333 municipios. La asignación de los fondos se garantiza por familia, “superponiendo” los beneficios.

Después de procesar los datos, a continuación presentamos una tabla con la información acerca del ingreso acumulado registrado por cada decil de ingreso a nivel nacional, explicitando cómo el programa de transferencias reduce el coeficiente de desigualdad.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Status quo:	0.4%	1.8%	3.8%	6.5%	10.0%	14.6%	20.5%	29.3%	42.9%	100%
Alternativa 1:	1.2%	3.4%	6.2%	9.7%	13.8%	18.9%	25.3%	34.2%	46.9%	100%

Como resultado, el Coeficiente de GINI se reduce de 0.5903 a 0.5309 (reducción total de 0.0594), con un costo anual total de implementar el programa igual a **US\$ 134.06 millones**.

2) *Escenario 1: Bono de Educación por Familia y Bono de Salud por Niño*

Esta alternativa simula el efecto de expandir el programa de transferencia a todo el país usando de base la población de Guatemala de 2011 (14.7 millones de personas), distribuidos en 22 departamentos y 333 municipios. La transferencia por educación se garantiza por familia, mientras que la trans-

ferencia por salud se garantiza por niño, “superponiendo” los beneficios debido a la edad de los beneficiarios.

Después de procesar los datos, a continuación presentamos una tabla con la información acerca del ingreso acumulado registrado por cada decil de ingreso a nivel nacional, explicitando cómo el programa de transferencias reduce el coeficiente de desigualdad.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Status quo:	0.4%	1.8%	3.8%	6.5%	10.0%	14.6%	20.5%	29.3%	42.9%	100%
Alternativa 2:	1.9%	4.7%	8.1%	12.1%	16.8%	22.3%	29.1%	38.2%	50.2%	100%

Como resultado, el Coeficiente de GINI se reduce de 0.5903 a 0.4833 (reducción total de 0.1069), con un costo anual total de implementar el programa igual a **US\$ 257.66 millones**.

3) Escenario 1: Bono de Educación por Niño y Bono de Salud por Familia

Esta alternativa simula el efecto de expandir el programa de transferencia a todo el país, usando de base la población de Guatemala en 2011 (14.7 millones de personas), distribuidos en 22 departamentos y 333 municipios. La principal restricción es que la transferencia por educación se garantiza a las familias por cada niño cursando la educación primaria, usando como referencia el esquema de pagos propuesto por el BID (pago máximo de US\$ 37.00 por familia, incluyendo un beneficio incremental de acuerdo al grado alcanzado). Por su parte, la transferencia por salud se garantiza por familia, “superponiendo” los beneficios debido a la edad de los beneficiarios.

Después de procesar los datos, a continuación presentamos una tabla con la información acerca del ingreso acumulado registrado por cada decil de ingreso a nivel nacional, explicitando cómo el programa de transferencias reduce el coeficiente de desigualdad.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Status quo:	0.4%	1.8%	3.8%	6.5%	10.0%	14.6%	20.5%	29.3%	42.9%	100%
Alternativa 3:	1.3%	3.5%	6.3%	9.9%	14.1%	19.2%	25.7%	34.6%	47.3%	100%

Como resultado, el Coeficiente de GINI se reduce de 0.5903 a 0.5261 (reducción total de 0.0641), con un costo anual total de implementación del programa igual a **US\$ 147.04 millones**.

4) Escenario 1: Bono de Educación por Niño y Bono de Salud por Niño

Esta alternativa simula el efecto de expandir el programa de transferencias a todo el país, usando de base la población de Guatemala en 2011 (14.7 millones de personas), distribuidos en 22 departamentos y 333 municipios. Siendo ésta la iniciativa que mayores cambios introduce a la implementación del programa de transferencias: el bono por educación se garantiza a las familias por cada niño cursando la educación primaria, usando como referencia el esquema de pagos propuesto por el BID (pago máximo de US\$ 37.00 por familia, incluyendo un beneficio incremental de acuerdo al grado alcanzado). Por su parte, el bono por salud se garantiza por niño, “superponiendo” los beneficios debido a la edad de los beneficiarios.

Después de procesar los datos, a continuación presentamos una tabla con la información acerca del ingreso acumulado registrado por cada decil de ingreso a nivel nacional, explicitando cómo el programa de transferencias reduce el coeficiente de desigualdad.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Status quo:	0.4%	1.8%	3.8%	6.5%	10.0%	14.6%	20.5%	29.3%	42.9%	100%
Alternativa 4:	1.9%	4.8%	8.2%	12.3%	17.0%	22.6%	29.4%	38.6%	50.5%	100%

Como resultado, el Coeficiente de GINI se reduce de 0.5903 a 0.4792 (reducción total de 0.1111), con un costo anual total de implementar el programa igual a **US\$ 270.63 millones**.

Estas primeras 4 alternativas consideran la implementación del programa de transferencias para niños menores de 15 años, tanto para el bono en educación como en salud. Ahora bien, a continuación analizamos el segundo escenario, con el bono en salud para niños menores de 5 años.

5) Escenario 2: Bono de Educación por Familia y Bono de Salud por Familia

Esta alternativa simula el efecto de expandir el programa a todo el país, usando de base la población de Guatemala en 2011 (14.7 millones de personas), distribuidos en 22 departamentos y 333 municipios. La asignación de los fondos se garantiza por familia, alineando los beneficios durante la vida del niño, lo que implica que la transferencia en salud se dará para niños menores de 5 años mientras que la transferencia en educación cubrirá a niños entre 6 y 15 años de edad que estén cursando la educación primaria.

Después de procesar los datos, a continuación presentamos una tabla con la información acerca del ingreso acumulado registrado por cada decil de ingreso a nivel nacional, explicitando cómo el programa de transferencias reduce el coeficiente de desigualdad.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
• Status quo:	0.4%	1.8%	3.8%	6.5%	10.0%	14.6%	20.5%	29.3%	42.9%	100%
• Alternativa 5:	1.0%	3.0%	6.7%	9.0%	13.0%	18.0%	24.2%	33.1%	46.0%	100%

Como resultado, el Coeficiente de GINI se reduce de 0.5903 a 0.5439 (reducción total de 0.0464), con un costo anual total de implementar el programa igual a **US\$ 102.98 millones**.

6) Escenario 2: Bono de Educación por Familia y Bono de Salud por Niño

Esta alternativa simula el efecto de expandir el programa de transferencia a todo el país, usando de base la población de Guatemala en 2011 (14.7 millones de personas), distribuidos en 22 departamentos y 333 municipios. La transferencia por educación se garantiza por familia, mientras que la transferencia por salud se garantiza por niño (US\$ 18.50 al mes), alineando los beneficios durante la vida del niño, lo que implica que la transferencia en salud se dará para niños menores de 5 años mientras que la transferencia en educación cubrirá a niños entre 6 y 15 años de edad que estén cursando la educación primaria.

Después de procesar los datos, a continuación presentamos una tabla con la información acerca del ingreso acumulado registrado por cada decil de ingreso a nivel nacional, explicitando cómo el programa de transferencias reduce el coeficiente de desigualdad.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
• Status quo:	0.4%	1.8%	3.8%	6.5%	10.0%	14.6%	20.5%	29.3%	42.9%	100%
• Alternativa 6:	1.2%	3.4%	6.2%	9.6%	13.7%	18.8%	25.1%	34.2%	46.8%	100%

Como resultado, el Coeficiente de GINI se reduce de 0.5903 a 0.5321 (reducción total de 0.0581), con un costo anual total de implementación del programa igual a US\$ 129.60 millones.

7) Escenario 2: Bono de Educación por Niño y Bono de Salud por Familia

Básicamente, esta alternativa es la propuesta presentado por el BID, simulando el efecto de expandir el programa de transferencia a todo el país, usando de base la población de Guatemala en 2011 (14.7 millones de personas), distribuidos en 22 departamentos y 333 municipios. La principal restricción es que la transferencia por educación se garantiza a las familias por niño (pago máximo de US\$ 37.00 por familia, incluyendo un beneficio incremental de acuerdo al grado alcanzado). Por su parte, la transferencia por salud se garantiza por familia, alineando los beneficios durante la vida del niño, lo que implica que la transferencia en salud se dará para niños menores de 5 años mientras que la transferencia en educación cubrirá a niños entre 6 y 15 años de edad que estén cursando la educación primaria.

Después de procesar los datos, a continuación presentamos una tabla con la información acerca del ingreso acumulado registrado por cada decil de ingreso a nivel nacional, explicitando cómo el programa de transferencias reduce el coeficiente de desigualdad.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
• Status quo:	0.4%	1.8%	3.8%	6.5%	10.0%	14.6%	20.5%	29.3%	42.9%	100%
• Alternativa 7:	1.1%	3.2%	5.8%	9.2%	13.3%	18.3%	24.6%	33.6%	46.4%	100%

Como resultado, el Coeficiente de GINI se reduce de 0.5903 a 0.5389 (reducción total de 0.0513), con un costo anual total de implementación del programa igual a US\$ 115.96 millones.

8) Escenario 2: Bono de Educación por Niño y Bono de Salud por Niño

Esta alternativa simula el efecto de expandir el programa de transferencia a todo el país, usando de base la población de Guatemala en 2011 (14.7 millones de personas), distribuidos en 22 departamentos y 333 municipios. Siendo ésta la iniciativa que mayores cambios introduce a la implementación del programa de transferencias, el bono por educación se garantiza a las familias por cada niño cursando la educación primaria, usando como referencia el esquema de pagos propuesto por el BID (pago máximo de US\$ 37.00 por familia, incluyendo un beneficio incremental de acuerdo al grado alcanzado). Por su parte, la transferencia por salud se garantiza por niño (US\$ 18.50 al mes), alineando los beneficios durante la vida del niño, lo que

implica que la transferencia en salud se dará para niños menores de 5 años mientras que la transferencia en educación cubrirá a niños entre 6 y 15 años de edad que estén cursando la primaria.

Después de procesar los datos, a continuación presentamos una tabla con la información acerca del ingreso acumulado registrado por cada decil de ingreso a nivel nacional, explicitando cómo el programa de transferencias reduce el coeficiente de desigualdad.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
• Status quo:	0.4%	1.8%	3.8%	6.5%	10.0%	14.6%	20.5%	29.3%	42.9%	100%
• Alternativa 8:	1.3%	3.5%	6.3%	9.9%	14.0%	19.2%	25.5%	34.5%	47.2%	100%

Como resultado, el Coeficiente de GINI se reduce de 0.5903 a 0.5273 (reducción total de 0.0629), con un costo anual total de implementación del programa igual a **US\$ 142.58 millones**.

A estas alturas, contamos con ocho alternativas que contemplan todas las posibilidades existentes dentro de los dos escenarios que hemos planteado anteriormente. En consecuencia, con esta cantidad de información ahora es factible analizar cuál de las alternativas es más eficiente en el manejo de los recursos, teniendo una relación costo-beneficio menor. Además, la información con la que contamos nos permite identificar si la propuesta sugerida por el BID, así como el esquema actual de funcionamiento de MIFAPRO, son las opciones que debiéramos apoyar en caso de que se continúe con el programa de transferencias en Guatemala.

Nuestro análisis se centra en comprar cuál de todas las alternativas presenta el menor costo para reducir en 0.01 puntos el Coeficiente de GINI, utilizado como medida de desigualdad en el ingreso.

¿CUÁL DE TODAS LAS ALTERNATIVAS DEMOSTRÓ SER MÁS EFICIENTE EN EL USO DE LOS RECURSOS?

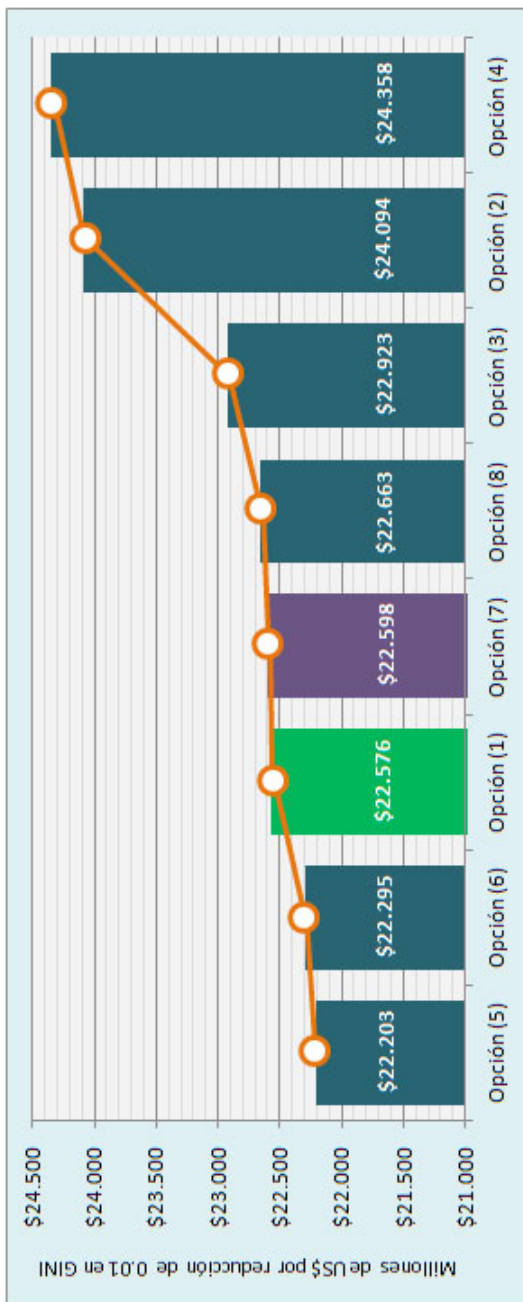
Para completar el análisis del programa de transferencias en Guatemala, no podemos solo poner atención en los resultados parciales sino que debemos considerar la relación existente entre logros y costos. Además, no se trata solamente de identificar cuál es la opción menos costosa o más efectiva, sino que debemos ser conscientes del beneficio que se espera obtener del programa, buscando optimizar el uso de los recursos.

Con los resultados presentados en el apartado anterior, ahora se nos facilita el comparar entre las alternativas cuál de ellas presenta el mayor potencial en términos de la relación costo-beneficio, incluyendo dentro de estas opciones la posibilidad de expandir la implementación de MIFAPRO a toda la población, con o sin los cambios sugeridos por los expertos del BID.

La tabla siguiente compara las ocho alternativas junto con su respectiva relación costo-beneficio, indicando el costo (en millones de dólares por año) de reducir el Coeficiente de GINI en 0.01 puntos (este criterio es el que se ha definido para evaluar la capacidad del programa de abordar la situación de pobreza en el país).

Escenario 1: beneficios superpuestos Bono de Salud para niños menores de 15 años			Escenario 2: beneficios alineados Bono de Salud para niños menores de 5 años				
	Reducción en GINI	Costo (millones)	Costo- Beneficio		Reducción en GINI	Costo (millones)	Costo- Beneficio
(1)	0.0594	US\$ 134.06	US\$ 22.576	(5)	0.0464	US\$ 102.98	US\$ 22.203
(2)	0.1069	US\$ 257.65	US\$ 24.094	(6)	0.0581	US\$ 129.60	US\$ 22.295
(3)	0.0641	US\$ 147.04	US\$ 22.923	(7)	0.0513	US\$ 115.96	US\$ 22.598
(4)	0.1111	US\$ 270.63	US\$ 24.358	(8)	0.0629	US\$ 142.58	US\$ 22.663

Desde una perspectiva más gráfica, la siguiente figura ilustra la comparación entre las ocho alternativas que identificamos, ordenando los datos desde la alternativa con el menor costo para reducir 0.01 puntos en el Coeficiente de GINI, hasta la alternativa con el mayor costo para el mismo propósito. Adicionalmente, la gráfica resalta la opción bajo el esquema actual de MIFAPRO (barra verde) y la opción que incluye los cambios propuestos por el BID (barra morada), lo cual nos da una mejor idea de la eficiencia de estas dos opciones en comparación con las demás.



Esta gráfica demuestra que la alternativa más eficiente es la **Alternativa (5)**, la cual establece que debería ser por familia tanto el bono de educación como el bono de salud, alineando los beneficios durante la vida de cada niño. Asimismo, esta es la alternativa más eficiente no por ser la más barata, sino porque es la alternativa que garantiza el menor costo por cada 0.01 puntos de reducción en el Coeficiente de GINI (US\$ 22.203 millones).

Es importante ver que existen otras opciones que reducirían el Coeficiente de GINI en mayor magnitud; sin embargo, el costo en el que debiera incurrirse para alcanzar este objetivo es tan alto que hace a estas alternativas no tan atractivas como parecieran. De una forma más eficiente, sería preferible asignar más recursos al esquema de implementación bajo la Alternativa (5), lo cual proveería una mayor reducción en el Coeficiente de GINI con la misma cantidad de recursos.

Finalmente, debemos comparar estas alternativas con el esquema actual de MIFAPRO y la propuesta hecha por el BID. En la sección 6 de este documento analizamos los resultados de estas dos opciones, dejando la discusión de lado para que fuera abordado el tema más adelante. Ahora, contando con mayor información, podemos identificar que, a pesar de que la propuesta del BID parecía menos costosa - debido a la reducción en la edad de los beneficiarios del bono de salud y la introducción del esquema progresivo de pagos para el bono de educación -, los ahorros generados no son suficientes como para ajustar esta cifra por la reducción potencial en el Coeficiente de GINI. En pocas palabras, el esquema actual de MIFAPRO, en comparación con la propuesta sugerida por expertos del BID, representa un menor costo por la reducción de cada 0.01 puntos en la desigualdad del ingreso entre los ciudadanos.

Al final, nuestra principal conclusión es que el Gobierno de Guatemala debe reconsiderar la forma en la que ha venido implementando el programa de transferencia -“Mi Familia Progresá”- en Guatemala, no sólo porque existen otras alternativas más costo-efectivas en cuanto a la consecución de los objetivos en educación y en salud, sino porque el esquema actual de implementación es ineficiente en la forma en la que se realizan los pagos y cómo se seleccionan los beneficiarios, habiendo formas menos costosas de generar el mismo impacto en la mejoría de las condiciones de pobreza de la población.

Después de un análisis bastante robusto y minucioso, los resultados nos llevan a confirmar que el programa de transferencias en Guatemala consumió durante cuatro años de vigencia una cantidad considerable de

recursos que hubieran podido ser utilizados de mejor forma en otro tipo de intervenciones, las cuales demostraron ser exitosas gracias a la cooperación que se daba entre Gobierno, sector privado y población. Sin embargo, al no haber tomado oportunamente la decisión de re-orientar el funcionamiento del programa, hoy en día somos testigos de la falta de eficiencia en el manejo de los fondos públicos. “Lo que no se ve” son los resultados que se pudieron haber obtenido si los recursos de los guatemaltecos se hubieran invertido de mejor forma. Y peor aún, nuestra preocupación actual radica en la posibilidad de seguir implementando el programa en una forma poco eficiente, no sólo por los argumentos que se han presentado hasta ahora, sino porque, aun con todas las deficiencias que presenta el actual programa, el camino que están tomando las autoridades nos llevará hacia un mayor gasto de recursos con un alto costo para alcanzar los objetivos que se han propuesto.

En la siguiente sección del presente documento exponemos con mayor profundidad estos argumentos, resaltando la evidencia anecdótica proporcionada por distintos estudios de caso realizamos en Guatemala, lo cual terminará de confirmar por qué afirmamos que el programa de transferencias en el país ha sido ineficiente en cuanto a mejorar el desarrollo humano de los guatemaltecos.

DISCUSIÓN SOBRE LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS ¿POR QUÉ LOS PROGRAMAS DE TMC SON INEFICIENTES PARA FOMENTAR EL DESARROLLO HUMANO?

Bajo la consigna de mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en condiciones de pobreza y de extrema pobreza, los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas -TMC- han sido apoyados y defendidos por distintos expertos e instituciones a lo largo de Latinoamérica durante la última década. Su principal argumento es que se torna necesario invertir en el desarrollo humano de los países para erradicar de raíz el círculo inter-generacional de pobreza en la que viven muchas familias.

Es necesario resaltar que la pobreza incluye condiciones externas a las personas que evitan la oportunidad de tomar acciones para su propio desarrollo. Y el impacto de la pobreza es considerable: una población pobre tiene una menor esperanza de vida, padece continuos episodios de enfermedades prevenibles, se caracteriza por ser mano de obra poco calificada, y todo esto genera bajos niveles de productividad y desarrollo. Esta condición se traduce en un bajo nivel de ingresos, lo cual no permite que las familias ahorren o mantengan un nivel mínimo de consumo.

Por su parte, el objetivo final de la inversión social es que las personas en sí mismas puedan ser los motores de su propio desarrollo, lo que no se debe confundir con la implementación de programas asistencialistas. En lo que corresponde a la creación del programa de transferencias en Guatemala, nos enfrentamos a un problema que involucra la confusión de inversión social con mayor gasto público, o incluso, con la sustitución de la inversión productiva. La pobreza no se define como un fenómeno que ocurre espontáneamente, sino más bien como un conjunto de condiciones que generan un proceso continuo de fallo en la creación de riqueza.

Para hacer frente a la reducción de la pobreza en el país tenemos que responder a cómo podemos crear las condiciones que promuevan el desarrollo humano, lo que generará ingresos suficientes para los individuos y sus familias, siendo ésta la primera condición para acumular capital humano. No obstante, en esta línea de ideas, los resultados de nuestro análisis han mostrado evidencia suficiente para concluir que, más allá de ser una opción atractiva para el diseño de políticas públicas gracias al gran apoyo de instituciones multilaterales que, en su mayoría, condicionan la provisión de fondos al seguimiento de este tipo de directrices, la implementación de “Mi Familia Progresá” mostró serias ineficiencias en la mejora del desarrollo humano en Guatemala.

Este ha sido el tema que provocó nuestro análisis, sin embargo, vemos que más allá de los ataques que se puedan hacer al programa de transferencias por no utilizar de forma eficiente los recursos públicos, o incluso por no cumplir de la mejor forma los objetivos que se plantearon, queremos aprovechar esta oportunidad para ampliar la discusión hacia las acusaciones sobre prácticas populistas, clientelismo, falta de transparencia y eficiencia y el deterioro de las condiciones de vida de los jóvenes en Guatemala.

“MI FAMILIA PROGRESA” COMO UN HERRAMIENTA USADA POR LÍDERES POPULISTAS EN GUATEMALA

Después de tres años de implementación del programa de transferencias en Guatemala, en 2011 se volvió la principal herramienta política para soportar las aspiraciones presidenciales de quien, hasta ese momento, presidía el Consejo de Cohesión Social (el ente estatal creado por el Presidente Álvaro Colom para coordinar la operación de “Mi Familia Progresá”), Sandra Torres de Colom, primera dama del país.

La principal consigna de Sandra Torres de Colom, como candidata a presidente por parte del partido de Gobierno en ese momento (Unidad Nacional

de la Esperanza – UNE –), era la continuidad de los programas sociales implantados durante su administración, siendo el programa de transferencias el que mayor impacto tuvo en la población debido al monto de recursos que manejó al igual que el número de beneficiados. Esta estrategia de campaña llevó incluso a presentar a la población la opción de no continuar con este tipo de programas sociales si un candidato proveniente de otro partido fuera electo como presidente del país.

Distintos medios de comunicación hicieron una cobertura bastante amplia de cómo los funcionarios a cargo de la operación del programa utilizaron el andamiaje institucional de “Mi Familia Progresá” para coaccionar el voto de la población beneficiada, requiriendo en distintas ocasiones la afiliación al partido UNE para recibir la transferencia monetaria. Este espacio no busca hacer una investigación sobre este tipo de denuncias pero incentivamos a los lectores a consultar dos investigaciones puntuales:

1) “Informe Especial: Mi Familia Progresá a punto de colapsar”²².

Reportaje en video realizado por la periodista Sylvia Gereda, quien hizo una investigación de campo en las comunidades beneficiadas por el programa, encontrándose con amenazas, violaciones a los derechos humanos y otras agresiones por parte de los promotores de “Mi Familia Progresá”. El reportaje hace una documentación de primera mano de la manipulación que se hizo del programa durante la época electoral en Guatemala durante el 2011.

2) “Informe de Auditoría Social de Mi Familia Progresá”²³.

En una serie de informes sobre el funcionamiento del programa, así como de los Mecanismos de Quejas y Reclamos, Acción Ciudadana – capítulo para Guatemala de Transparencia Internacional – da cuenta de que “Mi Familia Progresá” no contribuye a reducir la pobreza además de que los beneficiarios fueron víctimas de manipulación política (50% de los beneficiarios encuestados afirmaron esta situación). En su momento, el presidente Álvaro Colom denunció públicamente la invalidez de este estudio, dando declaraciones de que *“es totalmente contradictorio (el informe de AC) a la opinión del Banco Internacional de Desarrollo y del Banco Mundial, por lo que miro más politiquero esto”* (de-

²² “Informe Especial: Mi Familia Progresá a punto de colapsar”. Reportaje disponible en: <<http://vimeo.com/27780512>>.

²³ Los informes de auditoría social de Mi Familia Progresá se encuentran disponibles en: <www.accionciudadana.org.gt>.

claraciones dadas a Prensa Libre, medio escrito de mayor circulación en el país)²⁴.

Lo que revelan ambas investigaciones es la forma en la que el programa de transferencias en Guatemala se prestó a los intereses particulares de una persona con aspiraciones políticas, siendo irónicamente utilizado como herramienta para “condicionar” el voto de los beneficiarios. Este tipo de práctica puede ser catalogada como populista debido a la amenaza que generó al sistema democrático del país, desprestigiando de forma intencional la institucionalidad del país, a la vez que se malversaron los fondos públicos, reorientándolos para beneficio de una persona en particular.

Podemos afirmar que éste es uno de los efectos “*que no se vieron*” detrás de la administración del programa, lo cual no se toma en cuenta al momento de evaluar la continuidad de este tipo de inversión social. No queremos con esto dar a entender que el fin de los programas de transferencias sea la manipulación política, sin embargo, queremos enfatizar el alto riesgo que se corre al designar estos programas con la política insignia de un personaje o partido político, lo cual genera desconfianza sobre los resultados alcanzados así como en la transparencia en la selección de los beneficiarios. Más allá del impacto en las personas, debemos tener en mente la capacidad que tienen algunos agentes políticos de utilizar este tipo de herramientas para apoyar e impulsar sus campañas electorales, restando credibilidad en la institucionalidad de las mismas.

“MI FAMILIA PROGRESA” COMO UNA PRÁCTICA QUE FAVORECIÓ EL CLIENTELISMO EN GUATEMALA

En este aspecto, queremos citar un estudio realizado por Guillermo Duarte Monroy²⁵, miembro de DMC Consultores, quien hizo el análisis del caso particular de Chiquimula, uno de los 22 departamentos en el país. El estudio muestra cómo el crecimiento del programa no respondió a ningún criterio técnico, con el riesgo de no haber beneficiado a personas que se encontraban en condiciones de pobreza (error Tipo I ó α) o de haber beneficia-

²⁴ Declaración disponible en: <www.prensalibre.com/noticias/politica/Colom-informe-Accion-Ciudadana-Mifapro_0_520748158.html>.

²⁵ Guillermo Duarte Monroy (2011). “**Evaluación Externa y Preliminar del Programa Mi Familia Progresá**”. DMC Consultores: Ciudad de Guatemala. Estudio disponible en: <www.dmcconsultores.com/doc/EvaluacionMifapo-AC%202011.pdf>.

do a personas que no se encontraban en una situación que así lo ameritara (erro Tipo II ó β).

De acuerdo al investigador, “el estudio asume que no se cuenta con un proceso ordenado de inclusión de los beneficiarios si se toma en cuenta la expansión tanto geográfica como de beneficiarios del programa. La tasa de crecimiento en la cobertura geográfica a nivel nacional se reporta en el 83.33% a nivel departamental y del 244.89% a nivel municipal mientras que el crecimiento de beneficiarios representa un 316.46%”. A la conclusión que llega el investigador es que, para el caso de Chiquimula, hubo un grave error en la selección de beneficiarios, siendo muy probable que la misma práctica se haya repetido en el resto del país. Cuando se encuesta a las familias no incluidas en el programa, el 52.92% considera injusta su no inclusión, a pesar de contar con condiciones económicas similares o peores a las de personas que fueron seleccionadas. Es más, el 79.69% de los no incluidos reconoce que el criterio para haber sido excluidos del programa no tiene relación con su condición económica.

Además, en la percepción de los participantes no hubo un proceso de selección que diferenciara a una y otras familias, especialmente en las aldeas y los barrios más pobres del municipio, habiéndose seleccionado a los que mayor probabilidad tenían de acercarse a la alcaldía y que contaban con documentación suficiente. Este hecho es preocupante ya que nos da una luz sobre la selección adversa de beneficiarios, que favoreció a quienes vivían cerca del centro de la comunidad y que contaban con una identificación vigente, situación contraria a los grupos más pobres de familias.

Nuestra denuncia en este aspecto es la prestación del programa para intenciones clientelares, buscando beneficiar a grupos particulares de personas cuya situación no fuera la de vivir en condiciones de pobreza. No contamos con evidencia suficiente para probar que hubo un favoritismo hacia personas no afiliadas a otros partidos políticos, sin embargo, existe una alta correlación entre el número de beneficiarios y el número de personas empadronadas para las elecciones de 2011. De acuerdo con los datos del Tribunal Supremo Electoral – TSE –, los municipios con mayor número de beneficiarios fueron también los municipios que mayor % de población empadronada tenían en 2011, a pesar de no haber votado por el partido oficial.

“Mi Familia Progresá” como un programa falto de transparencia y eficiencia en Guatemala

Además de la evidencia que la ronda de simulaciones nos proporcionó sobre el potencial efecto del programa de transferencias en mejorar las condiciones de pobreza en el país, los estudios nos permitieron hacer un

estimado de los costos necesarios para cubrir a la población vulnerable en los 333 municipios del país. Aun incluyendo los costos administrativos, la estimación fue que el programa, para cubrir a todas las familias que cumplieran con los requisitos de vivir en un área marginada del país y que tuvieran niños menores de 15 años que estuvieran cursando la educación primaria, el presupuesto necesario rondaba los US\$ 149 millones al año.

Sin embargo, vemos que solamente en el año 2011, con un presupuesto de US\$ 142.4 millones, el programa cubrió solamente a 916,852 familias. Haciendo una estimación muy simple, teniendo como base una población de 14.7 millones de habitantes, con 5.02 miembros en promedio por hogar y un 51% de pobreza de acuerdo a la ENCOVI 2006, el número de familias que podrían considerarse beneficiarias asciende a 1.46 millones. Estos números simples nos indican que hubo un faltante de cobertura de alrededor de más de 545,000 familias con un presupuesto muy cercano al necesario para cubrir a toda la población.

Ante esta situación, dos aclaraciones pueden explicar estos resultados:

- a) Existe deficiencia en las estimaciones de población o en la representatividad de la Encuesta de Hogares, lo cual nos hace caer en un error de estimación en los costos necesarios para cubrir a toda la población que vivía en condiciones de pobreza en Guatemala durante el período en el que se implementó el programa.
- b) El programa reportó gastos inflados para la población que en realidad cubrió, lo cual nos da una idea de que los fondos fueron utilizados de forma ineficiente y sin transparencia y nos puede llevar a sospechar que existió un mal manejo de los fondos públicos.

La acusación que se hace es sumamente seria, ya que implicarían la iniciación de investigaciones pertinentes por parte de la institución a cargo de la probidad en el país (i. e. Contraloría General de Cuentas), además de que denota un serio caso de corrupción bajo la responsabilidad de las personas a cargo del programa. Sin embargo, más allá de ser condenatorios con nuestro estudio, lo que buscamos es señalar aquellos aspectos que debieran ser sujetos de evaluación y discusión, sin dejar de lado los fundamentos técnicos detrás de la operatividad del programa.

Nuestro énfasis recae en un aspecto que tiende a darse por sentado, y que hace referencia al manejo de los fondos públicos, asumiendo que con el simple hecho de registrar una ejecución auditada, es suficiente para considerarlo una práctica transparente. Además, sin querer profundizar en los

detalles, consideramos que este tipo de hechos ilícitos se facilitan cuando existe poca auditoría social de los programas, desaprovechando las herramientas legales que nos da el sistema de normas vigentes en el país. El que los funcionarios no se ocupen por rendir cuentas no significa que podamos dejar de lado nuestra capacidad de exigir que esto sea una realidad y una práctica habitual.

“MI FAMILIA PROGRESA” COMO UN PROGRAMA QUE DETERIORÓ EL CAPITAL HUMANO EN GUATEMALA

Por último, queremos analizar un factor más que no ha sido investigado en profundidad en Guatemala y que pudiera alertarnos sobre las consecuencias no intencionadas derivadas de la implementación de un programa de este tipo destinado a ayudar a las poblaciones más pobres en el país. Los programas de transferencias monetarias han enfatizado el lado de la condicionalidad como el aspecto fundamental para conseguir los resultados deseados, ya sea en el área de educación o en el área de salud. Sin embargo, a la vez que se crean incentivos positivos en las familias para recibir la transferencia mes a mes, también se crean incentivos perversos que pueden contravenir las intenciones originales del programa.

Para el caso de Guatemala, la condicionalidad de la transferencia hacía referencia a la asistencia de los niños en las escuelas y la visita periódica a los centros y puestos de salud con el fin de realizar controles sobre su estado de salud, a la vez que podía tratárseles alguna enfermedad en caso de así necesitarlo. La lógica detrás de “Mi Familia Progresá” era que los padres de familia, incentivados por la posibilidad de poder recibir un pago al cumplir estas condicionalidades, enviarían a sus hijos a las escuelas y los apoyarían para aprobar el grado al final del año, a la vez que estarían pendientes de visitar con mayor frecuencia los centros de atención para controlar el crecimiento y salud de sus hijos.

No obstante, hay un aspecto particular que se obvió durante la implementación del programa, el cual se relacionaba con las características socioeconómicas de las familias y la forma en la que se hacía el pago. En los estatutos de MIFAPRO se establece que serían considerados como beneficiarios aquellas familias que vivieran en condiciones de pobreza y que tuvieran hijos menores de 15 años, cursando la educación primaria. Además, la transferencia se haría a las familias independientemente del número de niños que vivieran en el hogar.

Y es en este punto donde se da el incentivo perverso, ya que la variable

sobre la que se focalizó el programa era el hogar, sin analizar la realidad socio-cultural de los guatemaltecos. De acuerdo a la ENCOVI 2011, el promedio de personas por hogar es de 5.02 miembros, existiendo la concepción de multi-hogares por cada vivienda, lo que complica aún más la situación. El programa de transferencias buscaba beneficiar a cada familia, bajo el supuesto de que una familia es igual a un hogar, independientemente de la cantidad de familias que habitaran en una vivienda.

Ahora bien, a esto debemos sumarle que, de acuerdo a la información más reciente publicada por Banco Mundial (2012), Guatemala presenta la tasa de fertilidad más alta de Latinoamérica, igual a 3.84 nacimientos por cada mujer en edad reproductiva. De acuerdo a estas cifras, el país está muy por encima de los estándares mundiales (2.45 nacimientos por mujer) y del promedio regional (2.17 nacimientos por mujer). Estos resultados son un indicativo de la frecuencia reproductiva, así como de la temprana iniciación de las mujeres dentro de su vida reproductiva.

Basados en la forma de operación del programa, el escenario que enfrentamos nos lleva a plantear la siguiente hipótesis: debido a que el pago se realiza por familia, independientemente de los niños que vivan en el hogar, el incentivo es que las familias busquen que las adolescentes inicien su vida reproductiva cercanas a los 15 años de edad, cuando dejan de ser sujetos del beneficio del programa y pueden iniciar un nuevo hogar, incluso dentro del mismo espacio habitacional. Esta situación permitiría incrementar el monto de dinero que recibiría el núcleo familiar, muchas veces integrado por múltiples hogares viviendo en un mismo lugar.

En este punto es importante resaltar el costo de oportunidad que enfrentan las niñas al momento de tener un hijo a tan temprana edad. Viviendo en un país con una tasa de fertilidad tan alta, con pocas o nulas posibilidades de conseguir un trabajo formal al llegar a la edad adulta (81.7% de la economía es informal de acuerdo a la información más reciente del Ministerio de Economía), sumado a la condición de pobreza en la que vive más del 50% de la población (51% en 2006 y 53.71% en 2011), el optar por ser beneficiario de un programa de este tipo es un plan bastante racional. De haberse dado en la realidad esta situación, el resultado final sería un incremento en la tasa de embarazos en adolescentes entre la población beneficiada.

Esta aseveración debe ser confrontada con la información disponible, lo cual nos permitirá evidenciar si, en efecto, los incentivos generaron el comportamiento que hemos identificado. Distintas fuentes brindan datos útiles para respaldar nuestro análisis, entre las que se encuentran la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil y la información generada de forma continua por el Sistema de Información Gerencial de Salud - SIGSA - coordinado

por el Ministerio de Salud y Asistencia Social. A pesar de que la información no cuenta con el suficiente grado de desagregación como para comparar los municipios donde el programa de transferencias fue implementado y en los municipios en donde no, a continuación compartimos los resultados más llamativos derivados de nuestro análisis:

- La tasa de embarazos en adolescentes aumentó considerablemente entre el año 2007 (antes de la implementación del programa de transferencias) y el año 2011 (último año con información disponible al cierre del año). Medido como el porcentaje del total de embarazos que fueron presentados por mujeres adolescentes (mujeres menores de 19 años), los resultados muestran que pasamos de una tasa de 20.1% a una tasa de 23.2%, lo que significa un aumento de 3.1% en la tasa de embarazos en adolescentes.

- Esta mayor incidencia, a pesar de ser generalizada a nivel nacional, muestra una mayor incidencia en las comunidades con mayores niveles de pobreza; precisamente las comunidades hacia las cuales estaba orientado el programa de transferencias. De acuerdo a estas mismas cifras, entre 2008 y 2011 el aumento en la tasa de embarazos en adolescentes en las comunidades más pobres del país (50 municipios más pobres) fue del 7.38%, llegando a ser superior al 30% del total de embarazos atendidos en los centros y puestos de salud del país.

- Por último, de acuerdo a la Asociación Pro-Bienestar de la Familia – APROFAM –, del total de embarazos asistidos, 40% son embarazos indeseados. Esto se debe a la falta de controles anticonceptivos y a que el 52% de las mujeres guatemaltecas tuvo su primera relación sexual antes de los 20 años. No nos debe sorprender que el 31% de las mujeres tuvo su primer hijo antes de los 20 años.

Sin ser concluyentes, lo que las cifras nos muestran es la posibilidad de que, debido a una serie de factores – entre los que se puede incluir la implementación de “Mi Familia Progresá” – la tasa de embarazos en mujeres menores de 19 años se incrementó durante el período en el que el programa de transferencias fue implementado, siendo un 3.1% mayor a nivel nacional, y un 7.38% mayor en los municipios más pobres del país, los cuales eran la prioridad inicial de MIFAPRO.

Es preocupante que éste haya sido uno de los resultados que no se vieron detrás de la implementación del programa de transferencias en Guatemala, dejando como efecto directo de su instauración una población de

mujeres embarazadas a muy temprana edad, quienes vieron la posibilidad de recibir el pago mensual como una opción para reducir sus condiciones de pobreza. Como mencionamos al principio de esta sección, el objetivo de la inversión social es alentar a las personas a ser los propios generadores de su desarrollo; sin embargo, lo que la evidencia nos muestra es que, para el caso de Guatemala, lo único que se ha generado es una mayor dependencia hacia este tipo de programas.

COMENTARIOS FINALES SOBRE LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS

A manera de conclusión, queremos cerrar la discusión con una consideración especial de todas las aristas que perfilamos en nuestro análisis del programa de transferencias en Guatemala. Si ponemos atención a las variables que fueron consideradas desde un inicio del programa, tenemos que enfocarnos en la educación primaria de los niños, la salud de los niños y madres embarazadas y el ingreso de las familias.

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD–, tal y como lo establece la metodología detrás de la construcción del Índice de Desarrollo Humano, el desarrollo de los países conlleva el mejoramiento de las condiciones de educación, salud e ingresos de las familias más pobres. Por lo tanto, si analizamos los logros de “Mi Familia Progresa” en estas tres áreas, podremos llegar a una conclusión sobre el aporte que el programa de transferencias hizo en Guatemala en cuanto al fomento del Desarrollo Humano.

En lo que respecta a Educación, el estudio revela que efectivamente el programa incrementó el número de alumnos graduados en los primeros tres años de educación primaria en los municipios donde se implementó. Sin embargo, cuando detallamos el costo en el cual se incurrió para lograr este objetivo, vemos que MIFAPRO fue relativamente ineficiente, debido a que existen otras opciones, una de las cuales fue implementada previamente y de forma exitosa por parte del Gobierno de Guatemala y la iniciativa privada (i. e. programa de Becas para la Niña), que presentan un costo menor para alcanzar el mismo objetivo. En pocas palabras, el programa de transferencias no es una opción costo-efectiva para mejorar las condiciones de educación de la población más pobre de Guatemala.

Por otra parte, en relación al tema de Salud, el estudio demostró que a pesar de que el programa incentivó a las familias a acudir con mayor frecuencia a los centros y puestos de salud (reflejado en el aumento de los servicios de salud prestados en los municipios beneficiados por el programa), el

costo de hacer este objetivo realidad es demasiado alto en comparación con la alternativa de destinar estos recursos a mejoras en la oferta de los servicios de salud (i. e. programa de Extensión de Cobertura). De forma complementaria, información analizada de forma independiente nos lleva a pensar que, durante los cuatro años de vigencia del programa, hubo un incremento significativo en la tasa de embarazos en adolescentes de las áreas más pobres de Guatemala, precisamente en donde el programa de transferencias tenía mayor presencia.

Finalmente, al analizar el componente relacionado con los ingresos familiares, vemos que hubo una mejora parcial en relación al ingreso disponible en el hogar, reduciéndose en alguna magnitud la desigualdad en los ingresos tanto a nivel nacional como sub-nacional. Sin embargo, dos comentarios debemos hacer al respecto que se derivan de la simulación que realizamos:

- 1) A pesar de que el potencial en la reducción en la desigualdad es evidente, las intenciones del Gobierno de Guatemala de modificar la forma de implementarse el programa, acompañado de propuestas realizadas por organismos internacionales que apoyan este tipo de programas, se encaminan hacia opciones más costosas y menos efectivas, lo cual se traducirá en un uso ineficiente de los recursos públicos.
- 2) A pesar de que contamos con un estimado del posible efecto que tendría el programa en la reducción de la pobreza extrema, al momento de realizar el análisis era incierto el efecto que podría tener en mejorar el ingreso total de los hogares guatemaltecos. De haberse dado una mejora, veríamos una reducción en la tasa general de pobreza del país entre las dos últimas encuestas de hogares realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (una ENCOVI en 2006 y otra en 2011); sin embargo, los resultados muestran una situación diferente: la tasa general de pobreza aumentó en un 2.71%, pasando de un 51.0% a un 53.71%.

Tristemente, los datos para Guatemala reflejan que hoy en día, después de cuatro años de implementación del programa de transferencias, la tasa de pobreza general es mayor; y con una tasa de crecimiento demográfico positiva, también hoy en día son más las personas pobres en Guatemala. No podemos asociar este incremento a las condiciones de pobreza solamente respecto a la ejecución de “Mi Familia Pobreza”, pero lo que sí podemos afirmar es que el programa insignia de la administración de Gobierno entre 2008 y 2011 no fue efectivo en mejorar la vida de los guatemaltecos ni en fomentar el Desarrollo Humano en el país.

Pocas veces somos capaces de contar con información suficiente sobre los resultados de este tipo de programas, sin embargo, en la medida en que sea posible realizar de forma continua un monitoreo de los resultados parciales, aumentará la probabilidad de poder hacer ajustes a tiempo, mejorando la forma en la que este tipo de programas se operan, sustituyéndolos por opciones más eficientes o incluso eliminándolos y liberando recursos para su mejor uso en otras prioridades.

Solamente nos resta concluir resaltando la intención original de este estudio. Ante la realidad de que el nuevo Gobierno de Guatemala haya decidido continuar y reformar el programa de transferencias en Guatemala (hoy en día se llama “Mi Bono Seguro”), no podemos perder la oportunidad de señalar todas las deficiencias con las que contó su implementación durante cuatro años, teniendo efectos negativos, o al menos no tan prometedores como se esperaba, en las principales áreas de trabajo en la que se enfocó. Los resultados de nuestro análisis evidencian las consecuencias de no aprovechar eficientemente los recursos públicos, a la vez que identifica el “riesgo moral” detrás de la continuidad de este tipo de programa.

Funcionarios públicos de Guatemala, grupos promotores de la intervención del Estado en materia social, organismos multilaterales, e incluso una gran parte de la población, todos apelan a las bondades detrás de la justificación de este tipo de programas como herramienta para reducir las condiciones de pobreza, poniendo especial interés en hacer públicos los resultados positivos derivados de la implementación de las transferencias condicionadas. Sin embargo, lo que nadie ve – o tan sólo muy pocos – son los efectos que hay detrás de esa implementación, caracterizados por la ineficiencia en el manejo de los fondos públicos y en el deterioro de las condiciones de vida de los más jóvenes en el país.

REFERENCIAS

- Europe Union: Regional Policy InfoREGIO. “Counterfactual Impact Evaluation: Difference-in-differences.” Article published through: EVALSED: the resource for the evaluation of socio-economic development. For more information: <http://ec.europa.eu/regional_policy/>.
- Fernando Rubio (2004) “Análisis del Programa de Becas para la Niña” Ministry of Education. Guatemala.
- Guillermo Duarte Monroy (2011). “Evaluación Externa y Preliminar del Programa Mi Familia Progresa”. DMC Consultores: Ciudad de Guatemala. <www.dmcconsultores.com/doc/EvaluacionMifapo-AC%202011.pdf>.

- Henry Levin (2001). "Waiting for Godot: Cost-Effectiveness Analysis in Education" *New Directions for Evaluation*, no. 90, Summer 2001. Jossey-Bass, A Publishing Unit of John Wiley & Sons, Inc.
- Instituto Nacional de Estadística (2004). "Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050". Sección de Estadísticas Ambientales, Oficina Coordinadora Sectorial de Estadísticas de Ambiente y Recursos Naturales. OCSE/Ambiente. Guatemala.
- J. Rafael Calderón Colín (2012) "Alcances y limitaciones de Progresa-Oportunidades en la ruptura de la pobreza intergeneracional. Propuesta de un modelo integral de evaluación." Universidad Nacional Autónoma de México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (agosto de 2012).
- María Antonieta Del Tedesco Lins (2011) "Transferencias condicionadas: Brasil y el Programa Bolsa Familia" II Seminario Internacional de Política Social. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo.
- María Helena Lavinás & Miguel Székely (2011). "Mi Familia Progresa: Ejercicio de Apreciación Sustantiva" Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-: Guatemala.
- Mi Familia Progresa -MIFAPRO-. "Rendición de Cuentas 2010-2011". <<http://mifamiliaprogresa.gob.gt>>.
- Ministerio de Finanzas (2008). "Dirección Técnica del Presupuesto: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala". Cuarta Edición, Guatemala.
- Santiago Levy and Evelyne Rodríguez (2005). "Sin Herencia de Pobreza: El Programa PROGRESA-OPORTUNIDADES en México." Inter American Development Bank -IADB-: México, D.F

Transferencias condicionadas en Chile: Una positiva evaluación al Programa Ingreso Ético Familiar

PAULINA HENOCH I.* Y RODRIGO TRONCOSO O.†

Libertad y Desarrollo, Chile

1. INTRODUCCIÓN

La reducción de la pobreza en Chile es y ha sido el principal objetivo de la política social de nuestro país. Las causales de la pobreza son bastantes diversas y la situación en que viven las familias en esta condición son disímiles. De acuerdo a la última medición de la tasa de la pobreza, en Chile, en 2011 habría dos millones y medio de personas en situación de pobreza, es decir, el 14,4% de la población. A pesar de los avances, esta realidad sigue siendo impactante.

Es en este contexto que durante el año 2011 entra en vigencia una nueva política denominada “Asignación Social”. Beneficio que da el inicio al programa de transferencias condicionadas conocido como “Ingreso Ético Familiar”, el cual promueve a que las familias salgan de la pobreza extrema, y por ende no dependan del Estado, potenciando la capacidad de generar ingresos a través de bonos restringidos a ciertas condiciones.

Esta asignación está compuesta por un monto base y beneficios adicionales cuando las familias cumplen con ciertos compromisos. Dentro de estas condiciones está el control de salud niño sano, asistir a la escuela, logro escolar y un bono por el trabajo de la mujer. Esta última es una transferencia complementaria que intenta incentivar a que las mujeres en situación de vulnerabilidad se empleen.

* Ingeniero comercial mención economía y Magister en Economía Aplicada, Universidad de Chile.. Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

† Ingeniero comercial y Doctor en economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinador del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

El siguiente estudio busca medir a través de la encuesta de Caracterización Socioeconómica nacional (CASEN) del año 2011, si existe algún efecto en la participación laboral de la mujer en los beneficiarios de esta Asignación Social, el cumplimiento de las condiciones y el empleo en el hogar. Además, se quiere caracterizar a las familias que tienen este beneficio para así analizar si comparten ciertos elementos y de esta forma analizar la focalización en este programa.

2. EN BREVE, LA HISTORIA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE

A comienzos del siglo XX, la política social buscó mejorar las condiciones laborales del movimiento obrero. A partir de esto, se crearon las instituciones y fueron consensuados los estándares mínimos de vivienda, salud, educación, trabajo y otros temas sociales. Siendo uno de los hitos más emblemáticos la creación del Código del Trabajo en 1931.

Entre 1925 y 1973 se desarrollaron y expandieron las políticas sociales en nuestro país. En esta época el Estado gestionó, financió y ejecutó esta política. El gasto social aumentó de forma importante, Larrañaga (2010) muestra cómo el porcentaje del producto interno bruto destinado al gasto social pasó de 2,1% el 1925 a 14,9% en 1955¹. Posteriormente, entre 1964 y 1973, la política social tuvo como objeto aumentar la participación ciudadana, integración social y redistribución del ingreso.

En cuanto a la institucionalidad, en 1967, fue creada la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) que estuvo a cargo de la política social de nuestro país. Posteriormente, en 1990 el ODEPLAN se transformó en un ministerio y se llamó Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MI-DEPLAN), el cual en el 2011 fue transformado en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), para mejorar la ejecución y evaluación de los programas sociales.

Entre 1973 y 1990, la política social buscó ser focalizada y desarrollar el rol subsidiario del Estado. Es decir, se prefirió transferir directamente los recursos a las familias más vulnerables, eliminándose otro tipo de intervencio-

¹ Para hacer una comparación con la cifra actual, según el Informe de Políticas Sociales (IPOS) del año 2011, el gasto social ascendió a \$17.591.128 millones, el cual considera los gastos en las partidas de Orden Público y Seguridad; Vivienda y Servicios Comunitarios; Salud; Actividades Recreativas, Cultura y Religión; Educación; y Protección Social. Con la información del Banco Central, el Producto Interno Bruto (PIB) a precio corriente de ese año fue \$120.232.603 millones. Es decir, aproximadamente el gasto social representó el 14,6% del PIB en el año 2011.

nes a la oferta como la función productora de viviendas sociales del Estado u otros mecanismos como la fijación de precios. Se crea el primer instrumento que intenta mejorar la selección de los beneficiarios, que fue conocido como la Ficha CAS (por los Comités de Asistencia Social), el cual ha evolucionado, perfeccionado y actualmente se llama Ficha Social (FS). También en este período se llevó a cabo el primer Mapa de Extrema Pobreza para así caracterizar y localizar a las familias más carentes. Se acordó la metodología para medir la pobreza² y se comenzó a aplicar la primera encuesta CASEN. En ese entonces, 1987, la tasa de pobreza se estimó alrededor del 45,1% de la población. Además, en este período, se descentraliza la gestión pública, localizando oficinas regionales de los Ministerios a lo largo del país lo cual permitió mejorar la cobertura de los programas.

Luego, en los gobierno de la Concertación³ que le sucedieron, continuaron con la función subsidiaria del Estado extendiendo los beneficios y se ajustaron a las nuevas necesidades de la población. Durante esos años los indicadores sociales evolucionaron de forma muy positiva: entre 1990 a 2009 la tasa pobreza de la población pasó de 38,6% a 15,1%, es decir, de casi 5 millones a 2,5 millones de personas. Sin embargo, esta disminución vino acompañada de un importante aumento del gasto social el cual se cuadruplicó en este mismo período.

En el año 2002, se crea el programa Chile Solidario cuyo objetivo era erradicar la extrema pobreza a través de la articulación, el desarrollo de capacidades y acceso preferente de la política social. A pesar de que existen resultados positivos en las dimensiones subjetivas, en especial en el componente del apoyo social (Alcalá Consultores, 2005; Facultad Cs Sociales, U de Chile, 2005; Centro de Medición UC, 2005; Sur Consultores, 2005; Asesorías para el Desarrollo, 2005a), no existe evidencia concluyente de que el programa Chile Solidario ayude a las familias en la generación de ingresos y empleo (Galasso, 2006; Peticara, 2007; Larrañaga, Contreras y Ruiz Tagle, 2009).

A comienzos del siglo XXI, en especial en el último gobierno de esta coalición, las políticas sociales tuvieron un matiz distinto teniendo un foco

² En Chile se utiliza un criterio indirecto y absoluto para medir la pobreza. Indirecto en cuanto utiliza los ingresos como un indicador de la capacidad de satisfacer ciertas necesidades básicas, y absoluto en cuanto corresponde a un nivel de ingresos fijo, que no depende de la evolución de la distribución del ingreso en el tiempo.

³ Coalición de partidos por la democracia que gobernó en el período que comprende los gobiernos de los presidentes Patricio Aylwin, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet.

en la protección social. Con ello, varios subsidios y programas tendieron a entenderse como derechos sociales, incrementándose no solo el nivel de asistencialismo sino también la cobertura de los programas y los montos de los subsidios, explicado principalmente por la reforma de pensiones. Las transferencias monetarias promedio por hogar para el primer decil entre el 2006 y 2009 pasaron de aproximadamente \$55 a \$105 dólares en el año 2011 (Henoch, Troncoso y Valdivieso, 2010).

A su vez, las políticas de protección social no consideraron el posible efecto en la participación laboral de las familias vulnerables. La Tabla N° 1 muestra la participación laboral por decil de ingresos para el año 2011 y se observa que existe una diferencia dramática en cuanto a la participación laboral, especialmente femenina, en los deciles de menores ingresos. Si bien la baja participación laboral en los deciles más bajos puede tener diversas explicaciones, incluso un importante problema de selección⁴, es muy relevante que los programas sociales no creen desincentivos adicionales al trabajo.

Tabla N° 1: Tasa de Participación laboral por decil de ingresos, año 2011

Decil	Total	Hombres	Mujeres
i	32.8%	45.6%	24.1%
ii	43.2%	58.9%	30.9%
iii	47.5%	62.5%	35.5%
iv	51.8%	67.3%	39.0%
v	56.6%	71.3%	44.0%
vi	59.2%	74.2%	45.6%
vii	63.1%	76.4%	50.3%
viii	65.6%	78.7%	52.6%
ix	67.9%	78.7%	57.0%
x	72.4%	80.8%	63.1%

Fuente: Elaboración propia con datos Encuesta CASEN 2011.

Luego, si se hace el mismo ejercicio para el año 2006, uno observa que las tasas de participación para el primer decil eran 38,1%, en donde los hombres tenían un 54.2% y las mujeres un 25.2%. Posteriormente, en el año 2009 estas

⁴ Una familia vulnerable con un integrante que pierde su trabajo es probable que caiga de décil.

tasas de participación cayeron de forma importante afectadas principalmente por la crisis internacional. No obstante, las tasas de participación de 2011 para el primer decil siguen siendo menores a las tasas del año 2006 y una posible explicación es que las políticas de protección social aplicadas en este período tuvieron algún efecto en el empleo.

A pesar de todas estas medidas, el primer aumento de la tasa de pobreza en el año 2009 dejó en evidencia un posible quiebre en la efectividad de las políticas sociales y se plantearon otros elementos para el diseño de los programas sociales. Con ello comienza la idea de mejorar los instrumentos de focalización para mejorar la identificación y que los subsidios lleguen realmente a la población de menores recursos. Además, dado el éxito encontrado en la evidencia internacional se propone incorporar en el diseño de la política social los programas tipo transferencias condicionadas, ya que podrían favorecer a la superación definitiva de la pobreza.

3. TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

El objetivo principal de las Transferencias Condicionadas es entregar ayuda a las familias en situación de pobreza cuando cumplen ciertos compromisos. Este tipo de programas intenta fortalecer la relación de corresponsabilidad entre los beneficiarios y el Estado. Por lo general, lo que se les exige a los usuarios son condiciones que promueven el desarrollo del capital humano de las familias.

En el mundo, este tipo de políticas sociales ha aumentado de forma importante durante los últimos 15 años. Varios estudios muestran evidencia positiva en cuanto a la reducción de pobreza, mejoras en los indicadores de escolaridad de los niños, niveles nutricionales y reducción del trabajo infantil. (Fiszbein et. al. ,2009; Galasso ,2006; Schultz ,2004; Attanasio, Fitzsimmons and Gómez ,2005)

Los programas de Transferencias Condicionadas tienen tres objetivos claros: proporcionar un nivel de bienestar mínimo, el desarrollo de capital humano y la generación de ingresos de las personas. De esta forma se busca evitar uno de los elementos más nocivos del fenómeno de la pobreza: que se transmita entre generaciones. También se espera que mejore la coordinación entre los programas sociales, se elimine la duplicidad en las tareas administrativas y existan evaluaciones sistemáticas. Sin embargo, estos últimos objetivos son más bien declaraciones de buenas intenciones de cualquier política social, más que un diseño propiamente dicho de un programa de transferencias condicionadas.

Por su parte, la mujer tiene un rol clave en los programas de Transferencias Condicionadas. Esto es porque la evidencia empírica muestra que cuando los subsidios se les entregan a las mujeres los recursos llegan en mayor medida a todos los integrantes del hogar (Thomas, 1990; Hoddinott and Haddad, 1995; Lundberg, Pollak, y Walles, 1997; Quisumbing y Maluccio, 2000). Por ello se optó porque sean las mujeres quienes puedan cobrar el beneficio en el caso chileno.

Adicionalmente, varios estudios muestran que intervención a edad temprana tiene mayor efecto en mejorar las oportunidades de los niños (Heckman y Masterov, 2007; Heckman, 2008). Por ello que, por lo general, las condiciones que se les exigen a los beneficiarios tienen relación con aumentar la escolaridad y salud de los menores de edad.

Sin embargo, una crítica generalizada que se realiza a la entrega de subsidios es que existe el peligro de desincentivar la generación de ingresos de manera autónoma. Esto es porque a medida que las familias tienen más ingresos, el Estado entrega menos subsidios, generándose una tasa de impuesto a la renta implícito para los más pobres. Ya en los años sesenta, Milton Friedman argumentaba que los programas de ayuda en Estados Unidos implicaban un impuesto a la renta de 100% a los beneficiarios. Es decir, por cada dólar que generaba la familia por su cuenta, el Estado le quitaba uno de subsidio, teniendo un claro efecto negativo sobre la generación de los ingresos y en la disminución del empleo de los beneficiarios del programa (Danzinger et al., 1981). Por ello es que resulta primordial que el foco principal de este programa sea el empleo y la capacidad generadora de ingreso de las personas.

Además, se debe considerar que este tipo de programas no son la política social adecuada para todas las personas en situación de pobreza, en especial para aquellas familias que dado sus características no pueden optar a las condiciones. Tal es el caso de los adultos mayores, los niños en situación de calle, familias con niños en edad fuera del rango de cobertura, entre otros.

La evidencia internacional muestra que existen diferencias no solo en cuanto a cobertura, sino también en el monto y condiciones que exigen. En el caso del programa Bolsa de Familia de Brasil, la población beneficiada en 2006 había sido 11,1 millones de personas, de los cuales el 73,7% representaba el quintil más bajo. Las familias en extrema pobreza reciben aproximadamente \$30 dólares como beneficio básico y dependiendo de la edad de los niños \$7 dólares si el menor tiene menor de 15 años y \$14 dólares si el menor tiene entre 15 y 17 años. Mientras que el programa Oportunidades (ex Progresía) de México ha beneficiado a 5 millones de hogares hasta el año 2007 y los beneficios de educación varían entre \$12-74 por niño por mes dependien-

do de la edad de los menores. Adicionalmente, este programa entrega \$336 en ahorros para terminar con los estudios y en salud se entrega un \$17 por hogar y \$23 dólares si hay adultos mayores.

Por su parte, la principal diferencia del caso chileno con otros programas como Oportunidades en México o Bolsa de Familia en Brasil, es que en Chile los programas son focalizados en pobreza extrema. En Chile la población objetivo es un 5%, mientras que en México y Brasil es un 20% aproximadamente. Además, el caso chileno tiene un componente importante en el empleo. Adicionalmente, las transferencias entregadas son de bajo monto. Según Fiszbein et al (2009) el gasto total de los programas en Brasil y México corresponde al 0,5% del PIB, mientras que en Chile a un 0,08%.

4. EL INGRESO ÉTICO FAMILIAR

La Asignación Social o Bonificación al Ingreso Ético Familiar fue creada a partir de la discusión de presupuesto del año 2011⁵. Este programa consiste en una transferencia monetaria extraordinaria del Sistema de Protección Social “Chile Solidario”, siempre y cuando la familia se encuentre en situación de pobreza⁶. Esta asignación se comenzó a entregar a partir de abril del 2011 y sus montos dependían del número de integrantes y al cumplimiento de ciertas condiciones. Este bono fue normado a través del Decreto de Ley 29 publicado el 2011 del Ministerio de Planificación y consiste en un programa piloto del Ingreso Ético Familiar que lo regula la Ley 20.595 publicada en el año 2012.

El Ingreso Ético Familiar tiene como fin mejorar las opciones para que las familias superen la pobreza de forma definitiva. Este programa se basa en dos componentes: seguridades y oportunidades. El primero consiste en una transferencia para las personas por el solo hecho de ser pobres y no se les exige ningún requisito. Mientras que el segundo, el de oportunidades, busca fomentar las habilidades de las familias para que superen por sí mismas la situación de pobreza.

En su primer año de implementación fueron 170 mil familias las beneficiadas, y desde que la familia ingresa al programa la duración es de 24 meses. A su vez, cada familia recibió un monto distinto acorde a las características de ésta, el número de integrantes, el cumplimiento o no de los deberes y los logros alcanzados.

⁵ La glosa 08 de la partida 21.02.05 de la ley N° 20.481.

⁶ El puntaje de la Ficha de Protección Social (FPS) debe ser inferior a 4.213 puntos.

Los beneficiarios se definieron a partir de la Ficha de Protección Social que es un instrumento de focalización que mide el nivel de precariedad a través de un índice y la capacidad de generar ingreso de las personas. Se calcula a partir de las características de las familias y determina su nivel de vulnerabilidad. Luego, las necesidades se definen a partir del tamaño del hogar. A menos valor del índice, mayor nivel de vulnerabilidad. Actualmente el instrumento de focalización se ha perfeccionado y se conoce como Ficha Social.

El Ingreso Ético Familiar es un programa más completo que la Asignación Social ya que incorpora, entre otras cosas, el componente de acompañamiento a las familias. Su objetivo es entregar seguridad, oportunidades y mejorar las condiciones en la que viven las personas que participan de él. Pueden acceder al Ingreso Ético Familiar las familias que participaron de la Asignación Social, la población con más de 65 años que se encuentren en situación de pobreza, las personas en situación de calle y menores de edad cuyos padres estén privados de libertad.

El programa del Ingreso Ético Familiar entrega el acceso a las siguientes prestaciones: 1) Programa Eje; 2) Programa de Acompañamiento Psicosocial; 3) Programa de Acompañamiento Psicolaboral; 4) Bono de Protección; 5) Subsidio Educativo Pro-Retención; 6) Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado; 7) Transferencias Monetarias Base; 8) Transferencia Monetaria Condicionada; 9) Bono de Formalización; y 10) Bono de Graduación.

Por su parte, el programa del Ingreso Ético Familiar se enmarca dentro del Programa Eje que es el acompañamiento de la familia y tiene como objetivo realizar un diagnóstico, elaborar un plan de intervención, seguimiento y evaluación a las familias beneficiadas. A partir de este programa los usuarios son derivados al programa de acompañamiento psicosocial y al programa de acompañamiento psicolaboral. El primero, el psicosocial, tal como lo señala el reglamento tiene como objetivo promover las habilidades y capacidades para potenciar la integración social y desenvolvimiento autónomo. Mientras que el programa psicolaboral tiene como objeto mejorar la capacidad generadora de ingresos de las personas.

A grandes rasgos, las transferencias que entrega el programa del Ingreso Ético Familiar se dividen en tres pilares:

-Transferencias por dignidad: es un bono que se otorga a las familias por el solo hecho de vivir en extrema pobreza, sin necesidad de cumplir con condiciones adicionales. Consiste en \$15 dólares mensuales por integrante si el puntaje de la Ficha Social es menor o igual a 2.515 puntos; \$12 dólares mensuales por integrante si el puntaje de la Ficha Social es

menor o igual a 3.207 puntos; y \$9 dólares mensuales por integrantes si el puntaje de la Ficha Social es menor o igual a 4.213 puntos.

-Transferencias por deberes: es un bono para las familias que viven en extrema pobreza y que además cumplen con los deberes en materia de salud y educación. Dentro de estos deberes están: llevar a sus hijos pequeños menores de 6 años al consultorio (control niño sano) y llevar a los menores, de entre 6 y 18 años, a la escuela. Se entrega un bono a las familias cuyos niños tengan un nivel de asistencia superior al 85%. Esta transferencia es mensual y aproximadamente \$10 dólares por niños.

-Transferencia por logros: es un bono para las familias beneficiadas que además de cumplir con los deberes, alcanzan ciertas metas que buscan superar su condición de pobreza. Metas tales como que los hijos obtengan buen desempeño en los estudios o para los mayores de 24 años que completen su educación media. Aproximadamente, se transfieren \$100 dólares al año si se superan esos logros escolares. A su vez, para potenciar el trabajo como herramienta que permita salir de la pobreza recibirán un bono aproximado al 15% de su sueldo mensual y las mujeres en torno al 30% junto con los mayores de 25 años y cuya renta no supere aproximadamente los \$600 dólares mensuales, que obtengan un trabajo estable y realicen cotizaciones.

Además de todos los bonos del programa del Ingreso Ético Familiar, las familias beneficiarias pueden recibir otras prestaciones del Estado como el subsidio de agua potable (aproximadamente \$20 dólares mensuales) o los programas de habilitación social y laboral.

Las transferencias monetarias condicionadas, base del Ingreso Ético Familiar, se determinan a partir de la CASEN 2009, un índice del aporte del ingreso de las familias. Este se estima como el 85% entre la diferencia entre la línea de la pobreza extrema y el ingreso per cápita potencial⁷ de las personas. El monto que se otorga a las familias no puede ser inferior al 35% ni superior al 45% de este índice. A su vez, este valor se reajusta con el índice de precios del consumidor todos los años.

En la primera etapa del Ingreso Ético Familiar, la Asignación Social con-

⁷ Según la Ley 20.595, el ingreso per cápita potencial ascenderá a la cantidad que resulte sumar: el promedio nacional del ingreso autónomo per cápita mensual de las familias en situación de pobreza extrema; el valor del alquiler imputado, per cápita mensual promedio de la vivienda de las personas y familias en pobreza extrema; el valor per cápita de los subsidios pecuniarios mensuales, de carácter periódico y de cargo fiscal, que beneficien a cada integrante de la familia, según lo determine el reglamento.

sistió en la entrega de ciertos beneficios dependiendo del cumplimiento de ciertas condiciones. A su vez, el monto de las transferencias depende del nivel de vulnerabilidad de las familias que indica la Ficha Social, tal como lo muestra la Tabla N°2.

Tabla N° 2: Beneficios Asignación Social por tramos de Ficha Social (FS)

Condiciones	Menor o igual a 2.515 puntos	Superior a 2.515 e inferior a 3.207 puntos	Superior a 3.207 e inferior a 4.213 puntos
Monto Componente Base Mensual	\$ 15	\$ 12	\$ 9
Asignación de Escolaridad - Matrícula	\$ 10	\$ 10	\$ 10
Asignación de Escolaridad - Asistencia	\$ 10	\$ 10	\$ 10
Logro Escolar Anual	\$ 100	\$ 100	\$ 100
Control Niño Sano al día	\$ 10	\$ 10	\$ 10
Trabajo de la Mujer ¹ Anual	\$ 49	\$ 49	\$ 49

1) Para este ejemplo se consideró el caso en que la mujer percibe un ingreso aproximado de \$330 dólares en el mes de Octubre.

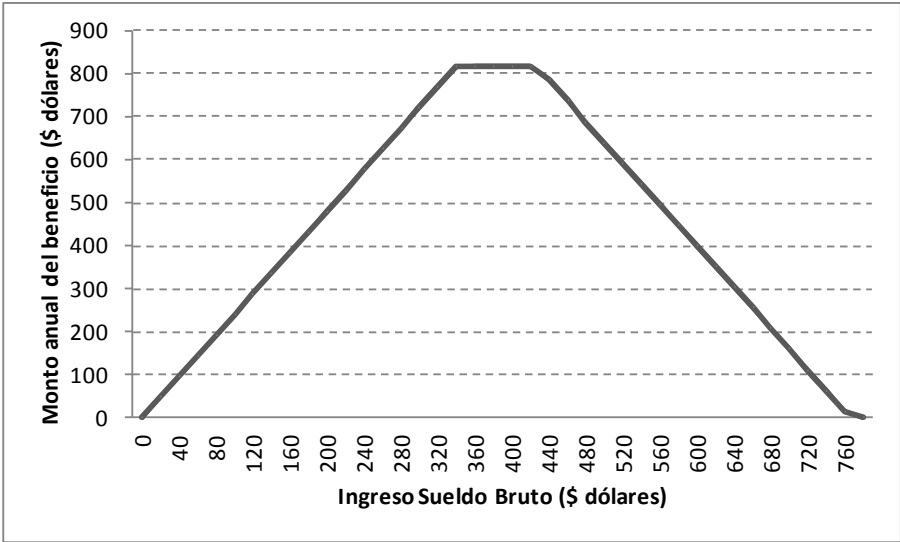
Fuente: Elaborado a partir de información Ministerio de Desarrollo Social.

Por su parte, el bono al trabajo de la mujer depende del nivel de sueldo bruto de la beneficiada. El Gráfico N° 1 muestra que hasta aproximadamente \$340 dólares mensuales el subsidio tiene una forma creciente y este bono representa aproximadamente el 20% del sueldo de la mujer. Entre los \$ 360 y \$420 dólares de sueldo bruto se entrega en mismo monto anual (\$818 dólares) y el bono representa entre el 19% y 16% del ingreso del sueldo bruto. Mientras que desde los \$420 dólares, el beneficio es decreciente y representa en promedio menos del 10% del ingreso bruto de la trabajadora.

De esta forma, este diseño permite que los beneficiados de menores ingresos se esfuercen, no solo para recibir un mejor sueldo, sino también para obtener un mayor bono. A partir de un monto hay un quiebre y el monto del bono sigue siendo cada vez menor. Con ello se busca retirar gradualmente este beneficio.

Adicionalmente, el bono al trabajo de la mujer considera un beneficio del 10% del sueldo para los empleadores, lo cual disminuye los costos que asumen las empresas cuando contratan.

Gráfico N° 1: Monto anual del bono por sueldo bruto de la trabajadora.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Social

A su vez, es importante considerar que las transferencias por sí mismas son un aporte importante para las familias de menores recursos. Independientemente de que el monto entregado pueda ser considerado bajo, en realidad es muy significativo para el ingreso disponible de una familia en situación de pobreza. Para ilustrar esta situación tomamos una familia de referencia compuesta por padre, madre y dos hijos que asisten a la escuela: estaría recibiendo aproximadamente \$106 dólares mensuales, los cuales se descomponen de la siguiente forma: \$26 dólares base por familia, \$12 dólares base por persona (total \$48), \$16 por cada hijo que cumple con los deberes de salud y asistencia al colegio (total \$32). Adicionalmente, esta transferencia puede aumentar si además consiguen cumplir las metas referentes al desempeño escolar e inserción laboral.

Cuando se consideran los ingresos de las familias en condición de indigencia, nos damos cuenta de que un beneficio mensual referencial de \$106 es de gran ayuda para estas familias que están en situación de indigencia. El ingreso que generan de forma autónoma y transferencias monetarias es \$29 dólares por persona al mes. De hecho, el Ingreso Ético Familiar duplicaría los recursos de la familia anteriormente descrita (Ver Tabla N°3).

Tabla N° 3: Promedio del Ingresos Monetarios per cápita por Hogares

Tipo Hogar	Ingreso (en \$ de 2011)	% Hogares
Familia Indigente	29	2.6%
Familia Pobre no Indigente	98	9.5%

Fuente: Elaborado con datos Encuesta CASEN 2011

Es importante mencionar que el Ingreso Ético Familiar no es el primer caso de Transferencia Condicionada en Chile, los primeros programas que buscaron distinguir condiciones fueron el programa Subsidio Único Familiar (SUF) y Chile Solidario.

El SUF es entregado a los menores de 18 años, inválidos, mujeres embarazadas y personas con algún tipo de deficiencia mental. En el caso de los menores de 18 años, para la asignación del SUF se exige acreditar la participación en los programas de salud del Ministerio de Salud y para los niños mayores de 6 años se les pide certificar que asisten a la escuela.

Por su parte, el objetivo del Chile Solidario era el desarrollo de habilidades a través del apoyo psicosocial y facilitar el acceso a las prestaciones ya existentes. Al momento de egreso, los beneficiarios deben cumplir con las 53

condiciones mínimas⁸. No obstante, considerar al Chile Solidario como un programa de transferencias condicionadas es cuestionado, ya que el bono de egreso sería el único beneficio que se restringe el comportamiento de los usuarios. Además, Larrañaga y Contreras (2010) muestran que posiblemente estas condiciones no eran tan restrictivas para las familias beneficiadas, ya que un número elevado de estas condiciones mínimas ya eran satisfechas antes de la intervención de este programa.

Luego, si se compara el Ingreso Ético Familiar con el programa Chile Solidario tal como se mencionó anteriormente, no solo el Ingreso Ético Familiar tiene condiciones más restrictivas, sino que promueve el empleo en los integrantes e intenta mejorar la focalización de la política social.

Con respecto a este último punto, se observa hasta el momento que el Ingreso Ético Familiar tiene una mejor focalización que el programa Chile Solidario. A través de la encuesta CASEN 2011 es posible identificar a las familias que recibieron el subsidio de Asignación Social y caracterizar a qué decil de ingreso pertenecen. Si bien se observa que la mayoría de los beneficiarios efectivamente pertenecen a las familias de los deciles de menores ingresos autónomos, llama la atención la proporción de familias beneficiadas que están sobre el segundo decil. (Ver Tabla N°4)

Tabla N° 4: Distribución de los beneficiados por decil

Decil	Asignación Social	Distribución Chile Solidario	
		2009	2011
i	31.6%	24.3%	27.7%
ii	25.4%	20.3%	23.3%
iii	14.3%	14.4%	14.8%
iv	7.8%	10.8%	10.5%
v	9.0%	8.5%	8.4%
vi	5.3%	7.8%	5.5%
vii	3.0%	5.5%	4.2%
viii	1.8%	3.1%	3.8%
ix	1.7%	2.7%	1.5%
x	0.1%	2.6%	0.4%

Fuente: Elaborado con datos Encuesta CASEN

⁸ Estas 53 condiciones mínimas se dividen en seis dimensiones: Identificación Personas, Salud, Educación, Dinámica Familiar, Habitabilidad y Empleo e Ingreso. Mayor información Larrañaga y Contreras (2010).

Las columnas 2 y 3 de la Tabla N°4 muestran la distribución de las familias que eran parte de Chile Solidario al momento de la encuesta los años 2009 y 2011. Si bien se observa una leve mejora en la focalización de las familias beneficiadas, se estima que aproximadamente más de la mitad de las familias activas se encuentra en los dos primeros deciles, mientras que la otra mitad se encuentra en deciles de mayores ingresos.

Hay que tener en cuenta que estas cifras también reflejan el hecho de que muchas de las familias en Chile Solidario hayan mejorado su situación de manera importante desde el momento en que postularon (llenaron la Ficha de Protección Social) y el momento de la encuesta. Sin embargo, se debe considerar que existen muchas familias en deciles de menores ingresos, incluso pobres e indigentes que no están siendo beneficiadas por Chile Solidario ni por el programa Ingreso Ético Familiar.

Otro antecedente que no deja de llamar la atención es que cuando se sustrae el monto de la Asignación Social al ingreso total de los hogares en la Casen 2011, la pobreza extrema pasa de 2,8% a 2,9%, mientras que la tasa de pobreza de 14,4% a 14,6%. Es decir, el monto que considera esta bonificación no fue tan relevante para la reducción de la pobreza para el año 2011, posiblemente explicado por el problema de focalización anteriormente mencionado.

5. RESULTADOS PRELIMINARES A LA EVALUACIÓN

El año 2011 se entregó una versión preliminar del subsidio conocido como Ingreso Ético Familiar. Tal como se mencionó anteriormente, este subsidio fue diseñado para incentivar el trabajo femenino, la asistencia de los menores al colegio y a los controles de niño sano. El objetivo de este beneficio es dar apoyo e incentivos para la superación definitiva de la pobreza de las familias más pobres de Chile. En principio, este programa se focalizó en las 170 mil familias más pobres del país.

A continuación se muestra de manera genérica las características de las familias que participan en el programa de Asignación Social y se comparan con las características de la población, las personas en situación de pobreza extrema y los participantes del Chile Solidario. Se observa que en promedio las familias que recibieron asignación social tienen más integrantes, un mayor número de niños menores de 6 años y menor número de adultos mayores. Adicionalmente, hay un mayor número de adultos que trabajan por familia que en los casos de extrema pobreza y el Chile Solidario; hay mayor asistencia al control de niño sano y participación de los establecimientos

educacionales. A su vez, se observa que no existen grandes diferencias en los años de escolaridad y por lo general, la jefatura del hogar, es femenina. (Ver tabla N°5)

Tabla N° 5: Distribución de los beneficiados por decil

Características de la Familia	Total	Pobreza Extrema	Asignación Social	Chile	
				Solidario	Solidario
Personas promedio por familia	3.79	4.17	5.17	4.51	4.51
Niños menores de 6 años promedio	0.41	0.80	0.97	0.81	0.81
Adultos en edad de jubilación promedio	0.72	0.61	0.49	0.55	0.55
Personas que trabajan por familia promedio	1.52	0.57	1.45	1.39	1.39
Mujeres que trabajan por familia promedio	1.40	0.51	1.35	1.32	1.32
Promedio de niños que asisten a control sano	0.23	0.39	0.66	0.51	0.51
Personas que asisten a algún establecimiento	1.06	1.59	1.86	1.65	1.65
Años escolaridad promedio jefe de familia	9.98	9.12	9.22	9.02	9.02
Jefatura femenina de la familia	42.8%	58.1%	62.1%	59.7%	59.7%

Fuente: Elaborado con datos Encuesta CASEN 2011

5.1 Datos

Para evaluar el impacto de la versión piloto del Ingreso Ético Familiar utilizamos la encuesta CASEN 2011. En esta se tiene información socioeconómica de las familias y es posible identificar a las familias en la muestra que recibieron la Asignación Social, aunque no es posible determinar en forma precisa cómo se compone el monto recibido por la familia. Para efectos de la evaluación usamos como unidad de análisis al “hogar” de acuerdo con la definición de la CASEN. Esta no coincide necesariamente con la definición de “familia” que hace la Ficha de Protección Social. En todo caso, en la mayoría de los casos se trata del mismo grupo de personas o grupos bastante similares. En adelante, los términos hogares o familias los vamos a usar indistintamente para referirnos a los hogares según la definición de CASEN.

La muestra de la encuesta CASEN 2011 se compone de 59.084 hogares, de los cuales 1.070 recibieron un pago por Asignación Social. El diseño de la muestra consideró representatividad según zonas rurales y urbanas para cada región del país, pero no de las familias que recibieron la bonificación. En términos poblacionales, de un total de 4.966.890 hogares, 170 mil fueron beneficiados por el Ingreso Ético Familiar, esto es un 3,4% de los hogares. En la muestra esta proporción es de 1,8%. Para el tamaño de la muestra, este resultado es prácticamente imposible si las familias beneficiadas tuviesen la misma probabilidad ser encuestadas en la CASEN 2011 que las no beneficiadas. Es decir, la probabilidad de encuestar a una familia que recibió la Asignación Social tuvo que haber sido menor que la de encuestar a una familia que no lo recibió.

Sin embargo, no tenemos antecedentes para suponer en primera instancia que las familias beneficiadas elegidas no representan al total de familias beneficiadas, o que las familias beneficiadas en la muestra actúen, en promedio, distinto a las no encuestadas luego de controlar algunas características relevantes como la estructura familiar. Además, se trata de familias que deberían ser más homogéneas que el resto de las familias, ya que se trató de un beneficio focalizado a grupo más vulnerable dentro de Chile Solidario.

La información de la CASEN 2011 corresponde a la situación de la familia durante noviembre de ese año. Para esa fecha, las familias participantes del Ingreso Ético Familiar llevaban ocho meses participando del programa, tiempo razonable como para esperar cambios observables en comportamiento producidos por los incentivos del programa, en caso de ser realmente efectivos.

Tal como se mencionó anteriormente, entre las familias beneficiarias del Ingreso Ético Familiar en CASEN 2011, algunas no se encontraban entre los

deciles más pobres. Esto se debe, en buena medida, a los problemas de focalización asociados a la Ficha de Protección Social. Es esperable que familias no vulnerables se comporten de manera distinta que las vulnerables ante un programa como el Ingreso Ético Familiar. Por este motivo, optamos por considerar sólo a familias de los tres primeros deciles de ingresos autónomos. Con esto, la muestra de beneficiados se reduce a 735 hogares. También excluimos de la muestra a hogares con un solo integrante, hogares sin mujeres adultas y hogares con 10 o más integrantes. Luego de aplicar estos filtros, la muestra considerada fue de 708 familias que recibieron la bonificación y de 14.968 que no la recibieron. La Tabla N°6 muestra algunas estadísticas descriptivas de las familias en ambos grupos.

Tabla N°6. Estadísticas descriptivas Hogares con y sin Asignación Social

Variable	Hogares con Asignación Social		Hogares sin Asignación Social	
	Media	Desv. Est.	Media	Desv. Est.
Edad Jefe Hogar	42.9	12.0	48.0	14.7
Jefe Hogar Mujer	56.9%	49.6%	42.6%	49.4%
Escolaridad Jefe Hogar	8.2	3.4	8.3	3.8
Zona Rural	31.8%	46.6%	27.0%	44.4%
Ingreso Monetario Per Cápita	65,798	25,688	63,027	24,256
Ingresos del Trabajo por Adulto ⁱ	81,966	59,241	77,409	54,562
Número de Personas	4.5	1.4	4.2	1.5
Participación Laboral ⁱⁱ	47.5%	31.7%	42.2%	30.2%
Participación Laboral Femenina ⁱⁱⁱ	36.6%	42.3%	26.9%	39.0%
Número de Observaciones	708	-	14,260	-

(i) Se definió como adulto a personas de 15 años o más que no están en edad de jubilar.

(ii) Número de ocupados entre el número de adultos en el hogar.

(iii) Número de mujeres de trabajan entre el número de mujeres adultas en el hogar.

Fuente: Elaborado con datos Encuesta CASEN 2011

En la Tabla N°6 vemos que los hogares que recibieron la Asignación Social tienen, en promedio, jefes de hogar más jóvenes y más mujeres jefas de hogar que los hogares que no recibieron la Asignación Social. Ambos grupos son similares en cuanto al número de personas del hogar y la escolaridad del jefe de hogar. Llama la atención que tanto los ingresos como la participación laboral sean mayores en los hogares que recibieron la bonificación. Uno podría estar tentado a interpretar esta diferencia como el efecto del Ingreso Ético Familiar, y es posible que una parte se deba efectivamente a esto, sin embargo, esta estimación está expuesta a muchas fuentes potenciales de sesgo. Es por esto que para evaluar el impacto de la bonificación sobre un grupo de variables relevantes, usamos la técnica conocida como Emparejamiento (Matching) que controla varios de estos sesgos y que se explica brevemente en la siguiente sección.

5.2 Método empleado

Existen diversas formas de estimar el impacto de una determinada política pública o programa. En la literatura se suele hablar de “tratamiento” para referirse, en forma general, a una intervención cuyo impacto quiera evaluarse.

Una forma sencilla de evaluar el efecto de un tratamiento consiste en seleccionar aleatoriamente a un grupo de individuos para ser tratados y a otro grupo como controles. Ambos grupos deben ser representativos de la población de interés y similares entre ellos. Una vez administrado el tratamiento a uno de los grupos, simplemente se comparan los valores de las variables de resultado de interés con el otro grupo. Diseños experimentales de este tipo son comúnmente usados en medicina para estimar los efectos de los tratamientos. Sin embargo, en la evaluación de políticas públicas no es común contar con datos experimentales⁹. Entre los motivos está la participación voluntaria en los programas y el problema político e incluso ético que se podría presentar al excluir al azar a un grupo de potenciales beneficiarios.

Cuando la participación en un programa no es aleatoria, sino voluntaria o, como en el caso del Ingreso Ético Familiar, relacionada con alguna variable que caracteriza al grupo tratado y lo distingue del resto de la población como es el grado de vulnerabilidad de la familia, la comparación de cómo le va a este grupo respecto del resto de la población suele ser una mala esti-

⁹Una valiosa iniciativa en este sentido la desarrolla el Laboratorio de Acción Social J-PAL.

mación del efecto que realmente tuvo el tratamiento. Esto porque, en estos casos, es muy posible que el grupo tratado responda de forma distinta al tratamiento que el promedio de la población. Por ejemplo, si se abre un curso de inglés gratuito con participación voluntaria en un colegio, es esperable que los alumnos que lo tomen sean precisamente los que más esperan aprender o muestran mayor interés. Luego, es esperable que muestren un mejor rendimiento en las pruebas de inglés que el resto de sus compañeros, incluso si no hubiesen participado en el curso. En el caso del Ingreso Ético Familiar las familias elegidas para recibir el beneficio eran las de menor puntaje en la Ficha de Protección Social, por lo que es esperable que no se comporten igual que el promedio de la población.

Aun cuando el grupo tratado y el grupo de control no hayan sido elegidos aleatoriamente, es posible tener estimaciones de los efectos de una determinada política, usando algunos supuestos. Este tipo de investigación se conoce como cuasi-experimental. Khandker et al. (2010) hacen una revisión de los diseños cuasi-experimentales más usados en evaluaciones de impacto.

Para evaluar el impacto del Ingreso Ético Familiar usamos una técnica conocida como “Emparejamiento” o “Matching,” por su nombre en inglés. En el método de apareamiento se comparan los niveles de las variables de interés (por ejemplo la participación laboral femenina) de una familia que recibe el beneficio, no con el promedio de los no tratados, sino con otra u otras familias del grupo de no beneficiarios pero que sean parecidas en cuanto a un conjunto de características relevantes en la determinación del impacto del tratamiento. Es decir, a cada familia que recibe el beneficio se le busca una pareja entre las familias que no reciben el beneficio, que presumiblemente se comporta como se hubiese comportado la familia beneficiada de no haber recibido el beneficio. La diferencia entre las familias tratadas y un grupo de control construido de esta manera es una estimación del llamado Efecto Promedio del Tratamiento en los Tratados (Average Treatment on the Treated o ATT) que es la medida relevante para evaluar los efectos que tuvo el programa sobre los beneficiarios efectivos de este.

Para construir los grupos de comparación se necesitan variables que determinen cómo un tratamiento influye en las variables de interés. El supuesto es que las familias que sean iguales en cuanto a determinadas características tendrían todas, en promedio, iguales respuestas al tratamiento. Bajo este supuesto, el hecho de que una haya participado y la otra no, dejan de ser relevante. Evidentemente, en la práctica, la elección de características se restringe a las variables disponibles en la base de datos.

Las variables que consideramos fueron: el número de personas en el hogar, el número de mujeres adultas, el número de menores, la escolaridad del

jefe de hogar, la edad del jefe de hogar y si el hogar estaba en zona rural o urbana¹⁰. Cuando el apareamiento se hace considerando varias variables, se recomienda estimar un modelo de participación en el tratamiento en función de las variables seleccionadas y estimar una propensión a participar o “propensity score” en inglés (Rosenbaum y Rubin, 1983). El apareamiento se hace sobre la base del propensity score. Se puede demostrar que bajo ciertos supuestos, las familias con igual propensión a participar en un programa responden, en promedio, igual al tratamiento, independiente de si deciden (o clasificaron para) participar o no de este. El modelo de propensión que construimos cumple con la “condición de balanceo” o “balancing property.” Si no se cumple con la propiedad de balanceo, entonces tampoco se estarían cumpliendo los supuestos para que el propensity score sea una variable válida para el apareamiento. Por último, la muestra de tratados y controles se limita a lo que se conoce como el “soporte común,” estas son observaciones que se encuentren dentro de un mismo rango de valores del “propensity score.” El modelo estimado se encuentra en el anexo.

Para hacer el apareamiento se usó el método del “vecino más cercano,” que consiste en comparar a cada familia tratada con la familia del grupo control que tenga el valor del propensity score más cercano. En caso de que exista más de un vecino cercano, se usa el valor promedio de la variable de interés entre los vecinos más cercanos.

Otras variables como los ingresos del hogar o el número de integrantes económicamente activos se relacionan con los efectos que pueda tener el programa, pero no se pueden usar para el modelo de participación debido a que son variables endógenas. Es decir, dependen de la participación de la familia en el programa. Los ingresos o la participación laboral antes de ingresar al programa sí podrían usarse para el apareamiento, pero no se cuenta con esta información en la CASEN 2011.

Variables a evaluar

El Ingreso Ético Familiar contempla incentivos a: el trabajo femenino, la inscripción y asistencia de niños a la escuela y el control del niño sano para los menores de 6 años. Las variables que evaluamos son:

¹⁰ Definimos como “adulto” a las personas de 15 años o más que no estén en edad de jubilar y como “menor” a personas de 15 años o menos.

La proporción de mujeres adultas en el hogar que trabajan (número de mujeres que trabaja sobre el número de mujeres adultas en el hogar).

La proporción de personas en edad escolar¹¹ que asisten a la escuela (número de personas en edad escolar que asiste a la escuela sobre el número total de personas en edad escolar).

La proporción de niños¹² con control de niño sano al día (número de niños con control al día sobre número total de niños)

Además, existe la posibilidad de evaluar eventuales efectos indeseables del programa. Quizás algunas familias dedican menos tiempo a trabajar por el mayor ingreso que tienen gracias al beneficio (efecto ingreso) o logran más trabajo femenino sujeto al beneficio a costa del trabajo de otros miembros. Los potenciales efectos negativos de las transferencias monetarias ha sido tema de investigación y debate. Dazinger et al. (1981) y Moffitt (1992) ofrecen revisiones de esta amplia literatura. En general, es complicado identificar los eventuales efectos negativos de las transferencias y una buena evaluación de estos requiere de más estudio. En el contexto de esta evaluación, nosotros contribuimos a verificar esta hipótesis estimando el efecto que tuvo la bonificación sobre las variables:

La proporción de adultos económicamente activos¹³ (número de personas activas sobre el número de adultos).

Los ingresos del hogar provenientes del trabajo promedio por adulto (ingresos totales del trabajo sobre el número de adultos).

Ambas variables se relacionan con la dedicación y el esfuerzo por parte del hogar a generar más ingresos por cuenta propia. La CASEN 2011 también incluye información sobre las horas dedicadas al trabajo pero no la consideramos para la evaluación por ser poco confiable. Se encuentra omitida en cerca del 40% de los casos y en ocasiones presenta valores implausibles.

5.3 Resultados

En la Tabla N° 7 se muestran las estimaciones del efecto del Ingreso Ético Familiar sobre las variables consideradas para la evaluación.

¹¹ Definimos en “edad escolar” a las personas entre 6 y 18 años.

¹² Definimos como “niño” a las personas de 6 años o menos.

¹³ Consideramos a una personas económicamente activa si estaba empleada o desempleada de acuerdo con la definición de la CASEN.

Tabla N° 7: Estimación de Efecto de la Asignación Social

Variable	Número de Tratados	Número de Controles	ATT	Desviación Estándar	Test t
Participación Laboral Femenina	708	1435	0.058***	0.022	2.633
Asistencia Escolar ⁱ	661	1149	0.038	0.028	1.345
Control de Niño Sano ⁱⁱ	460	861	-0.005	0.03	-0.165
Proporción de Adultos Activos	708	1435	0.036**	0.016	2.231
Ingresos Promedio por Adulto	708	1435	-9,215***	3,035	-3.036

(i) Se excluyeron del cálculo a las familias sin personas en edad escolar

(ii) Se excluyeron del cálculo a familias sin niños de 6 años o menos.

** indica significancia al 95% y *** indica significancia al 99% de confianza.

Fuente: Elaborado con datos Encuesta CASEN 2011

De acuerdo con las estimaciones de la Tabla N° 8 las familias participantes del Ingreso Ético Familiar tuvieron una mayor participación laboral femenina. La estimación es cercana al 6% y estadísticamente significativa con un 99% de confianza. Como el número de mujeres por hogar es de 1,5 mujeres la estimación nos dice que hubo cerca de un 9% más de mujeres trabajando en los hogares que recibieron el beneficio.

En cuanto a asistencia escolar y control de niño sano, las estimaciones no son significativas estadísticamente. Es decir, al parecer el beneficio no cambió el comportamiento de estos hogares respecto de los que no recibieron el beneficio. Este resultado era esperable debido a que el Subsidio Único Familiar ya exigía asistencia escolar y tener al día los controles de niños sanos. En todo caso, en la actualidad la cobertura de estas dos políticas en el grupo vulnerable ya es bastante buena.

Sobre los potenciales efectos negativos, vemos que la proporción de adultos activos aumenta de manera significativa pero los ingresos promedio por adulto caen en poco más de 9 mil pesos (de 2011). Esto nos indica que la mayor participación de trabajo femenina no se produjo a costa del trabajo de otros miembros que no estuviesen sujetos al beneficio, o al menos no en la mayoría de los casos. Sin embargo, llama la atención que los ingresos

promedio del hogar por trabajador sean menores. Esto puede deberse a que los nuevos trabajos femeninos creados tengan, en promedio, menores remuneraciones que los del resto de los trabajadores, o a que las familias con el beneficio tendrían más personas trabajando, pero cada una de ellas dedicando, en promedio, una menor cantidad de horas. Es decir, que es posible que las familias hayan respondido al incentivo empleando a más miembros, pero cada uno de ellos dedicando menos horas o menos esfuerzo. En todo caso, se trata de un tema que requiere de mayor estudio como para extraer conclusiones pero que la evidencia preliminar nos muestra que es una hipótesis que vale la pena investigar más.

6. CONCLUSIONES

En Chile, aún queda mucho para superar la pobreza y el Ingreso Ético Familiar es un buen comienzo. Las principales fortalezas del Ingreso Ético Familiar es que se diseña tratando de incentivar el empleo y está focalizado en la pobreza extrema. Se observa que a diferencia de la experiencia internacional, en el caso chileno la población objetivo es la pobreza extrema, las transferencias tienen menor monto y el empleo juega un rol fundamental.

Tal como se muestra en este estudio, el programa en su primera etapa presentó un efecto positivo en participación laboral de la mujer y en promedio se observa un 9% más en participación que el grupo de control. Además, dentro de las familias que participaron de la Asignación Social existe una mayor proporción de adultos que trabajan. Adicionalmente se muestra que no aumenta el ingreso promedio por adulto pero se requiere de otro tipo de estudio para ahondar en las posibles causales.

Por otra parte, no se encuentran efectos en participación escolar ni tampoco en la condición de control de niño sano. Esto último se explica posiblemente a que estas condiciones ya eran consideradas y bonificadas en otro programa llamado Subsidio Único Familiar.

Siendo el empleo la principal herramienta para superar la pobreza, el Ingreso Ético Familiar puede potencialmente terminar con la pobreza de forma definitiva. Más aún, se observa que los montos entregados significan un aporte importante para el ingreso de un hogar en situación de extrema pobreza.

No obstante, y tal como se observa en este estudio, si la población objetivo son las personas en condición de extrema pobreza, aún está pendiente el desafío en cuanto a focalización.

REFERENCIAS

- Alcalá Consultores (2005). "Propuestas de una estrategia de intervención para fortalecer la inserción social de las familias puente a través del capital social comunitario." Serie Puente a la Vista. Fosis.
- Asesorías para el Desarrollo, 2005a. "Necesidades y aspiraciones de las familias que han finalizado la etapa de apoyo psicosocial del Sistema de Protección Social Chile Solidario." Serie de Estudios Chile Solidario. Mideplan.
- Attanasio, Orazio, Emla Fitzsimmons, and Ana Gómez (2005). "The Impact of a Conditional Education Subsidy on School Enrollment in Colombia". Unpublished manuscript. Institute for Fiscal Studies, London.
- Centro de Medición Pontificia Universidad Católica (2005). "Asesorías para la elaboración de un instrumento cuantitativo de evaluación de efectos psicosociales del Programa Puentes." Serie Puente a la Vista, Fosis
- Danzinger, Sheldon, Robert Haveman y Robert Plotnick (1981). "How income transfer programs affect work, savings, and the income distribution: A critical review". *Journal of economic literature*. JTOR.
- Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile (2005). "Estudios Efectos de la intervención psicosocial en las mujeres que participan directamente en el sistema Chile Solidario." Serie de Estudios Chile Solidario. Mideplan.
- Fiszbein, Ariel, Norbert Schady, Francisco Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto and Emmanuel Skoufias (2009). "Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty". World Bank. Washington DC.
- Friedman, Milton (1962). "Capitalism and Freedom". University of Chicago Press.
- Galasso, Emanuela (2006). "Alleviation Extreme Poverty in Chile." Development Research Group. World Bank.
- Henoch, Paulina, Rodrigo Troncoso y Ercos Valdivieso (2010). "Evolución de la Pobreza y Focalización de los Subsidios. ¿Por qué hay más Pobres en Chile?". Libertad y Desarrollo. Serie de Informe Social N° 130.
- Heckman, James (2008). "School, Skills, and Synapses." *Economic Inquiry* 46 (3): 289 - 324.
- Heckman, James y Dimitriy Masterov (2007). "The Productivity Argument for Investing in Young Children.2 Working Paper 13016, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hoddinott, John, y Lawrence Haddad (1995). "Does Female Income Share Influence Household Expenditures? Evidence from Côte d'Ivoire." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 57 (1): 77-96.
- Imbens, Guido. (2000). The role of the propensity score in estimating dose-response functions. *Biometrika* 87(3): 706-710

- Khandker SR, Koolwal GB, Samad H. (2009). Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices. Washington: World Bank Publications.
- Larrañaga, Osvaldo, Dante Contreras y Jaime Ruiz Tagle (2009). "Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes." Borrador PNUD.
- Larrañaga, Osvaldo (2010). "Las Nuevas Políticas de Protección Social en Perspectiva Histórica". Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile.
- Larrañaga, Osvaldo y Dante Contreras (2010). "Chile Solidario y el Combate a la Pobreza". Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile.
- Lundberg, Shelly, Robert Pollak, y Terence Walles (1997). "Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit." *Journal of Human Resources* 32 (83): 463-80.
- Moffitt, R. 1992. Incentive effects of the U.S. welfare system: A review. *Journal of Economic Literature* 30: 1-61.
- Perticara, Marcela (2007). "Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario." Mideplan.
- Quisumbing, Agnes y John Maluccio (2000). "Intra-household Allocation and Gender Relations: New Empirical Evidence from Four Developing Countries". Discussion Paper 84, Food Consumption and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- Rosenbaum, P. R. and Rubin, D. B. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika* 70, 41-55.
- Schultz, Paul (2004). "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican PROGRESA Poverty Program." *Journal of Development Economics* 74 (1): 199 - 250.
- SUR Profesionales Consultores (2005). "Evaluación de cinco programas de la oferta pública social, participantes del Sistema Chile Solidario." Serie de Estudios Chile Solidario. Mideplan.
- Thomas, Duncan (1990). "Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach". *Journal of Human Resource* 25 (4):635-64.

Transferencias condicionadas de dinero: El caso Colombia y su Programa Familias en Acción

DAYI M. SEDANO GONZÁLEZ

Hispanic American Center for Economic Research, Estados Unidos

1. PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN (PFA)

1.1 NATURALEZA, ORIGEN, EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y OBJETIVOS DEL PFA

En el año 1999, durante las administraciones del presidente colombiano Andrés Pastrana Arango y su par estadounidense Bill Clinton, fue concebido el *Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado*, internacionalmente conocido como *Plan Colombia*. El texto del acuerdo explica que fue forjado como “una estrategia integral de cooperación bilateral entre los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos, cuyo objetivo general es combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia, al tiempo que se fortalece el control sobre la oferta de drogas ilícitas”. Al momento de su firma, el convenio buscaba además “consolidar las responsabilidades centrales del Estado, la promoción de la democracia y del imperio de la ley, la aplicación de la justicia y el respeto a los derechos humanos, y la preservación del orden con la recuperación del monopolio en el uso de la fuerza en poder del Estado”¹.

Cabe destacar que en ese mismo año las cifras nacionales mostraban un panorama dificultoso para Colombia, con un Producto Interno Bruto (PIB) que había disminuido un 4,3% respecto del año anterior, una tasa de desempleo del 20%, una tasa de inflación del 13% y un nivel de pobreza medida por ingresos que afectaba al 59% de los colombianos. La crisis económica

¹ Ver: <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf>.

afectaba con mayor severidad al segmento más pobre de la población, comprometiendo un 21% de sus ingresos, hecho que se manifestaba mayoritariamente en la disminución del gasto de sus hogares en alimentos, vivienda, salud y educación.²

En ese complicado contexto, la administración Pastrana optó por aplicar una solución paternalista, diseñando y poniendo en marcha, mediante el documento CONPES³ 3075 del año 2000, la Red de Apoyo Social (RAS), planteada con el supuesto objetivo de generar revitalización social y económica para mitigar el impacto de la recesión y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable. Esta red contemplaba tres programas temporales de emergencia: *Empleos en Acción*, que daría ocupación transitoria a la población más pobre; *Jóvenes en Acción*, que buscaría mejorar el acceso al mercado laboral de los jóvenes de bajos recursos; y *Familias en Acción*, que consistía en la entrega de subsidios condicionados para mejorar la nutrición y la escolaridad de los niños más vulnerables. Teniendo en cuenta las transformaciones en la cobertura del programa, pueden distinguirse tres etapas en la evolución de este último, tema central de nuestra investigación:

1.1.1. Etapa Uno: Año 2000 a 2006

En el año 2000, el gobierno colombiano autorizó la creación del *Programa Familias en Acción (PFA)* y definió sus objetivos, sus características y sus fuentes de financiación. Inicialmente fue diseñado con una duración de tres años (junio de 2001 a junio de 2004), con una meta inicial de 340.000 familias, ubicadas en aproximadamente 300 municipios rurales con menos de 100.000 habitantes cada uno. El CONPES 3081 de 2000, autorizó al Gobierno a contratar un crédito externo, con préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por valor de 420 millones de dólares para la ejecución de los tres programas de la RAS, de los cuales 230 millones fueron asignados al PFA.

Un año después, se evidenció que el número de familias inscritas para beneficiarse del PFA era inferior a lo esperado, por lo que el gobierno autorizó la inclusión de un mayor número de municipios, alcanzando de ese modo

² Fuente: "El camino recorrido, Diez años Familias en Acción". DNP, Acción Social. 2010.

³ El *Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)* es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

la meta de 340.000 familias. Eso resultó en la cobertura de un total de 627 municipios, aquellos con mayor población según lo establecido en el nivel 1 del SISBEN⁴, es decir unos 27 departamentos que abarcan al 57% del total de los municipios del país.

En el año 2002, Álvaro Uribe Vélez asumió la presidencia y sus ministros propusieron el *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*⁵ bajo el lema: “Hacia un Estado Comunitario”, enfocado primordialmente en fortalecer la seguridad nacional. El plan impulsaba además el crecimiento económico sostenido y la ampliación y mejora de la seguridad social, a través de la articulación de programas de asistencia, entre ellos el PFA.

Tras la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional⁶, el programa pasó a incluir entre sus beneficiarios a la población desplazada por la violencia. Acatando la orden, el gobierno nacional amplió la cobertura del PFA para atenderla a más de 1.650.000 víctimas del desplazamiento forzado interno registradas hasta ese año en Colombia.

Mediante el Documento CONPES 3359 de 2005, se autorizó al gobierno nacional a solicitar un crédito externo por 86,4 millones de dólares con el objeto de garantizar los recursos del PFA hasta el año 2006, y para extender su cobertura de 340.000 a 400.000 familias pobres, presentes en 702 municipios de 31 departamentos, incluyendo zonas rurales, urbano marginales y algunas capitales (modificando de ese modo lo que en principio había tenido una cobertura territorial mayoritariamente rural).

1.1.2. Etapa Dos: Año 2006 a 2010

Durante la segunda administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez, llegó su *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* bajo un nuevo lema: “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, y con una clara orientación a reducir la pobreza y generar un crecimiento alto y sostenido, como condición para un desarrollo con equidad.

⁴ El SISBEN es un registro que consta de un cuestionario que se aplica a los individuos para obtener información de empleo, ingresos, características de la vivienda y demográficas, educación y servicios públicos. Por medio de un proceso sistematizado se ordena a la población por pobreza de manera continua, asignándole a cada individuo un puntaje entre 0 y 100. La población así ordenada se divide en seis niveles, los más pobres se ubican en los primeros niveles.

⁵ Primer plan de gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

⁶ Ver: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>>.

A finales de 2006, se crea la Red de Protección Social Contra la Extrema Pobreza (Red Juntos), como una nueva estrategia para mejorar las condiciones de vida de las familias más vulnerables del país (las familias registradas en el nivel 1 del SISBEN y los desplazados forzosos), y dentro de ésta, se propuso al PFA como medio para la identificación de las familias.

Por medio del Documento CONPES 3472 de 2007 se autorizó la ampliación de la cobertura, abarcando un total de 1.500.000 familias, incluyendo además el ingreso de los integrantes de las comunidades indígenas como beneficiarios, y la ampliación del PFA a medianos y grandes centros urbanos. El documento también autorizó al gobierno nacional a contratar un crédito externo por 1.500 millones de dólares para financiar su programa hasta el año 2010. Cabe destacar que la meta se amplió a 3 millones de familias en el año 2009.

De acuerdo con las cifras proporcionadas por Acción Social, tras 10 años de ejecución, el programa había realizado inscripciones en el 99,5% de los 1.102 municipios del país, con un total de 2.582.020 *familias beneficiadas* (346 mil familias desplazadas por la violencia, 70 mil familias indígenas y 380 mil familias afrocolombianas) y *más de cinco millones de menores beneficiados* con subsidios de nutrición y educación. La *ejecución presupuestal habría sido de 7,6 billones de pesos colombianos*, de los cuales el 54% provinieron de créditos externos del Banco Mundial y del BID, y el 45% de los fondos de los contribuyentes colombianos.

1.1.3. Etapa Tres: Año 2010 - hasta nuestros días

Más recientemente, durante la administración del actual Presidente Juan Manuel Santos, fue sancionada la Ley 1532 de 2012 por medio de la cual “se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción”, que eleva el programa a política de Estado permanente, obliga su implementación así como la asignación de los recursos correspondientes.

En julio de 2012, se comenzó a ejecutar el programa *Más Familias en Acción*, que tiene contemplado beneficiar a 300 mil familias más. De acuerdo con el economista Roberto Angulo⁷, se tiene prevista una ampliación de los

⁷ Director de Ingreso Social del Departamento de la Prosperidad Social (DPS), coordinador del rediseño y de la implementación *Más Familias en Acción* y *Jóvenes en Acción*. Entrevista en <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3405-mas-familias-en-accion.html>

subsidios y la creación de otros programas referentes a incentivos para familias vulnerables con miembros en situación de discapacidad, y subsidios diferenciales para comunidades indígenas con el objetivo de fortalecer sus usos y costumbres. En cuanto al subsidio para educación (que se entrega por cada hijo en primaria o en secundaria) habrá un límite de máximo tres incentivos por familia. Según declaraciones del Director del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), Bruce MacMaster, el presupuesto del programa para el año 2013 es de \$1,7 billones de pesos colombianos.

Programa Familias en Acción			
Cifras seleccionadas			
	2001	2005	2010
Presupuesto			
Col\$	32.905.000.000	245.272.000.000	1.960.838.367.910
US\$	14.308.805	105.682.699	1.003.816.130
Gasto			
Col\$...	216.052.623.000	...
US\$...	93.092.665	...
Cobertura hogares			
Efectiva	...	514.502	2.598.566
Programada	...	500.000	...
Cobertura personas			
Efectiva	...	2.315.259	11.693.547
Programada	...	2.250.000	...
Transferencias monetarias (Col\$)			
Subsidio de nutrición (Min)	...	46.500	20.000
(Max)	...	--	50.000
Subsidio de educación (Min)	...	14.000	15.000
(Max)	...	28.000	60.000
Monto mínimo per cápita	...	3.111	3.571
Monto máximo por familia	...	--	110.000
Transferencias monetarias (US\$)			
Subsidio de nutrición (Min)	...	20,0	10,2
(Max)	...	--	25,6
Subsidio de educación (Min)	...	6,0	7,7
(Max)	...	12,1	30,7
Monto mínimo per cápita / Minimum amount per capita	...	1,3	1,8
Monto máximo por familia / Maximum amount per household	...	--	56,3

... = No hay cifras disponibles

*Fuente: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL)*⁸

1.2 EL PFA EN LA ACTUALIDAD

La Ley 1532 de 2012 regula hoy en día el funcionamiento del programa, que como ya mencionamos tiene ahora un carácter permanente, definiendo que el PFA: “consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso, y mejorar la salud y educación de los menores de 18 años de las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas que se encuentran en condición de pobreza y vulnerabilidad”.

El Departamento para la Prosperidad Social (DPS)⁹ establece como beneficiarios a: Familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, familias en condición de desplazamiento registradas en el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) y familias indígenas registradas en los Censos Indígenas por el gobernador de su respectivo cabildo indígena registrado en el Ministerio del Interior y Justicia con integrantes menores de 18 años.

De acuerdo al DPS, los requisitos para autorizar las transferencias son: que las madres lleven a sus hijos a controles de crecimiento y desarrollo y que cumplan con los esquemas de vacunación y garanticen la asistencia escolar a un 90% de las clases. Hasta tanto no terminados los ciclos de educación y salud iniciados con los miembros de una determinada familia beneficiada, ésta no podrá ser retirada del programa, salvo que se demuestre: 1. Que ha mejorado la condición social y económica de la familia. 2. Que en la familia hay menores desescolarizados, explotados laboralmente, desnutridos, víctimas de maltrato físico y/o sexual, o abandonados. 3. Que la familia beneficiaria haya suministrado información falsa para acceder al programa.

El DPS establece los valores de los subsidios en base al criterio establecido en la siguiente tabla (nótese que los pagos se realizan en ciclos bimensuales y en pesos colombianos):

⁸ Ver: <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/referencias.php?id=12>>.

⁹ Ver: <<http://www.dps.gov.co/contenido.asp?catID=204&conID=157&pagID=264>>.

		SISBEN Nivel 1 (No perteneciente a las Grandes Ciudades) y Población en condición de desplazamiento:	SISBEN Nivel 1 (Grandes Ciudades – Cali, Medellín y Soacha):	SISBEN Nivel 1 (Grandes Ciudades - Ibagué, Neiva, Popayán, Santa Marta y Sincelejo):	SISBEN Nivel 1 (Grandes Ciudades - Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Montería, Pasto, Pereira, Villavicencio y Yopal):			
SUBSIDIO DE NUTRICIÓN								
Niños entre 0 y 7 años. (uno por familia)		\$50.000/mes (\$100.000/ciclo)	\$50.000/mes (\$100.000/ciclo)	\$50.000/mes (\$100.000/ciclo)	\$50.000/mes (\$100.000/ciclo).			
Niños entre 7 y 11 años. (uno por familia)				\$20.000/mes (\$40.000/ciclo).	\$20.000/mes (\$40.000/ciclo).			
Familias con niños de entre 0 y 7 y entre 7 y 11. (uno por familia)				\$50.000/mes (\$100.000/ciclo).	\$50.000/mes (\$100.000/ciclo).			
SUBSIDIO DE EDUCACIÓN								
Niños entre de 7 y 18 años (por niño)	Primaria	\$15.000/mes (\$30.000/ciclo).	\$15.000/mes (\$30.000/ciclo).	No hay subsidio de primaria	No hay subsidio de primaria			
	Secundaria	\$30.000/mes (\$60.000/ciclo).	6°, 7° y 8°	\$25.000/mes (\$50.000/ciclo).	Desde los 11 años	\$30.000/mes (\$60.000/ciclo).	\$25.000/mes (\$50.000/ciclo).	
			9° y 10°	\$35.000/mes (\$70.000/ciclo).		\$45.000/mes (\$90.000/ciclo).	Desde los 11 años	\$35.000/mes (\$70.000/ciclo).
			11°	\$40.000/mes (\$80.000/ciclo).		\$60.000/mes (\$120.000/ciclo).		\$40.000/mes (\$80.000/ciclo).

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la estructura del Programa Familias en Acción, éste se registra en tres niveles de operación: nacional, departamental y municipal, lo que supone un esquema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno que colaboran para el cumplimiento de sus objetivos. El ciclo operativo consta de dos fases: la primera incluye los procedimientos de identificación y selección de municipios y beneficiarios del PFA, la concertación institucional a nivel municipal, la inscripción de familias elegibles y el primer pago. La segunda contiene el registro de los procedimientos de recepción y trámite de novedades, quejas y reclamos, el fortalecimiento institucional y la promoción de la salud y la educación, la corresponsabilidad y verificación de compromisos en educación y salud, el segundo pago y subsiguientes y la salida de las familias del Programa.

Para la identificación y selección de municipios se tiene en cuenta la disponibilidad de mecanismos financieros para el pago de los subsidios y la capacidad de la oferta de servicios de salud y educación para atender a la población potencialmente beneficiaria.

De acuerdo a la Ley 1532 (Art. 10 parágrafo 3) “para evitar que la asignación de subsidios de Familias en Acción se convierta en un instrumento de clientelismo electoral, la norma prohíbe las afiliaciones al programa durante los 90 días previos a las votaciones, excepto en el caso de familias desplazadas”.

2. ESTADÍSTICAS NACIONALES DE COLOMBIA Y EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

En los últimos años, Colombia ha logrado posicionarse como una economía decididamente emergente, caracterizada por su riqueza en materias primas y recursos, mayor seguridad, una situación macroeconómica favorable, una población joven pujante y mejor capacitada, y tratados de libre comercio firmados principalmente con los Estados Unidos y la Unión Europea, logrando así atraer inversionistas de todo el mundo y despertar un gran entusiasmo entre los analistas económicos internacionales. Pese a ello, Colombia aún debe enfrentar retos de particular importancia tales como la amenaza constante a la seguridad que nos procura el accionar combinado de grupos terroristas, narcotráfico, Bandas Criminales (BaCrim), y del crimen organizado en general. Por su parte, los sucesivos gobiernos colombianos no parecen haber cooperado suficientemente, castigando a los contribuyentes locales con altas tasas impositivas, gastando ineficientemente los recursos del erario público y despreocupándose de la desfavorable percepción en cuanto a la corrupción.

A los efectos de avanzar en nuestra investigación, dedicaremos este capítulo completo a analizar cómo han evolucionado los indicadores estadísticos nacionales que guardan relación con el Programa Familias en Acción.

Indicadores relativos a la población beneficiaria del PFA

- Evolución del número de desplazados

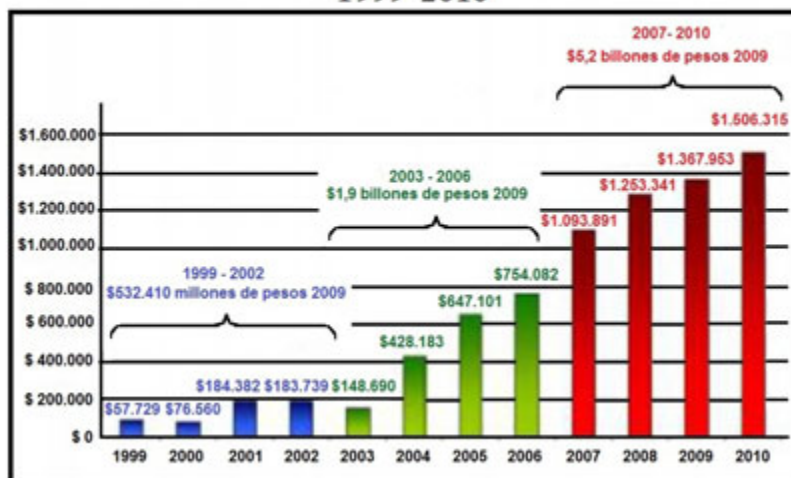
El conflicto armado colombiano tiene una historia de más de medio siglo y una de sus derivaciones más crudas ha sido el desplazamiento forzado interno de la población civil por motivos tales como: extorsión, torturas, secuestro, ejecuciones extrajudiciales y masacres.

De acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada (RUPD)¹⁰, en Colombia hay actualmente 3.316.862 personas desplazadas (un total de 754.539 hogares) que han sido expulsadas de 1.109 municipios y corregimientos departamentales, usualmente obligadas a dejar sus hogares, tierras y pertenencias, con una dinámica evolutiva.

Entre los años 1999 y 2002, las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD) invirtieron 532.410 millones de pesos colombianos para la atención de población en situación de desplazamiento. Posteriormente entre 2003 y 2006, este rubro ascendió a 1,9 billones de pesos, y entre los años 2007 y 2010 este presupuesto ascendió a 5,2 billones de pesos como puede verse en la siguiente gráfica:

¹⁰ El *Registro Único de Población Desplazada (RUPD)* es una herramienta técnica que le permite al Gobierno Nacional, a través de Acción Social, administrar la información de la población en situación de desplazamiento, identificando persona a persona, sus características sociodemográficas, culturales y geográficas. La expulsión de población hace referencia al hecho de desplazamiento, mientras que la declaración se refiere al momento en el que la víctima del desplazamiento denuncia ante las autoridades competentes que en algún momento fue víctima del desplazamiento. Ley 387 de 1997.

Presupuesto para Atención a Población Desplazada 1999- 2010



Fuente: Departamento para la Prosperidad Social (DPS)

-Evolución del número de indígenas y afrocolombianos

En Colombia se han identificado 87 pueblos indígenas, con una población total de 1.378.884 integrantes, que hablan 64 lenguas amerindias y que se encuentran distribuidos en 710 resguardos ubicados a lo largo de 27 departamentos¹¹. Los indígenas conforman el 3,4% del total de la población colombiana, habitan en extensos territorios colectivos ricos en recursos naturales, propicios también para el cultivo de la planta de coca y cercanos a las fronteras colombianas. Constituyen además uno de los grupos humanos más vulnerables a la violencia y al desplazamiento interno. Según cifras oficiales, aproximadamente el 2% del total de los desplazados colombianos pertenece a alguna etnia indígena. Entre los años 1997 y 2011, se desplazó un total de 106.562 indígenas y tan sólo en el año 2011 se desplazaron 4.080 indígenas en Colombia.

Aunque no hay criterios especiales para incluir a la población afrocolombiana como beneficiarios del PFA, gran proporción de ellos están registrados en el nivel 1 del SISBEN. En los siguientes gráficos se muestra la proporción de los grupos étnicos y su distribución a nivel nacional:

¹¹ Ver: <http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/pueblos-indigenas-en-colombia/>

Censos de Población en Colombia, y criterios de identificación de los grupos étnicos.¹²

Año	Total Población	Indígenas	%	Negros o Afrocolombianos	%
2005	41.468.384	1.392.623	3,40	4.311.757	10,60

-Evolución del número de personas en condición de pobreza (registradas en SISBEN 1)

Según el DNP, el SISBEN es un sistema de información que identifica y clasifica a las personas y sus familias conforme a sus condiciones socio-económicas. En esa medida, el SISBEN es una base de datos que contiene a la población encuestada y sirve para seleccionar a los potenciales beneficiarios de subsidios dentro de los programas sociales.

Para el año 2006, la población sisbenizada en el nivel 1 nacional era de 15.396.225 personas, compuesta por 9.099.126 personas del sector urbano y 6.296.099 personas del sector rural. Dos años después, la cifra aumentó a 17.360.095 personas registradas, conforme a los datos provistos por el DNP.

2.2 Indicadores relativos a los objetivos del PFA

-Evolución de la Pobreza

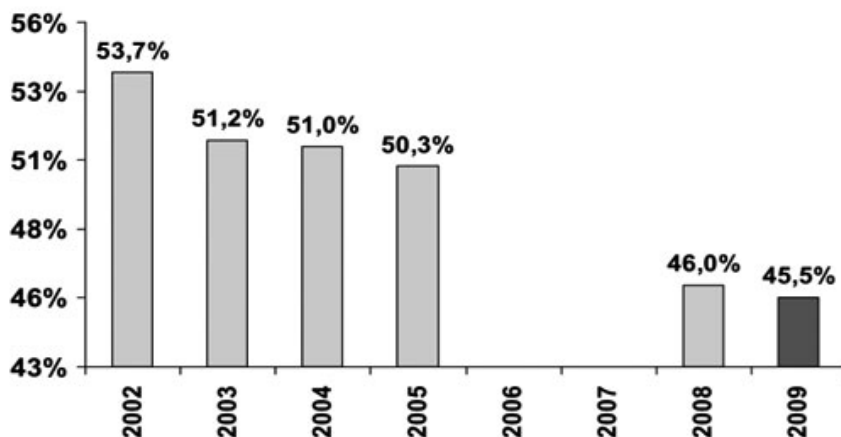
El gobierno colombiano utiliza dos métodos estadísticos distintos para calcular la pobreza: el primero es el cálculo a partir de los ingresos monetarios de los hogares, estableciendo entonces un monto mensual de ingresos debajo del cual se habla de *pobreza monetaria*¹³. El segundo es el *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)* que evalúa 5 dimensiones (condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, educación y condiciones de la vivienda y servicios públicos) donde los hogares colombianos podrían estar en privación. Este segundo método comenzó a utilizarse en Colombia a partir del año 2005.

¹² Ver: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

¹³ Se considera *pobre* a una persona cuyo ingreso mensual esté por debajo de \$187.079, y en la *indigencia* si el ingreso mensual es de \$83.578 pesos. Cifras 2011. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

En la siguiente gráfica se muestra la evolución de la Pobreza Monetaria Nacional:

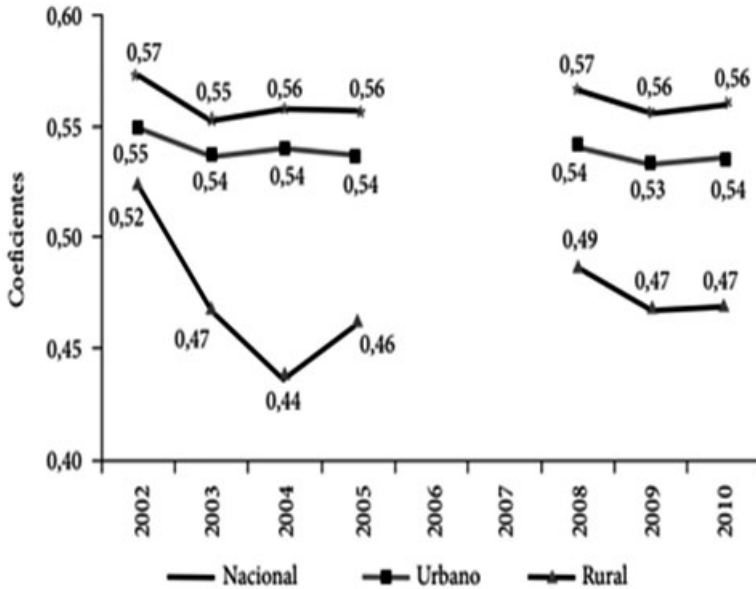
Pobreza Monetaria Nacional 2002 – 2009:



De acuerdo con la evolución del Coeficiente de Gini¹⁴ puede decirse que Colombia ha estado históricamente entre los países más desiguales del mundo. En la gráfica siguiente se puede ver la situación a nivel regional y nacional, urbano y rural:

¹⁴ El *Coeficiente de Gini* mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Mide la superficie entre la curva de Lorenz (que muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre) y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Un índice de Gini de 0% representa una equidad perfecta, un índice de 1% representa una inequidad perfecta. Tomado de las publicaciones del Banco Mundial.

Coeficiente de Gini: nacional, urbano y rural
2002 - 2010



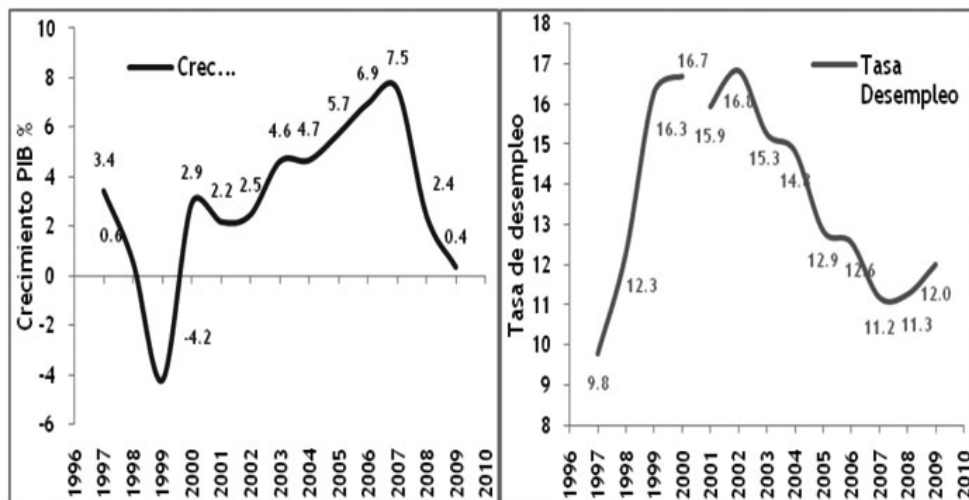
Fuente: Cálculos Meseop con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por Meseop y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2010).

-Evolución del desempleo

En los últimos años la tasa de desempleo en Colombia ha experimentado un significativo descenso en comparación con las tasas de finales del siglo XX, pero aún no ha logrado reducirse a un sólo dígito. Cabe además destacar que en el año 2012 la tasa de inactividad y la tasa de desempleo entre la población joven fueron del 27% y del 42% respectivamente.

En los gráficos expuestos a continuación puede verse que el crecimiento económico y el desempleo tienen tendencias inversamente proporcionales. Desde el año 2008 se ha registrado poco crecimiento económico, la tasa de desempleo ha venido en aumento e igualmente el número de inactivos ha tendido a la baja, luego de que el pico más alto de la década se registrara en el año 2007:

Desempleo y crecimiento económico, 1997 – 2009



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales; DANE, Informe de Emplame ECH-GEIH

Población desocupada e inactiva 2001 – 2011

Año	Ocupados	Desocupados	Inactivos
2001	16.506	2.907	11.951
2002	16.620	3.084	12.352
2003	17.467	2.878	12.410
2004	17.578	2.767	13.177
2005	18.072	2.406	13.689
2006	17.897	2.448	14.509
2007	18.504	2.039	15.307
2008 abril	18.954	2.341	14.767
2009 Agosto	18.267	2.428	13.545
2010 Agosto	19.316	2.424	13.042
2011 junio	19.732	2.418	13.076

Fuente: DANE

-Evolución de la cobertura en educación y salud

En cuanto a la cobertura neta en educación, entendida como la capacidad del sistema para atender a la población en edad escolar, las brechas por zona son preocupantes: en el año 2011, la cobertura neta en educación media fue del 24,3% en las zonas rurales, mientras en las zonas urbanas alcanzó 50,2%. Esto quiere decir que tres de cada cuatro jóvenes que habitaban en la zona rural del país y que estaban en edad de cursar los grados 10^o y 11^o no lo hicieron.¹⁵

En Colombia el nivel Preescolar comprende como mínimo un grado obligatorio de Transición; Básica comprende cinco grados de Primaria y cuatro de Secundaria; y Media comprende los grados 10^o y 11^o.

Según las cifras oficiales, el 91% de la población nacional tiene cobertura médica y dos terceras partes de los colombianos están afiliados al régimen subsidiado¹⁶, según lo evidencia la siguiente tabla:

¹⁵ Fuente: Informe Nacional de Competitividad 2012 - 2013. Consejo Privado de Competitividad.

¹⁶ Mecanismo mediante el cual la población más pobre del país, sin capacidad de pago, tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado. Fuente de los datos reproducidos: Ministerio de Salud. Cobertura en salud a junio de 2012.

DEPARTAMENTO	AFILIADOS CARGADOS EN BDUA JUNIO 30 DE 2012		Total general	DANE (Estimación y Proyección)	COBERTURA
	Contributivo	Subsidiado			
ANTIOQUIA	3.218.514	2.353.137	5.571.651	6.221.817	89,55%
ATLANTICO	1.072.896	1.268.197	2.341.093	2.373.550	98,63%
BOGOTA D.C.	5.457.332	1.286.353	6.743.685	7.571.345	89,07%
BOLIVAR	618.936	1.329.891	1.948.827	2.025.573	96,21%
BOYACA	410.399	694.829	1.105.228	1.271.133	86,95%
CALDAS	404.287	457.057	861.344	982.207	87,69%
CAQUETA	66.798	288.969	355.767	459.515	77,42%
CAUCA	251.236	961.352	1.212.588	1.342.650	90,31%
CESAR	308.105	796.734	1.104.839	991.584	100,00%
CORDOBA	311.372	1.323.909	1.635.281	1.632.637	100,00%
CUNDINAMARCA	1.016.073	927.166	1.943.239	2.557.623	75,98%
CHOCO	47.952	395.024	442.976	485.543	91,23%
HUILA	293.642	730.842	1.024.484	1.111.947	92,13%
LA GUAJIRA	154.794	660.066	814.860	874.532	93,18%
MAGDALENA	372.360	972.755	1.345.115	1.223.875	100,00%
META	391.498	384.892	776.390	906.805	85,62%
NARIÑO	249.894	1.122.168	1.372.062	1.680.795	81,63%
NORTE DE SANTANDER	422.530	806.977	1.229.507	1.320.777	93,09%
QUINDIO	223.210	254.634	477.844	555.836	85,97%
RISARALDA	473.659	355.801	829.460	935.910	88,63%
SANTANDER	1.006.323	859.837	1.866.160	2.030.775	91,89%
SUCRE	159.278	763.312	922.590	826.780	100,00%
TOLIMA	446.633	748.648	1.195.281	1.396.038	85,62%
VALLE	2.291.616	1.826.237	4.117.853	4.474.369	92,03%
ARAUCA	35.522	177.950	213.472	253.565	84,19%
CASANARE	133.007	199.887	332.894	337.886	98,52%
PUTUMAYO	41.669	261.082	302.751	333.247	90,85%
SAN ANDRES	31.136	21.511	52.647	74.541	70,63%
AMAZONAS	12.543	51.330	63.873	73.699	86,67%
GUAINIA	3.543	37.651	41.194	39.574	100,00%
GUAVIARE	11.492	63.959	75.451	106.386	70,92%
VAUPES	2.456	24.313	26.769	42.392	63,15%
VICHADA	5.215	47.584	52.799	66.917	78,90%
TOTAL	19.945.920	22.454.054	42.399.974	46.581.823	91,02%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Oficina de Planeación,
junio de 2012 (cifras preliminares).

-Evolución de la superficie de tierra ocupada con cultivos ilícitos

El PFA nació en el contexto del *Plan Colombia* cuyo principal objetivo consiste en combatir las drogas ilícitas de manera efectiva. En la gráfica de la izquierda se aprecia una disminución leve del área cultivada con plantas de coca pero un aumento en la cantidad de municipios afectados en la última década. En dicho período han sido afectados 292 de los 923 municipios que conforman los 24 departamentos con presencia de cultivos de coca; de ellos, 117 municipios (el 40%) han tenido presencia de cultivos de coca a lo largo de todo el período, mientras que en los 175 restantes el fenómeno es intermitente.

INDICADORES RELATIVOS AL FINANCIAMIENTO DEL PFA

-Recursos captados por el Gobierno Nacional Central (GNC)

De acuerdo con las cifras publicadas por el Banco Mundial, en el año 2010 los gastos del gobierno central en subsidios y otras transferencias representaron el 60,97% del total del gasto, con una tendencia al alza desde el año 2002 cuando se registró un aumento del 40%.

-Emisión de mayor deuda pública

El comportamiento del endeudamiento público entre 2000 y 2010 se vio afectado por muchos factores, entre los que cabe destacar el déficit estructural del gobierno, la volatilidad de las condiciones de los mercados nacional e internacional y los cambios institucionales y legales que, a lo largo de la década, definieron las finanzas públicas colombianas. La deuda externa del GNC pasó de 15,4% a 21,1% del PIB entre el año 2000 y el 2003, y de este porcentaje al 11,1% en 2007 y al 10,8% en 2010. La deuda del Gobierno Nacional, al 31 de diciembre de 2010, ascendió a \$205,57 billones de pesos colombianos (37,58% del PIB) de los que \$59,31 billones (10,84% del PIB) correspondieron a deuda externa.¹⁷

¹⁷ Fuente: "Situación de la deuda pública colombiana 2010". Contraloría General de la Nación (CGN).

-Incremento de la presión tributaria

De acuerdo con la edición 2012 del *Informe Doing Business* del Banco Mundial, Colombia presenta una carga total de impuestos sobre las utilidades que asciende al 74,8%, superando así en 27 puntos al promedio de América Latina. Las mayores diferencias obedecen a los impuestos laborales y las contribuciones a la seguridad social, de acuerdo con los indicadores analizados en la tabla¹⁸.

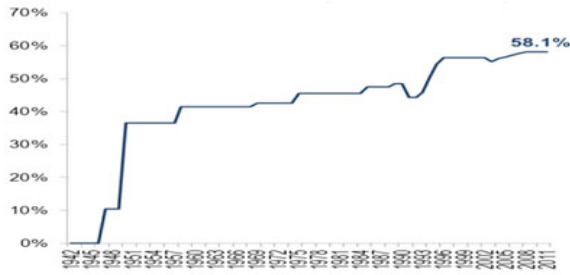
Pese a las múltiples reformas tributarias que se han implementado en la última década, ninguna ha propuesto reducir la tasa impositiva y prácticamente todas han propuesto la urgencia de aumentar la recaudación. La reforma tributaria más reciente, aprobada en diciembre de 2012, pretende reducir los costos no salariales para supuestamente disminuir el desempleo y la desigualdad en el país.

Indicador	Colombia	América Latina y el caribe
Pagos (numero por año)	9.0	32.0
Tiempo (horas por año)	193.9	382.0
Impuesto a las ganancias (%)	18.9	19.9
Impuestos laborales y contribuciones (%)	28.8	14.6
Otros impuestos (%)	27.1	13.2
Tasa de impuestos total (% de ganancia)	74.8	47.7

Fuente: Banco Mundial, 2012.

¹⁸ Fuente: Exposición de motivos de la Reforma Tributaria 2012.

Costos no salariales (% del salario mensual)



Fuente: Santamaría et al (2010).

2.3 Conclusiones acerca del panorama estadístico de Colombia

De la evolución de las cifras nacionales, durante los 10 primeros años en los que se implementó el PFA (2000 – 2010), se puede deducir que los resultados han dejado mucho que desear:

- El fenómeno del desplazamiento se ha triplicado y el presupuesto para su atención ha venido en constante aumento.
- La situación de la primera infancia sigue mostrando grandes falencias.
- Pese al incremento del gasto social, las tasas de pobreza y desigualdad no han registrado mejoras significativas.
- La tasa de desempleo guarda una relación directa con la productividad del país y el número de personas inactivas es casi el mismo que a comienzos de la década.
- La seguridad social se financia en gran medida con recursos públicos.
- Gran parte del territorio nacional carece de cifras, los departamentos con mayor proporción de pobreza y desigualdad (Chocó, Cauca, La Guajira) aportan poco al PIB nacional, coinciden con los que tienen mayor presencia de indígenas y afrocolombianos respecto a la población total, y aquellos departamentos con mayor superficie dedicada al cultivo de coca.

-El balance fiscal ha sido negativo durante la última década y la deuda pública ha oscilado cerca del 50% del PIB, lo que los contribuyentes colombianos han tenido que asumir con altas tasas impositivas.

3. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

A la hora de realizar una evaluación de su efectividad, el gobierno colombiano argumenta que *Familias en Acción* es el programa en el que se ha realizado el mayor esfuerzo evaluativo y en el que se han utilizado las técnicas de medición más sofisticadas. Sin embargo, nosotros consideramos que el PFA tiene importantes falencias ya que como acabamos de ver en el anterior capítulo, no parece considerar la evolución histórica de los indicadores clave del contexto nacional colombiano.

De acuerdo con el DNP¹⁹, los resultados más destacados durante el período de implementación del PFA han sido: el incremento en la asistencia escolar especialmente en grados de secundaria en la zona rural, el aumento en la compra de alimentos de alto contenido nutricional y ropa para niños y el incremento en el control de crecimiento y desarrollo de los niños menores de 6 años. Este último ha derivado en la disminución de la tasa de mortalidad infantil, el aumento en la cobertura de vacunación en Difteria, Tosferina y Tétanos (DPT), la reducción de enfermedades y el incremento en el peso y la talla de esta población.

El proceso de bancarización es otro de los grandes resultados que el gobierno le atribuye al PFA, argumentando que al vincular a las familias pobres al sistema financiero con Cuentas de Ahorro Electrónicas (CAE) para la consignación de los subsidios, les permite mejorar las condiciones de vida a los beneficiarios ya que fomenta el hábito del ahorro y les ofrece la oportunidad de tener acceso al portafolio de productos de crédito e inversión.

No obstante, a la hora de evaluar el impacto del programa, no han sido considerados factores tales como la calidad de la educación impartida, la heterogeneidad en la capacidad institucional de los entes territoriales, la cultura de ahorro de los beneficiarios o la corrupción pública. También se han omitido las razones para las migraciones poblacionales tales como la incidencia de la violencia, la capacidad del aparato judicial para defender la propiedad y la presencia de grupos armados ilegales.

¹⁹ En la publicación: “El camino recorrido, diez años del Programa Familias en Acción”.

Tampoco se han considerado los efectos del programa sobre las decisiones de las personas en cuanto a: el número de hijos a tener, la edad para ser padres o empezar a trabajar, la formalidad de sus trabajos, el rol de la familia en la sociedad, el lugar a donde se desplazan, la influencia sobre las preferencias de voto de los colombianos en tiempos electorales y el grado de dependencia de las ayudas del gobierno.

En esta tercera parte de nuestra investigación, analizaremos los resultados de la autoevaluación de los primeros diez años del PFA en relación a los datos presentados en el capítulo anterior para determinar de este modo el verdadero alcance del mismo y medir de esta forma su impacto social, económico e institucional en Colombia.

3.1 Impactos sociales del Programa Familias en Acción

-Colombia continúa ocupando los últimos lugares en las pruebas internacionales que miden la calidad del sistema educativo²⁰

Según los resultados del *Índice de Competitividad Global 2012 - 2013* del Foro Económico Mundial (WEF según sus siglas en inglés) Colombia ocupa el puesto número 85 en el pilar de Educación Primaria y Salud, y el puesto número 67 en el de Educación Superior y Formación para el Trabajo, entre un total de 144 países considerados.

Los resultados de la edición 2009 de la Prueba Pisa (programa internacional de evaluación de estudiantes) que mide el desempeño de los estudiantes de 15 años en ciencias, matemáticas y lectura, mostraron una moderada mejoría con relación a los resultados obtenidos en el año 2006 pero el desempeño de Colombia continúa siendo muy pobre al ubicarse en el puesto 52 entre 65 países evaluados.

-Se prescinde del rol de la familia en la sociedad²¹

Los resultados de la evaluación del PFA hacen referencia casi con exclusividad a las mujeres beneficiarias del programa, sin importar el rol de los

²⁰ Fuente: Informe Nacional de Competitividad 2012 - 2013. Consejo Privado de Competitividad.

²¹ El Programa Familias en Acción en Colombia: Focalización Territorial, Relaciones intergubernamentales, Organización, participación y enfoque de género. Fundación Foro Nacional por Colombia. Documento borrador.

padres y los hijos en nuestra sociedad. El PFA mide el empoderamiento de la mujer a través de los recursos que se les giran, el grado de participación de las madres en comités y encuentros regionales, pero no existe información alguna acerca de los hogares, su uso del tiempo, la situación de su mercado laboral, la importancia relativa de los ingresos femeninos en el total de ingresos o los efectos en la tasa de divorcio, entre otros.

-La tasa de embarazos en adolescentes es preocupante²²

El gobierno afirma que el PFA no influye en la tasa de natalidad colombiana ya que los subsidios de nutrición son pagados por familia y no por niño, los subsidios de educación se otorgan para los menores en edad escolar y no para los bebés, no pudiendo las madres embarazadas estar seguras de que serán beneficiarias del subsidio. Sin embargo, tal como lo ha advertido *Profamilia*, las tasas de fecundidad adolescente han venido en aumento desde hace más de una década.

En el año 1990, nacían 70 niños por cada mil mujeres entre 15 y 19 años de edad. En 2005, ya nacían 90. El porcentaje de adolescentes embarazadas o con hijos pasó, en el mismo período, de 13% a 21%. Hoy en día, una de cada cinco adolescentes es madre o está embarazada, situación que es más crítica en las poblaciones afrodescendientes, indígenas y del SISBEN 1; lo que incrementa la probabilidad de que las adolescentes abandonen sus estudios y que sus hijos sean víctimas de enfermedades o desnutrición, precisamente dos de los problemas que el PFA busca mitigar.

-Alimenta la cultura de Estado de Bienestar de los beneficiarios y los burócratas

La definición de condiciones de salida del programa lleva implícita una trampa a la pobreza porque la interrupción de los subsidios está sujeta a la variación positiva de las condiciones económicas y sociales de la familia.

Adicional al PFA, por medio del SISBEN también se identifican los potenciales beneficiarios de: régimen subsidiado de salud, red hospitalaria, desayunos infantiles, Protección al Adulto Mayor, Subsidio de vivienda de interés social, entre otros. Esta superposición de programas puede generar dependencia a los subsidios, desincentivar la superación personal y distorsionar las tareas prioritarias del gobierno.

²² Fuente: Profamilia Ver: <<http://www.profamilia.org.co/>>.

-El trabajo infantil incluye el reclutamiento de menores por parte de los grupos armados ilegales²³

El trabajo infantil es un problema grave en Colombia, al igual que el proceso de adoctrinamiento forzado por parte de los grupos armados ilegales como las FARC y el ELN. Según las cifras del DANE, en Colombia el número de trabajadores con edades entre los 5 y los 17 años pasó de 786.300 en el año 2007 a 1.050.147 en el año 2009, sufriendo de este modo un incremento del 34%.

De acuerdo con un estudio de la Organización *Colombia Soy Yo*²⁴, los grupos armados ilegales prefieren reclutar a niños provenientes de la población indígena ya que éstos registran los promedios más altos de permanencia. Por su parte, los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) combatientes son más fáciles de reclutar entre los 6 y los 14 años de edad ya que pertenecen a familias numerosas cuya estructura medular cambia regularmente por cuestiones de supervivencia económica. Algunos de ellos se han visto forzados a ingresar al mercado laboral a causa de un aumento en el desempleo que afectó los ingresos de la familia o los lanzó a la economía informal y han migrado de municipio en un promedio de 3,5 veces antes del ingreso al grupo armado ilegal.

3.2 Impactos económicos del Programa Familias en Acción

-La informalidad laboral en el país se debe a la baja cobertura en educación superior y en formación para el trabajo²⁵

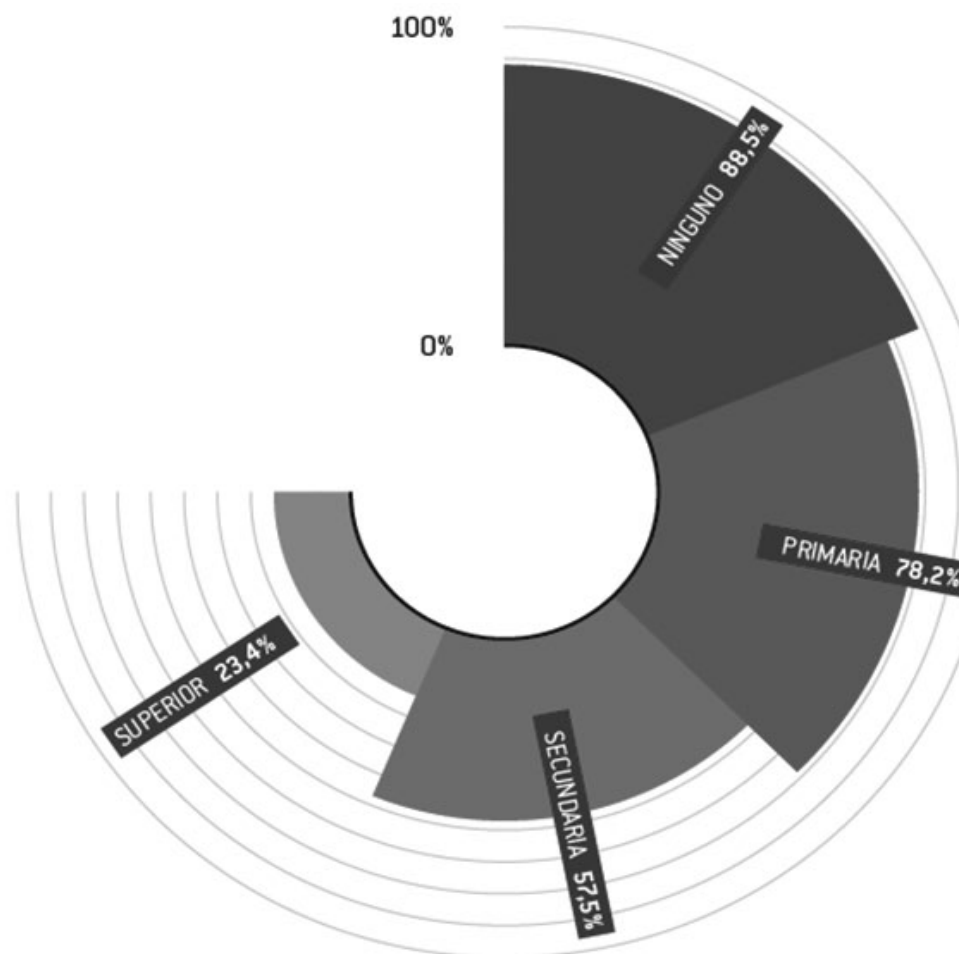
Tal cual puede verse en el gráfico, son aquellas personas con un nivel de educación secundaria o inferior las que tienen mayor probabilidad de vincularse al mercado laboral bajo alguna modalidad informal. Esto indica que el mercado formal colombiano ya está dejando de demandar capital humano sin capacitación superior a las básicas:

²³ Fuente: DANE.

²⁴ Prisioneros combatientes. Datos del primer informe exploratorio sobre el uso de Niños, Niñas y Adolescentes para los propósitos del conflicto armado en Colombia.

²⁵ Fuente: Informe Nacional de Competitividad 2012 - 2013. Consejo Privado de Competitividad.

Tasa de Informalidad por nivel educativo 2012



Nota: Corresponde al porcentaje de población ocupada informal dentro de la población ocupada total en empresas de hasta cinco trabajadores, y para cada nivel educativo.

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares, trimestre móvil marzo-mayo 2012.

-En Colombia no hay cultura de ahorro ²⁶

Un fuerte incremento del índice de bancarización se evidenció entre los años 2009 y 2010, debido fundamentalmente a la creación de 2,8 millones de Cuentas de Ahorro Electrónicas (CAE), sin embargo su utilización efectiva es baja debido a que el 99,9% de dichas cuentas pertenecen a beneficiarios del PFA que sólo las utilizan para recibir y retirar los subsidios y no como un método de ahorro habitual.

De acuerdo con la edición 2012 de la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA) sólo el 17,7% de las personas en centros urbanos y el 8,8% de las personas en áreas rurales, reportan que ahorran parte de sus ingresos. Estos segmentos de la población tienen preferencia por el ahorro en efectivo fundamentado en los altos costos que deben asumir al acudir a los establecimientos de crédito, incluyendo los costos asociados a los productos financieros y los costos que conlleva formalizarse (tributarios, parafiscales, etc.). De este modo puede concluirse que las entidades financieras tan sólo captan el ahorro del 8% de la población urbana y del 1,5% de la población rural.

-No hay garantías para la propiedad de la tierra

Para el año 2011, la *Agencia Presidencial para la Acción Social* había registrado cerca de 3,5 millones de personas desplazadas de su lugar de residencia, de las que tan sólo el 70% tenían vínculos con la tierra (es decir que eran propietarios, poseedores, tenedores u ocupantes). Dada la debilidad de los sistemas de catastro y registro, el cálculo estimado de tierras abandonadas o despojadas en el país fue de entre 5 y 6 millones de hectáreas.

Sólo bajo el marco de la Ley 1448 de 2012, conocida como *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*, se creó un procedimiento legal para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y abandono forzoso con ocasión del conflicto armado interno.²⁷

²⁶ Fuente: *Ibidem*.

²⁷ Ver: <<http://www.restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=4>>.

3.3 Impactos institucionales del Programa Familias en Acción

-Hay heterogeneidad en la capacidad institucional a nivel territorial²⁸

En varios departamentos es evidente la debilidad institucional y algunos de ellos no tienen la capacidad para realizar una buena gestión de los recursos que deberían ser destinados a la salud y a la educación. Por ejemplo, en materia de mortalidad infantil, analizada en la siguiente gráfica, resultan evidentes las grandes diferencias que existen en materia de efectividad de gestión entre las distintas entidades territoriales.

-La presencia de grupos armados ilegales en el territorio nacional²⁹

La mayor proporción de los municipios con presencia de un actor armado ilegal se encuentra en la categoría 6, caracterizada por agrupar a los municipios con la menor cantidad de habitantes y la estructura económica más precaria, como puede verse en la siguiente tabla. A nivel general, entre más pequeña la cantidad de habitantes de una categoría municipal existe una mayor proporción en la presencia armada ilegal. Esto es importante ya que, en su primera etapa, el PFA iba dirigido a los municipios con menos habitantes.

Presencia de Actores Armados por Categoría Municipal

Tabla 4. Presencia de actores armados por categoría municipal

Presencia	Categoría E	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	Categoría 6
FARC	0.6%	1.8%	4.1%	0.6%	4.1%	3.6%	85%
ELN	0.0%	3.5%	3.6%	0.0%	0.0%	3.6%	89%
Neoparamilitares	4.2%	8.5%	8.5%	2.8%	8.4%	7.0%	61%

Fuente: Cálculos de la MOE

²⁸ Fuente: Informe Nacional de Competitividad 2012 – 2013. Consejo Privado de Competitividad.

²⁹ Misión de Observación Electoral (MOE). Riesgo por presencia de grupos armados ilegales en Colombia 2010.

Adicionalmente, si se cruzan los municipios que tienen presencia de actores ilegales con el indicador que mide el porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias del gobierno central, se tiene como resultado que los municipios con presencia de grupos armados ilegales son altamente dependientes del gobierno. En dichos municipios, el gobierno nacional es el responsable de más del 70% de los ingresos.

-Relación Control territorial – Gobernabilidad³⁰

Cuando un país afronta un conflicto armado interno, como es el caso colombiano, la obtención del control territorial se constituye en un elemento estratégico de gran valor para el logro de los objetivos tanto de los actores armados legales como de los grupos armados ilegales.

Los mecanismos democráticos de gobernabilidad se ven quebrantados ante el ejercicio del poder local por parte de los grupos ilegales, conseguido tanto por medio de la violencia y las amenazas como por medio de la penetración en el manejo de las instituciones.

Estos grupos armados ilegales ejercen control territorial a través del manejo de la economía regional, de recaudos forzosos (v.gr.: cobro de “protección”) y de la intervención en el funcionamiento de las instituciones sociales (v.gr.: el secuestro de un profesional de la salud) Los guerrilleros definen las normas de conducta y la manera de pensar de los habitantes hasta el punto de incidir en la educación, la vida familiar y la resolución de conflictos en las comunidades, lo que finalmente les garantiza el desarrollo de sus actividades ilícitas.

-Influencia las preferencias de voto en tiempos electorales

A la hora de estudiar las fechas de creación y aumento de la cobertura del PFA en relación a temas de la coyuntura política nacional es posible ver: 1. Cuando empezó a funcionar el PFA, el Presidente Andrés Pastrana Arango empezaba a afrontar el precio político del rotundo fracaso del proceso de paz que él mismo había establecido en Colombia³¹. 2. En el año 2004, cuando

³⁰ Fuente: “Control territorial y gobernabilidad en zonas afectadas por la presencia de grupos armados ilegales en Colombia” CHDS. Ángela Cristina González.

³¹ En 1998, en la toma de posesión, el Presidente Andrés Pastrana Arango dejó claro su disposición a dialogar con el grupo terrorista de las FARC. El 14 de octubre de 1999, el presidente Pastrana estableció la zona de distensión que comprendió una extensión de 42.000 kilómetros cuadrados y estuvo conformada por los municipios de La Uribe,

se suponía que el programa debía llegar a su fin, el gobierno nacional decidió la primera ampliación del mismo, lo que coincidió con el debate de la reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez. 3. De acuerdo con un estudio de Global Exchange, en las elecciones al Congreso de los años 2006 y 2010 hubo un crecimiento paralelo entre el número de beneficiarios del Programa Familias en Acción y los resultados electorales de los partidos políticos de la coalición de gobierno (Partido de la U).³² 4. Para cuando se generó la ampliación más importante en la cobertura del PFA, pasando de 1.500.000 a 3.000.000 de familias, en el país se discutía la posibilidad de una segunda reelección del presidente Uribe, que no fue posible por mandato constitucional. En ese contexto, fue lanzado, y posteriormente elegido, el candidato presidencial Juan Manuel Santos, en gran medida por ser supuestamente él quien le daría continuidad a las políticas del gobierno anterior.

Más recientemente, la ley 1532 de 2012 que elevó el PFA a política de Estado permanente, entró en vigencia por sanción del presidente Juan Manuel Santos, para la época en que, según la encuestadora Invamer Gallup, sólo el 48% de los colombianos tenía una imagen favorable de la labor del presidente, afectada por el deterioro del orden público y la desaceleración de la economía. De acuerdo con declaraciones del presidente, para ese entonces ya se venían fraguando los “Diálogos de paz con el grupo terrorista de las FARC”.

-Cuanto más discrecional es la distribución de los bienes, más altas son las posibilidades de clientelismo³³

De acuerdo con el Banco Mundial, la corrupción es el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social de un país, afecta entre otras cosas la superación de la pobreza en la medida en que son los pobres quienes en general se ven más afectados por ella. Colombia presenta niveles de corrupción

Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa en el departamento del Meta, y por San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá, reconociendo estatus político a las FARC y suspendiendo las órdenes de captura a tres jefes guerrilleros como voceros. El día de la inauguración de la mesa de diálogo, la silla del jefe de las FARC quedó vacía, lo que vaticinaba el futuro del proceso de paz, que se movió entre congelamientos y reanudaciones, asesinatos, secuestros, falsas treguas, peticiones y leyes, pues las FARC empezaron a actuar como un Estado independiente, el conflicto armado se recrudeció, y entonces la zona de distensión terminó en febrero del 2001.

³² Análisis del programa Familias en Acción en el marco de los procesos electorales en Colombia. Global Exchange.

³³ Mario Cacigli. Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada -publicado. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid

preocupantes tanto en el plano nacional como en el local que refuerzan la desigualdad social e inhiben el desarrollo económico.³⁴

Según la edición 2012-2013 del *Índice de Competitividad Global* entre 144 países considerados, Colombia ocupa el puesto 130 en el indicador que mide la desviación de los recursos públicos, el puesto 105 en el que mide el favoritismo en las decisiones de los empleados públicos, el 104 en el relacionado con el despilfarro del gasto gubernamental y el puesto 83 en el indicador sobre transparencia en el diseño de políticas públicas por parte del gobierno.

3.4. Otros indicadores

De acuerdo con el Índice de Libertad Económica de The Heritage Foundation³⁵, Colombia ha avanzado en la *Eficiencia de la regulación*, pero ha retrocedido en el pilar del *Gobierno Limitado* con indicadores en negativo del *Gasto público* y *Libertad frente a la corrupción*. Además, el sistema judicial sigue siendo vulnerable a la interferencia política.

ESTADO DE DERECHO		GOBIERNO LIMITADO		EFICIENCIA REGULATORIA		APERTURA DE MERCADOS	
Derechos de propiedad	0	Libertad fiscal	+1,5	Libertad de hacer negocios	+3,3	Libertad de comerciar	-1,0
Libertad frente a la corrupción	-2,0	Gasto público	-4,8	Libertad laboral	+0,4	Libertad de invertir	0
				Libertad monetaria	+2,9	Libertad financiera	0

Los ratios de Estabilidad política/ausencia de violencia³⁶ y Control de la Corrupción de los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial muestran una tendencia similar a los anteriores.

³⁴ Fuente: Informe Nacional de Competitividad 2012 - 2013. Consejo Privado de Competitividad.

³⁵ Índice que mide la libertad económica estudiando sus principales pilares: Estado de Derecho, gobierno limitado, eficiencia de la regulación y mercados abiertos.

³⁶ Probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo, y medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas.

4. CONCLUSIONES

En el caso colombiano, el Programa Familias en Acción crea distorsiones en la economía, desincentiva el esfuerzo y el trabajo, alimenta una cultura del Estado de Bienestar en la que los contribuyentes deben afrontar cada vez mayores impuestos para financiar programas sociales de cuestionable efectividad y facilita la corrupción al poner enormes cantidades de recursos en manos de los burócratas.

Como primera medida, el PFA establece un criterio arbitrario, excluyente y discriminatorio para identificar a sus beneficiarios, en contravía del derecho fundamental establecido en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley [...] sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar”. El intento por medir objetivamente la pobreza y definir la población más necesitada, se hace a través del SISBEN que asigna puntajes por medio de juicios de valor.

De allí se derivan potenciales problemas tales como: la manipulación de las respuestas con información falsa que permite el acceso a personas no pobres, la asignación de familias en calidad de beneficiarias por favoritismo del encargado, la inclusión de miembros de grupos armados ilegales y el aumento del riesgo de corrupción posibilitado por el enorme aparato burocrático involucrado en cada una de las fases de funcionamiento. Es decir, los subsidios no necesariamente llegan a manos de los verdaderos pobres, indígenas, afrodescendientes o desplazados por la violencia, sino también a las de aquellos colombianos que gozan de algún tipo de privilegio o lo consiguen por la fuerza.

En segunda medida, no hay suficiente documentación que haga referencia a las características socioeconómicas de los distintos municipios cubiertos por el programa. Las transferencias de subsidios del gobierno central al PFA no consideran la presencia de grupos armados ilegales, ni el número de hectáreas con cultivos ilícitos, ni la incidencia de la violencia en la región (pese a que este último es el principal argumento para el desplazamiento forzado). Aunque en la actualidad el PFA cubre la casi totalidad del territorio nacional, los cupos se asignan de acuerdo con los planes de desarrollo local, la disponibilidad de bancos y cajeros para el pago de los subsidios, y la capacidad de la oferta de servicios de salud y educación. Las fallas de la focalización territorial del programa están relacionadas con: a) el diseño, porque está sujeto a la arbitrariedad de los burócratas, b) el alcance, porque se asignan subsidios a la demanda y no a la oferta de servicios, c) la pertinencia, porque no contempla la calidad de los servicios, y d) la clasificación de los munic-

pios con subsidios diferenciales porque puede influir en el desplazamiento interno voluntario buscando montos más altos.

En tercera medida, el PFA como política de Estado permanente genera varias situaciones perversas: a) acepta de modo implícito que nunca logrará sus objetivos y por eso es cada año más grande y consume más recursos, b) engrosa el peso del sector público sobre los hombros de los contribuyentes, c) envía señales equívocas a los actuales y futuros beneficiarios porque los subsidios son interpretados como derechos adquiridos y exigibles, y a los gobernantes porque ninguno querrá asumir el costo político de eliminar el programa, d) desincentiva el esfuerzo individual, el trabajo, el ahorro, y la iniciativa personal.

Finalmente, el logro de los objetivos del PFA representa grandes retos sostenidos en el tiempo para las finanzas nacionales, desafío que generalmente el gobierno colombiano buscará enmendar creando un mayor número de impuestos o subiendo las tasas de los ya existentes. Dicho mecanismo tiende a convertirse en un círculo vicioso. Inicialmente el número de contribuyentes se mantiene constante (lo que significa que las mayores tasas impositivas las pagarán tan sólo unos pocos) se desestimula la creación de empresas formales, la inversión privada nacional o extranjera y se frena la movilidad a sectores de producción más eficientes, afectando a su vez la generación de empleo y el crecimiento de la economía. De tal forma que con una menor producción de bienes y servicios no habrá más impuestos que recaudar y sin impuestos no hay recursos para pagar los subsidios.

En ese contexto, si se sobreponen los mapas de pobreza, desigualdad, participación de afrocolombianos e indígenas, intensidad de combates, presencia de grupos armados ilegales y áreas cultivadas con coca, resulta evidente que hay departamentos en donde conviven todos estos elementos. Además, si se comparan los mapas actuales con los de hace una década, se demuestra que la situación por entonces era prácticamente la misma. Dichos departamentos también pueden ser identificados por su escasa participación en el PIB y, como lo advertimos antes, por la gran cantidad de transferencias asignadas por el gobierno central al gasto en salud, educación y subsidios.

Puede entonces concluirse que la supuesta inversión en los recursos humanos y el enorme gasto en capital también está llegando a los bolsillos de los miembros de grupos armados ilegales, financiando actividades ilícitas y generando condiciones desestabilizadoras para la institucionalidad, que pueden ser aprovechadas por la insurgencia para avanzar en la de toma del poder y que entorpecen el fortalecimiento del Estado colombiano.

Después de diez años y una inversión total de 7.6 billones de pesos, estamos seguros de que el PFA no ataca las causas estructurales de la pobreza

y se convierte en parte de los problemas que impiden que Colombia avance en el camino hacia la prosperidad.

5. RECOMENDACIONES

No importa cuánto dinero, tiempo y esfuerzos sean involucrados en los programas sociales y demás políticas bien intencionadas del gobierno, si no se inyectan dosis de realidad, no se identifican y corrigen las causas de la pobreza en Colombia.

Para encausarnos en el camino hacia la prosperidad sostenida, recomendamos que el gobierno cese todo intento de hacer iguales a todos los colombianos por medio de políticas redistribucionistas y se enfoque en hacer posible la convivencia pacífica, en alimentar un sistema judicial independiente y en garantizar el respeto de las libertades de todos los habitantes del territorio colombiano. En ese sentido recomendamos que el gobierno de Colombia se enfoque en crear un entorno favorable para hacer negocios, procurando una mayor estabilidad al sistema legal, defendiendo los derechos de propiedad intelectual, incentivando la existencia de una fuerza laboral altamente capacitada, creando incentivos tributarios para las grandes corporaciones y luchando de manera efectiva contra la corrupción pública. Por otra parte el gobierno colombiano debe esforzarse por minimizar el costo, el número y la complejidad de los trámites burocráticos requeridos para abrir una empresa y tomar medidas para proteger más y mejor el capital de los inversores nacionales y extranjeros.

Finalmente el gobierno colombiano debe incentivar y facilitar un mayor nivel educativo que haga posible una fuerza laboral calificada y autogestora del propio desarrollo; y posibilitar la existencia un sector privado sólido y competitivo, con mercados abiertos para que la economía se movilice a sectores de producción más rentables, se generen más y mejores empleos y, consecuentemente, se alcancen mejores niveles de vida. La transformación debe procurar minimizar las distorsiones que generan los impuestos sobre las decisiones de los inversores nacionales y extranjeros, con bajas tasas impositivas y pocas barreras para entrar y salir de los mercados.

En Colombia requerimos unas instituciones sólidas y competentes que garanticen el orden público, la seguridad de los colombianos, el control del territorio nacional y el desmonte real de las estructuras de los actores armados ilegales y un sistema jurídico fiable que proteja especialmente los derechos de propiedad.

REFERENCIAS

- Arias Duarte, José Fernando "Diseño de la nueva metodología para la medición de la pobreza monetaria" Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Social, 2012.
- Caballero, César A., María V. García, Sara Vélez C. "Pobreza y desigualdad, un balance de la información disponible" Cifras y Conceptos. Friedrich Ebert Stiftung, 2011.
- González Pérez, Ángela Cristina () "Control territorial y gobernabilidad en zonas afectadas por la presencia de grupos armados ilegales en Colombia" Center for Hemispheric Defense Studies, Washington DC, 2007.
- Henoch, Paulina y Ercos Valdívieso "El costo en incentivos de los programas sociales (versión preliminar)" Fundación Libertad y Desarrollo, 2011.
- Keckeissen, Joseph Edward "Las causas de la pobreza del tercer mundo". Universidad Francisco Marroquín, Guatemala, 2006.
- Molano Aponte, Diego "Rendición de Cuentas Acción Social". Acción Social, 2009.
- Uribe Vélez, Álvaro "Política de Defensa y Seguridad Democrática", 2003.
- "Análisis del programa Familias en Acción en el marco de los procesos electorales en Colombia" Global Exchange, 2010.
- "Balance Plan Colombia 1999-2005" Departamento Nacional de Planeación (DNP). Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), Septiembre de 2006.
- "Borradores semanales de economía" Banco de la República, 2012.
- "Desplazamiento forzado en Colombia" Acción Social, 2010.
- "El Programa Familias en Acción en Colombia: Focalización Territorial, Relaciones Inter-gubernamentales, Organización, participación y enfoque de género" Bogotá. D.C. Fundación Foro Nacional por Colombia, 2012.
- "El camino recorrido Diez años de Familias en Acción" Acción Social y Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia, 2010.
- "Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)". DNP, 2007.
- "Índice de Libertad Económica 2012" The Heritage Foundation & The Wall Street Journal, Washington DC, 2012.
- "Informe especial conflicto armado en Colombia durante 2011" Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP/PPP), Junio de 2012.
- "Los Desafíos Fiscales de Colombia: 2010-2014" ANIF, Junio de 2010.
- "Mediciones de pobreza en Colombia y seguimiento a la gestión de los logros de las familias de la Red Unidos" Informe presentado a Colombia Líder Presentado por Fedesarrollo. Bogotá, Enero de 2012.

“Presentación Seminario Internacional Programas de Transferencias Condicionadas, La experiencia de Diversos Países. El caso de Colombia: Programa Familias en Acción”. DNP, 2007.

“Presentación Fuentes de Financiación Territorial”. Departamento Nacional de Planeación, 2008.

“Programas de Transferencias Condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe” CEPAL, 2001.

“Reporte Doing Business 2012” Banco Mundial & Corporación Financiera Internacional, 2012.

“Situación actual del embarazo adolescente en Colombia” SENA, 2010.

“Informe Nacional de Competitividad 2012 - 2013” Consejo Privado de Competitividad - Compite. Capítulo 9. Sistema Tributario.

Información de Deuda Pública. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ley 1532 de 2012.

Ley 1176 de 2007.

Transferencias Monetarias Condicionadas en Bolivia: el Bono Juancito Pinto

ROBERTO ORIHUELA Y SERGIO DAGA
Centro de Estudios POPULI, Bolivia

1. EL BONO JUANCITO PINTO

El año 2006, el Gobierno Nacional de Bolivia sostenía que “las tasas de inasistencia y abandono escolar no se habían reducido de manera significativa afectando la permanencia escolar y el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, por lo que era prioridad del Gobierno Nacional focalizar acciones para crear las condiciones que incentiven la matriculación y reduzcan la inasistencia y la deserción escolar”¹.

En ese marco, una de las medidas más importantes fue la creación de un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas. Este programa consistía en la creación del subsidio de incentivo a la permanencia escolar denominado “Bono Juancito Pinto”, el mismo que fue promulgado el 26 de octubre de 2006 a través del Decreto Supremo N° 28899. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)² en 1997, este tipo de transferencias estaban presentes en tres países mientras que en 2010 eran implementados en dieciocho países de América Latina.

La estructura básica común de los Programas de Transferencia Condicionada consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias o grupos identificados como prioritarios por el Gobierno con la condición de que realicen inversiones especificadas de antemano en el capital humano de los hijos³. En el caso del Bono Juancito Pinto (BJP) la transferen-

¹ Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. Decreto Supremo 28899.

² Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011).

³ Fiszbein, A. y Shady, N. (2009).

cia monetaria asciende a 200 Bolivianos (\$US 28), que sería otorgado a los estudiantes menores de 18 años que cursaban los primeros cinco (5) años del nivel primario en las unidades educativas públicas.

La forma de focalización adoptada en Bolivia con el BJP es la focalización categórica. Bajo esta modalidad se define un grupo poblacional fácilmente identificable y se otorga los beneficios por igual. Por ejemplo, en Bolivia son beneficiarios del BJP únicamente los estudiantes en establecimientos educativos públicos, se excluye a niños de establecimientos educativos privados que en teoría tendrían mayores recursos económicos y que como se verá más adelante no es totalmente cierto. La condición para que los alumnos de los establecimientos públicos puedan ser receptores del subsidio es que el estudiante tenga una asistencia escolar mínima de 80% durante el año escolar.

El programa del BJP en el año 2006 demandó la suma de 217 millones de bolivianos (\$US 27 millones) y fue entregado a más de un millón ochenta y seis mil de estudiantes.

Con el fin de ampliar la base beneficiaria de dicho bono, en 2007, a través del Decreto Supremo N° 29321, el Gobierno Nacional estipuló que los beneficiarios serían los estudiantes de primero (1ero) a sexto (6to) de primaria, incluidos los alumnos de Educación Especial y los niños o niñas de Educación Juvenil Alternativa en las unidades educativas públicas. En esa oportunidad, el programa demandó la suma 264 millones de bolivianos (\$US 34 millones) y fue entregado a un millón trescientos mil estudiantes.

Al año siguiente, en el 2008, el Ministerio de Educación cambió los años de permanencia para los ciclos primario y secundario. A partir de ese año, el ciclo primario tenía ocho niveles, desde primero de primaria hasta octavo de primaria y el ciclo secundario tenía cuatro niveles, desde primero de secundaria hasta cuarto de secundaria. Manteniendo los doce años para la graduación en el bachillerato escolar.

En este nuevo escenario, el Gobierno Nacional promulgó otra regulación para ampliar el grupo de beneficiarios del bono. Así se presentó el Decreto Supremo N° 29652 de fecha 23 de julio de 2008 que nuevamente ampliaba la cobertura de beneficiarios del BJP hasta octavo (8vo) de primaria, incluidos los alumnos (as) de Educación Especial y Educación Juvenil Alternativa de todas las unidades educativas del sector público. En esta oportunidad se erogaron cerca de 336 millones de bolivianos (\$US 48 millones) y la transferencia monetaria condicionada alcanzó ser entregada a cerca de un millón setecientos mil estudiantes.

En 2011, el Ministerio de Educación cambió nuevamente la estructura de los años de permanencia para los ciclos primario y secundario. Así se retornó al antiguo esquema de educación, es decir, seis niveles en primaria

y seis niveles en secundaria. En ese sentido se emitió una nueva normativa, el Decreto Supremo N° 1016 que estipuló que los beneficiarios del BJP serían los estudiantes de centros educativos públicos que cursan los primeros seis cursos de primaria y los alumnos del primer y segundo curso de secundaria.

Finalmente, en el año 2012, se promulgó el Decreto Supremo N° 1372 de fecha 5 de octubre del mismo año, nuevamente ampliando la cobertura de beneficiarios del Bono “Juancito Pinto”. En esta oportunidad se incluiría a todos los alumnos del ciclo primario (primero a sexto año) y los alumnos del primero, segundo y tercer año del ciclo de secundaria, incluidos los alumnos (as) de Educación Especial y Educación Juvenil Alternativa de todas las unidades educativas del sector público. Ese año se destinaron como presupuesto para el pago de la transferencia del BJP 410 millones bolivianos (\$US 59 millones) y serían receptores cerca de un millón novecientos mil estudiantes.

En resumen, en los últimos siete años los beneficiarios del BJP crecieron de un millón de estudiantes a cerca de dos millones de estudiantes; los recursos erogados pasaron de 217 millones de bolivianos (\$US 27 millones) a 410 millones de bolivianos (59 \$US millones). Con ello se evidencia la relevancia cada vez mayor de esta política pública implementada y con ello la necesidad de una evaluación técnica e independiente que trate de estimar su impacto o efectividad en el cumplimiento de los objetivos inicialmente trazados.

Gráfico N° 1. Beneficiarios del Bono JP

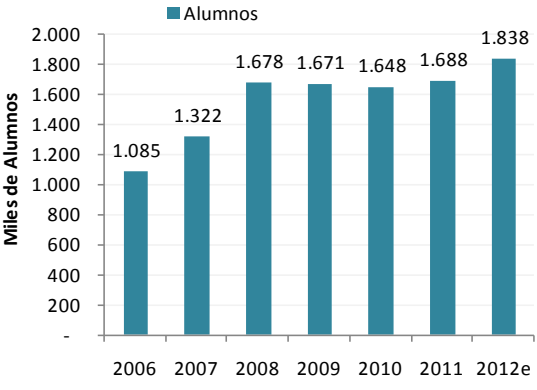


Gráfico N° 2. Gasto del Bono JP
(en millones de bolivianos)

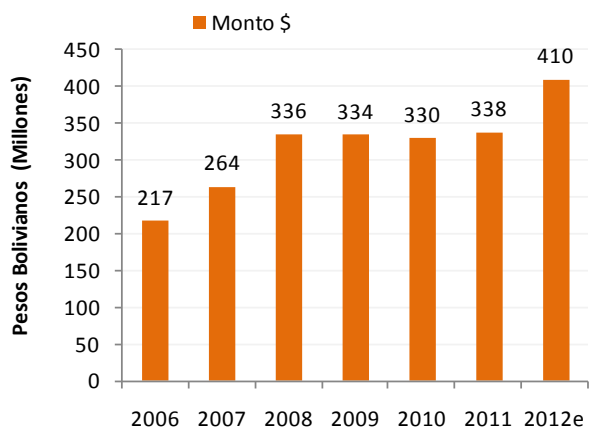


Tabla N° 1. Población Estudiantil que Recibió el
"Bono JP" según Nivel Cursado por Año

Año	Primaria						Secundaria					
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	11°	12°
2006	■	■	■	■	■	■						
2007	■	■	■	■	■	■						
2008	■	■	■	■	■	■	■	■				
2009	■	■	■	■	■	■	■	■				
2010	■	■	■	■	■	■	■	■				
2011	■	■	■	■	■	■	■	■				
2012	■	■	■	■	■	■	■	■	■			

Fuente.- Ministerio de Educación y Culturas, Unidad Ejecutora del Bono Juancito Pinto.

2. EVALUACIÓN DEL BONO JUANCITO PINTO A LA LUZ DE RESULTADOS EDUCATIVOS

Una de las razones principales por la cual fue implementada esta política de Transferencia Monetaria Condicionada - Bono Juancito Pinto, se debió a la necesidad que observaron los hacedores de políticas públicas de incrementar las tasas de matriculación y disminuir la inasistencia y deserción escolar. En ese sentido resulta interesante analizar el comportamiento de dichos indicadores.

Tasas de Matriculación Neta Primaria y Secundaria

La Tasa de Matriculación Neta de primaria representa la proporción de alumnos matriculados en el nivel primario que tienen la edad oficial para acceder a dicho nivel respecto a la población total en edad escolar.

Como puede observarse en el Gráfico N° 3, en el periodo 2000 - 2005, la tasa de matriculación neta en primaria fue alrededor del 94 por ciento. Sin embargo, a partir del año 2006, la tasa de matriculación neta de primaria fue constantemente disminuyendo, y en el 2011 fue menos de 82%.

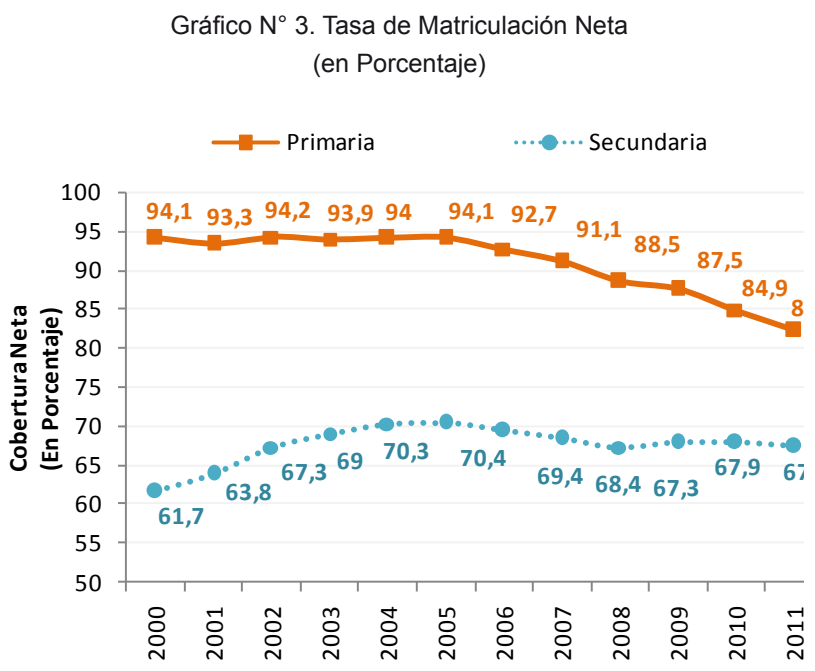
Es decir, en el 2006, por cada 100 niños que tenían la edad oficial para estudiar en el ciclo primario, 94 de ellos se inscribían o matriculaban a la educación formal, mientras que 6 de ellos no recibían ningún tipo de educación formal. Sin embargo, en el año 2011, por cada 100 niños con edad oficial para estudiar en el ciclo primario, solamente 82 niños se inscribían o matriculaban en la educación formal y 18 niños no recibían ningún tipo de educación.

La Tasa de Matriculación Neta de secundaria se fue incrementando desde un 60% en el año 2000 hasta un máximo de 70% que alcanzó el año 2005 y luego en el 2011 bordeó el 67%. En general, se observa una tendencia creciente positiva aunque bastante modesta en el último quinquenio.

Los indicadores del nivel secundario sugieren que por cada 100 niños y adolescentes que tenían la edad oficial para matricularse en el ciclo secundario, en el año 2000, aproximadamente 60 se matriculaban en dicho nivel y 40 de ellos no lo hacían. En cambio, en el año 2011, por cada 100 niños y adolescentes en la edad oficial para matricularse en el ciclo secundario, cerca de 67 cursaban el ciclo secundario y 33 de ellos no estudiaban.

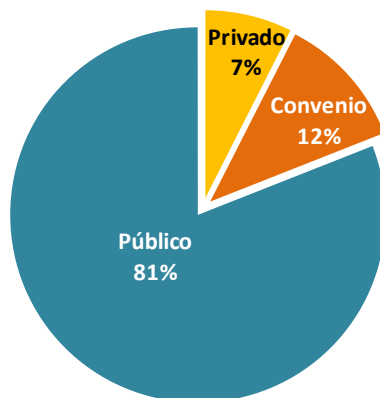
Estos resultados develan dos importantes realidades. Primero, Bolivia se está alejando cada vez más de la meta de alcanzar la educación primaria universal, esto aun tomando en cuenta que este ciclo es el grupo principal beneficiario del Bono Juancito Pinto. Segundo, al parecer el BJP no muestra ser un subsidio efectivo por el lado de la demanda que incentive a nuevos

niños, o a sus padres, a inscribirse en la escuela. Y tercero, el ciclo secundario es el que históricamente muestra serias limitantes en su cobertura ya que en los últimos 12 años entre un 33% a 40% de las personas con edad oficial para matricularse en este nivel no lo hacen. Este resultado es importante ya que las mediciones de rentabilidad de educación hechas para Bolivia en base a encuestas de hogares muestran que a diferencia de la educación primaria, la educación secundaria genera mayores retornos pero son pocos los que acceden a este nivel de educación, y ni que decir de la educación universitaria⁴.



⁴ Hernani, W. y Villarroel, H. (2011).

Gráfico N°4 Participación de los Estudiantes de Primaria según Tipo de Establecimiento



Fuente.- Ministerio de Educación (Sistema de Información de la Educación)
<<http://indicador.minedu.gob.bo/>>.

Tasas de Abandono Escolar Primaria y Secundaria 2000-2011

El abandono escolar durante la gestión se refiere a aquellos alumnos que se retiraron de la escuela y no regresaron durante esa gestión. La tasa de abandono se calcula como la proporción de alumnos que abandona la unidad educativa durante la gestión respecto al total de alumnos inscritos durante la misma.

Según los argumentos del Gobierno Boliviano, el Bono Juancito Pinto logró reducir el abandono estudiantil en el ciclo primario e incrementó la asistencia escolar. Lo que los indicadores educativos oficiales del Ministerio de Educación muestran es que en el año 2006 la tasa de abandono en el ciclo primario era cercana al 5.6%, en cambio en el 2011 esta tasa de abandono se redujo a 1.6%, es decir una caída de 4 puntos porcentuales (Ver Gráfico N° 5).

Por su parte, Yañez (2010), a partir del uso de técnicas de microsimulación, sostiene que el Bono Juancito Pinto tuvo resultados positivos en la reducción de la inasistencia escolar en el ciclo primario. El autor también sugiere que para mejorar la eficiencia del bono es necesario diferenciar el monto transferido en función de la zona de residencia⁵.

⁵ Yañez, E. et. al. (2011).

Si bien los indicadores presentados por el Ministerio de Educación son válidos, es importante también tener en cuenta que la tasa de abandono de los alumnos que no recibieron el Bono Juancito Pinto (ciclo secundario y alumnos matriculados en establecimientos privados) también disminuyó de una forma importante. Por ejemplo, la tasa de abandono en el 2006 alcanzó a cerca de 7.1% y en el año 2011, la tasa de abandono de este grupo de estudiantes disminuyó a 3.7%, es decir, una caída de 3.4 puntos porcentuales (Ver Gráfico N° 5).

Analizando ambos indicadores de los grupos diferenciados (alumnos que recibieron el Bono Juancito Pinto y Alumnos que no recibieron) se puede evidenciar que la disminución de la tasa de abandono está latente en ambos grupos. Seguramente existe correlación entre el BJP y la reducción de la tasa de abandono, sin embargo, esta correlación no necesariamente explicaría causalidad ya que el grupo que no recibió este subsidio también mostró mejoras en este indicador.

Por otro lado, es también posible que la reducción en las tasas de matriculación esté explicando en parte la reducción en las tasas de abandono escolar. Es decir, ya que se inscriben a la educación escolar una menor cantidad de niños, aquellos que se inscriben tienen menor riesgo de abandono escolar.

Gráfico N° 5. Tasa de Abandono Escolar
(en porcentaje)

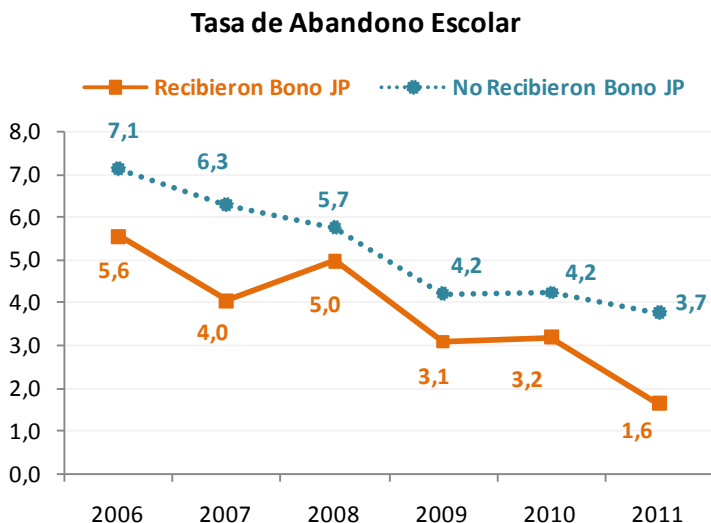
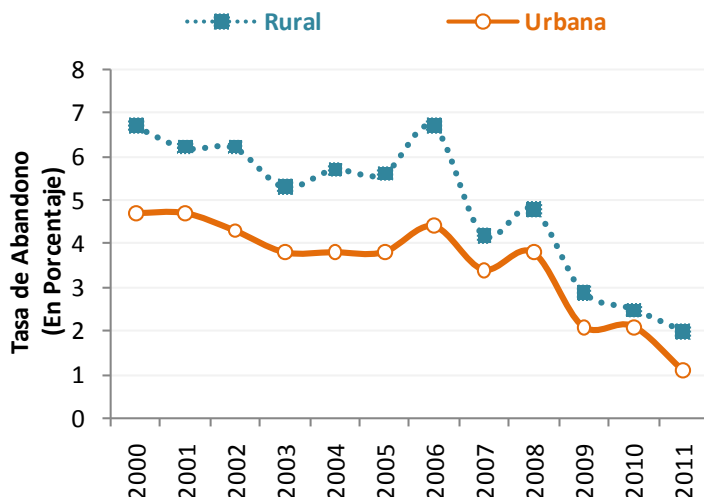


Gráfico N°6. Tasa de Abandono Escolar en Primaria (en Porcentaje)



Fuente.- Ministerio de Educación (Sistema de Información de la Educación) <<http://indicador.minedu.gob.bo/>>.

Tasas de Reprobación

La reprobación escolar durante la gestión se refiere a aquellos alumnos que no rindieron satisfactoriamente las evaluaciones o exámenes y no pueden aspirar al grado o curso siguiente. La tasa de reprobación se calcula como la proporción de alumnos reprobados respecto al total de alumnos inscritos durante la misma.

En el año 2005, la tasa de reprobación de los estudiantes del ciclo primario estaba muy cercana a 0.4%, en cambio para el año 2006 subió de una forma alarmante hasta 5.4%, y en el 2011 se encontraba en 6.1%. Desde el 2006 hasta el año 2011, la tasa de reprobación en el ciclo primario ha permanecido históricamente elevada. Este fenómeno se observa tanto en hombres como mujeres y también en el área rural y urbana.

Por otro lado, si se analiza la tasa de reprobación en los alumnos que no recibieron el BJP se puede evidenciar que no existe un incremento en los indicadores de reprobación, por ejemplo, en el 2006, la tasa de reprobación alcanzaba cerca del 7.4%, en cambio en el año 2011 la misma disminuyó a 5.7%.

Comparando la información evidenciada por la tasa de abandono escolar en los alumnos que reciben el BJP existe una correlación entre estas variables, es decir, la tasa de abandono fue disminuyendo en los últimos años, pero a su vez este mismo grupo muestra que su tasa de reprobación se fue incrementando. Es decir, menor abandono pero a su vez mayor reprobación.

Analizando ambas variables entre el grupo de los estudiantes que no recibieron el BJP se puede observar que la tasa de abandono escolar disminuyó en los últimos años, al igual que la tasa de reprobación. Es decir, menor abandono y menor reprobación.

Es importante analizar si la transferencia BJP estaría promoviendo que los alumnos asistan a las clases, pero también podría estar distorsionando sus incentivos para que los estudiantes tiendan a reprobado el año de estudio y permanezcan recibiendo el subsidio.

Gráfico N° 6. Tasa de Reprobación en Primaria según Sexo

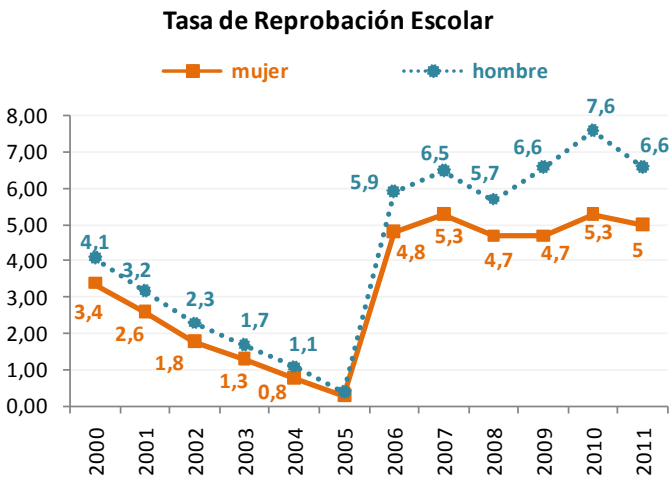


Gráfico N° 7. Tasa de Reprobación en Primaria según Área

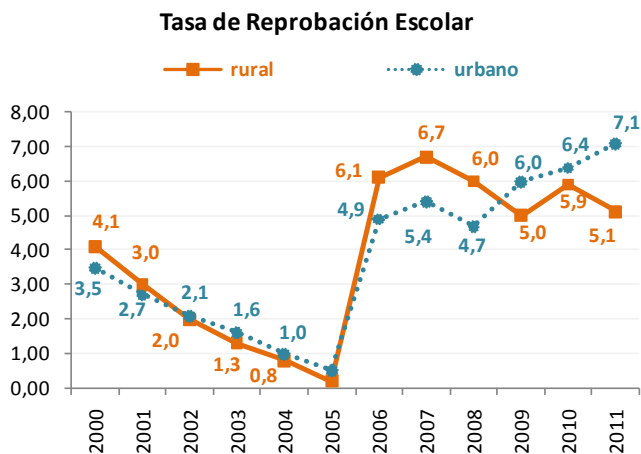
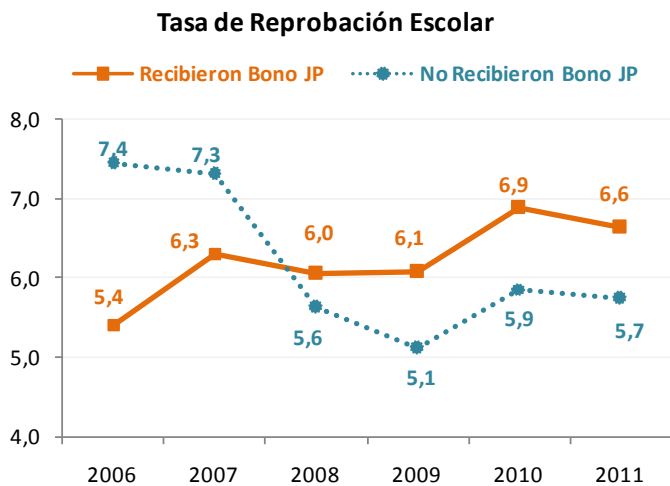


Gráfico N° 8. Tasa de Reprobación en Primaria y Secundaria Beneficiarios



Fuente.- Ministerio de Educación (Sistema de Información de la Educación)
<<http://indicador.minedu.gob.bo/>>.

Los indicadores observados hasta el momento sugieren que:

El año 2005, por cada 100 niños que tenían una edad oficial para estudiar en el ciclo primario, 94 de ellos efectivamente se matriculaban, mientras que 6 niños no lo hacían. De estos 94 niños matriculados, aproximadamente 7 abandonaban sus estudios y 1 terminaba reprobando el curso. Es decir, por cada 100 niños solamente 84 cursaban y concluían sus estudios escolares con éxito.

El año 2011, por cada 100 niños que tenían una edad oficial para estudiar en el ciclo primario, la tasa de matriculación bajó y solamente 82 de ellos efectivamente se matricularon mientras que 18 niños no lo hicieron. De los 82 niños matriculados, aproximadamente 1 niño abandonó sus estudios y 5 de ellos reprobaron el curso. Es decir, por cada 100 niños en edad oficial de estudiar en el ciclo primario, solamente 75 niños cursaron y concluían sus estudios escolares con éxito.

Estas realidades llaman a la reflexión sobre la efectividad del Bono Juancito Pinto y se tiene que tener en cuenta que en el debate público, el Gobierno Nacional hace mucha relevancia a esta política y la califica de exitosa. Sin embargo, los indicadores de educación sugieren que Bolivia está cada vez más distante de alcanzar las metas del milenio en lo que a educación se refiere y tiene nuevos desafíos que merecen atención inmediata.

3. RAZONES PARA LA NO MATRICULACIÓN EN UN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO

Para tratar de analizar el potencial impacto del BJP es importante conocer cuáles son los principales motivos que tienen los niños y adolescentes entre 6 a 18 años para no matricularse en los establecimientos educativos. Este tipo de información puede ser encontrada en la Encuesta de Hogares elaborada por el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, la última base de datos disponible al público es del año 2009.

Según las estadísticas de esta base de datos, los niños que no se matriculan en establecimientos públicos tienen las siguientes características: cerca del 66%, sus ingresos familiares son menores a la línea de pobreza por lo cual pueden ser clasificados como pobres, y un 34% de ellos pueden ser considerados no pobres. Esto es importante remarcar porque si el niño o niña no se matricula en un establecimiento educativo no es sujeto del BJP y dado que la gran mayoría de no los matriculados son pobres, es posible que el BJP no esté llegando a los verdaderamente más pobres.

Tabla N° 2. Población No Matriculada entre 6 y 18 años (2009)

2009	Zona		Pobreza		Genero		TOTAL	%
	Urbano	Rural	No Pobre	Pobre	Hombre	Mujer		
falta de dinero	15.922	18.826	8.477	26.271	10.168	24.580	34.748	16,9
por trabajo	38.185	28.460	29.257	37.388	40.780	25.865	66.645	32,4
por enfermedad/accidente/discapacidad	5.065	4.777	2.993	6.849	6.779	3.063	9.842	4,8
los establecimientos son distantes	195	3.738	969	2.964	239	3.694	3.933	1,9
culminó sus estudios	1.082	6.312	1.433	5.961	3.277	4.117	7.394	3,6
falta de interés	10.544	22.738	9.922	23.360	13.381	19.901	33.282	16,2
labores de casa/embarazo/cuidado niños	7.493	15.804	10.342	12.955	406	22.891	23.297	11,3
otra	12.288	14.431	7.209	19.510	14.544	12.175	26.719	13,0
TOTAL	90.774	115.086	70.602	135.258	89.574	116.286	205.860	100
%	44,1	55,9	34,3	65,7	43,5	56,5	100	

Fuente.- Encuesta de Hogares 2009. Instituto Nacional de Estadística.

Otra característica de los no matriculados es que cerca de 56% de los niños y adolescentes entre 6 y 18 años viven en el área rural y 44% viven en el área urbana. Con respecto a las características de sexo, cerca del 57% de los niños que no se matriculan son mujeres y 43% son hombres.

Analizando las principales razones que explican los niños sobre por qué no se matriculan se tiene que: el 32% sostiene que tiene que trabajar y por lo tanto no puede asistir al colegio, el 17% dice que le falta dinero para poder matricularse y permanecer estudiando, el 16% carece de interés en continuar siendo estudiante y el 11% tiene que realizar labores domésticas que le imposibilita asistir a la escuela.

La información proporcionada por estas estadísticas muestra que uno de los factores más importantes que explica la no matriculación de los niños/as en los establecimientos educativos es la pobreza y el hecho que provoca que los mismos tengan que buscar trabajo o simplemente no tengan el dinero que les permita abordar sus estudios.

Analizando las características de la Población No Matriculada por edad se puede observar que el 18% de los niños tiene una edad entre los 6 a 13 años y el 82% de la población no matriculada tiene una edad entre 13 a 18 años, y el principal motivo de la no matriculación es la búsqueda de trabajo o la falta de dinero en la familia.

Los datos presentados hasta el momento evidencian que el principal motivo para explicar la no matriculación escolar en gran medida es por falta de ingresos económicos familiares que en la mayor parte de los casos tiene que ser compensada por la incorporación de los niños y adolescentes al mercado laboral, situación que se acentúa a medida que el niño va adquiriendo mayor edad.

Tabla N° 3. Población No Matriculada entre 6 y 18 años (2009).

2009	EDAD																		TOTAL	%
	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18							
falta de dinero	22	19	-	29	-	-	35	33	23	7	11	27	12	34.748	16,9					
por trabajo	6	-	-	-	-	-	42	15	22	39	50	22	42	66.645	32,4					
por enfermedad/accidente/discapacidad	17	35	-	33	59	12	11	-	7	2	2	1	2	9.842	4,8					
los establecimientos son distantes	12	-	-	-	-	-	-	6	7	-	1	1	1	3.933	1,9					
culminó sus estudios	-	-	-	-	-	-	7	11	6	3	5	2	4	7.394	3,6					
falta de interés	-	-	-	-	-	66	-	12	18	27	17	24	10	33.282	16,2					
labores de casa/embarazo/cuidado niños	-	-	-	-	-	-	-	-	5	3	7	20	20	23.297	11,3					
otra	43	46	100	38	41	21	4	23	13	19	7	4	9	26.719	13,0					
Total (Porcentaje)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100							
TOTAL	9.601	4.307	806	1.632	1.161	3.809	7.342	8.074	17.925	24.193	30.558	36.378	60.074	205.860	100					
%	4,7	2,1	0,4	0,8	0,6	1,9	3,6	3,9	8,7	11,8	14,8	17,7	29,2							

Fuente.- Encuesta de Hogares 2009. Instituto Nacional de Estadística.

4. SUBSIDIOS EFECTIVOS: ¿EL BONO JUANCITO PINTO ES UN SUBSIDIO EFECTIVO?

Los subsidios son transferencias que otorga el gobierno a las personas con el objetivo de que aquellas cuyos ingresos no son suficientes puedan acceder a ciertos bienes o servicios considerados necesarios. Los subsidios pueden canalizarse a través de la oferta o la demanda. En el primer caso, la subvención permite cubrir parte de los costos de producción y, por lo tanto, la gente puede adquirir un bien o servicio por un valor inferior al precio de mercado. En el caso de los subsidios a la demanda, los mismos incrementan los ingresos del receptor para que éste financie la adquisición de ese bien al precio de mercado.

Cualquiera que sea el subsidio, dirigido a la oferta o demanda, en teoría debe mantener algunos principios económicos básicos de forma que puedan ser efectivos y la población demandante de la ayuda sea la más beneficiada. Estos principios son:

- a) *Transitoriedad*, es decir que los subsidios deben otorgarse solamente mientras dure la condición que dio origen al subsidio, ya que de otra manera se estarían destinando recursos valiosos a quien ya no los requiere en detrimento de otras necesidades.
- b) *Focalización*, es decir, que los subsidios deben ser canalizados directamente a las personas necesitadas e identificadas como potenciales receptoras. Así se evita que otras personas, no necesariamente las más pobres, aprovechen el beneficio de la transferencia.
- c) *Eficiencia financiera*, es decir, que los subsidios deben contar con mecanismos de administración y control relativamente bajos. Por ejemplo, si se tienen que gastar importantes recursos en el control y la administración del subsidio, esto podría provocar que el costo total del subsidio, incluyendo la transferencia, sea mayor al beneficio social que este genera, ocasionando así una pérdida en el bienestar social.
- d) *Financieramente factible*, es decir, que debe tener en cuenta la escasez de los recursos públicos y las múltiples necesidades de la población. Por lo tanto, el financiamiento del subsidio no debe afectar la sostenibilidad fiscal ya que esto podría provocar una brecha de financiamiento difícil de cerrar, lo que a su vez reduciría las posibilidades de inversión y crecimiento económico en el mediano plazo.

La pregunta entonces es ¿el programa de transferencia monetaria condicionada BJP en Bolivia cumple con los principios básicos para ser un subsidio efectivo para lograr sus objetivos?

Acercas de la transitoriedad, el BJP inicialmente fue creado para incentivar la matriculación y permanencia de niños de escuelas públicas en los primeros cinco años del ciclo primario, sin embargo, a lo largo de estos seis años, la población beneficiaria se ha ido ampliando. Actualmente este bono es dado a niños de los seis años del ciclo primario y a estudiantes del primer al tercer año de secundaria, es decir, solo resta tres niveles para que el bono alcance al universo de estudiantes de primera y secundaria del sistema público. Objetivamente esto hace suponer que en su diseño original la población meta de beneficiarios no se encontraba correctamente definida, ya que año a año ésta se ha ido ampliando. Además esto podría generar la idea entre los estudiantes de que el bono es un derecho y no una retribución por haber asistido a clases.

Sobre esto último, en un reciente estudio que también analiza el programa BJP, se llevó a cabo encuestas de percepción acerca de lo que significa el bono para algunos niños y padres. Aunque la encuesta no intenta ser representativa, llama la atención que algunos niños mencionan que el BJP es un derecho que ellos han adquirido por ser alumnos de colegios públicos⁶.

Acercas de la focalización, debido a que el BJP es entregado a niños de escuelas públicas, en teoría esto demostraría que el bono está direccionado a un grupo que es relativamente más vulnerable a ser pobre o caer en la pobreza que sus pares de escuelas privadas debido a que se infiere que en los hogares de los primeros los ingresos son menores que en los segundos. Sin embargo, anteriormente se ha mencionado que cerca del 66% de los niños que no se matriculan en alguna escuela son pobres y es precisamente este hecho el mayor impedimento para lograrlo. De igual manera, debido a que se ha mostrado que la tasa de matriculación neta ha disminuido, es posible inferir que el BJP no muestra ser un incentivo para que los más pobres accedan a la educación.

Acercas de la eficiencia y la factibilidad económica, el Decreto Supremo N° 28899 que instituye el BJP en su Artículo 5 es muy claro al señalar que el costo operativo y financiero de los servicios brindados para la ejecución de la entrega del BJP no deberá exceder el 4% del monto total que cada año se destina a este pago y, por el otro lado, el costo total del BJP ha venido representando menos del 1% de los gastos totales del sector público cada año.

⁶ Marco, F. (2012) pp. 49.

En resumen, el BJP muestra que cumple con ciertos principios básicos bajo los cuales se entiende que un subsidio o transferencia deber ser efectivo, particularmente en lo que se refiere a la eficiencia y factibilidad financiera. Sin embargo, dista de ser transitorio en relación al objetivo que le dio origen y existen cuestionamientos acerca de su focalización entre los más pobres.

5. LA IMPORTANCIA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL ABANDONO ESCOLAR Y LA NO MATRICULACIÓN

La literatura económica reciente está dando mayores luces de que la “calidad” de la educación es un factor fundamental que los estudiantes toman en cuenta para formar sus expectativas y de ellas deriva la decisión de continuar o no matriculándose en un establecimiento educativo. En ese cometido, los profesores Lavy Victor de la Hebrew University, Hitomi Kohtaro del Kyoto Institute of Technology y Erick Hanushek de la Universidad de Stanford presentaron el estudio: ¿Los Estudiantes se Preocupan de la Calidad de la Educación? Determinantes del abandono escolar en los países en desarrollo⁷.

Dicho estudio utiliza un modelo teórico que asume que los estudiantes cuentan con una función de utilidad inter-temporal en la que pueden elegir el nivel de educación que desean alcanzar según los beneficios u oportunidades que le reporta cada uno de estos niveles. El modelo no solamente considera los años de educación sino también la calidad que en este caso se encuentra representada por el nivel de aprendizaje de los alumnos de distintos establecimientos educativos. El supuesto básico del modelo es que si el alumno tiene la expectativa de que aprenderá más en la escuela y lo aprendido le permitiría tener mayores oportunidades a lo largo de su vida laboral, la probabilidad de que abandone ese nivel educativo es cada vez menor.

En sus modelos econométricos el incremento de la calidad de educación tiene un impacto negativo en la tasa de abandono escolar y reduce la probabilidad en 15% de que los alumnos decidan abandonar su educación si se mejora la calidad educativa.

⁷ Lavy, V., Hanushek, E., y Hitomi, K. (2008).

La Calidad de la Educación en Bolivia

En el ámbito académico existen varias definiciones referentes a la calidad del sistema educativo de un país pero dos de ellas tienden a ser las más relevantes.

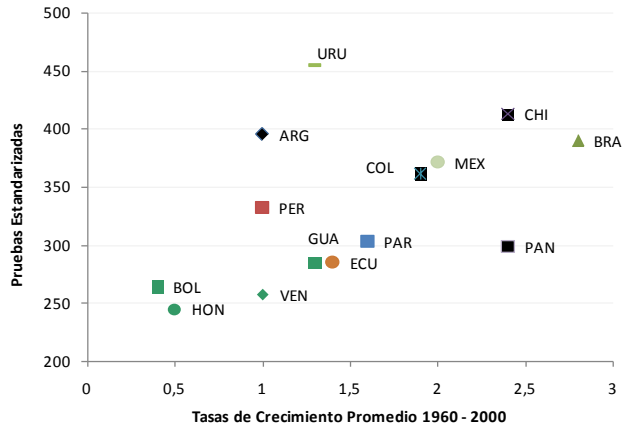
La primera definición analiza el grado de aprovechamiento académico del alumno en algunas materias básicas (generalmente matemáticas y lenguaje), para lo cual, se supondría que cuando un alumno muestra un alto desempeño académico, el mismo estaría demostrando que la educación que recibió habría sido de buena calidad, y cuando el alumno muestra un bajo desempeño, este habría recibido una educación de baja calidad. Este último criterio requiere pruebas estandarizadas a un conjunto de establecimientos, lo cual permite en cierto grado la comparación entre resultados.

Es importante conocer cuál es la situación de Bolivia con respecto a este indicador de calidad educativa a nivel de América Latina. Bolivia, participó en este tipo de pruebas estandarizadas de comparación internacional, dicho análisis estaba a cargo del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación que fue realizado en el año 1997⁸.

Los resultados de esta prueba mostraron que los estudiantes de Bolivia obtuvieron los peores resultados de aprendizaje de América del Sur, lo cual develaría una baja calidad de enseñanza en la educación. En el Gráfico N° 9 se observa una relación entre la tasa de crecimiento del PIB de los últimos cuarenta años versus la calidad educativa de cada país: la relación muestra que a medida que la calidad de la educación es mayor, también lo es el nivel de crecimiento económico. En América Latina destacan Uruguay, Chile, Brasil, México. Entre los últimos lugares en crecimiento económico y calidad educativa se encuentran Venezuela, Honduras y Bolivia.

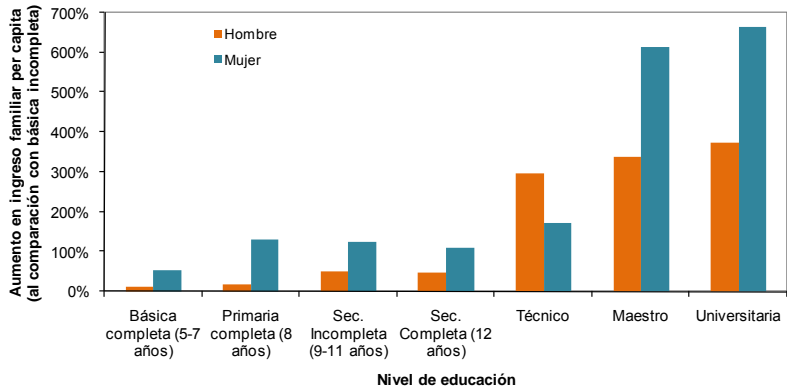
⁸ Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2001).

Gráfico N° 9. Crecimiento Económico versus Calidad Educativa 1960-2000



Fuente.- Hanusheck, Erick (2012)

MECOVI 2001, 15-45 años.



Fuente.- Andersen y Wiebelt (2003)

La segunda definición se refiere a los retornos de la educación en el mercado laboral, es decir, cuando la educación que recibe una persona le permite mejorar su nivel de ingresos en el mercado laboral se supone que la calidad de educación que recibió esa persona tiende a ser mejor, y cuando la educación que recibe el trabajador no le ayuda a mejorar su nivel de ingresos significaría que la calidad de educación recibida es menor.

Andersen y Wiebelt (2003)⁹ sugiere que la calidad de la educación que reciben los niños en las escuelas en Bolivia es baja, lo cual se puede observar en el bajo retorno de la educación en el nivel primario y secundario que desincentivaría la culminación de estos ciclos preparatorios.

En el caso de los varones, durante los primeros 11 años de estudio, no reciben ningún ingreso adicional por los años de estudio. Es decir, si el varón culmina el ciclo primario, en promedio, tendrá un retorno de la educación cercano a cero e incluso negativo. Cuando termina el ciclo secundario se esperaría que el mismo logre incrementar su ingreso en un 15%, sin embargo, el retorno todavía es limitado, solamente cuando se alcanza a culminar la carrera universitaria los retornos educativos crecen entre un 500% a 600% (Ver Gráfico N° 10).

Según estos indicadores y estudios también se puede evidenciar que la calidad de la educación en Bolivia especialmente en el ciclo primario y secundario es limitada y no muestra un importante retorno que incentive a los niños/adolescentes a permanecer en el sistema educativo.

6. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

El año 2006, el Gobierno Nacional de Bolivia sostenía que “las tasas de inasistencia y abandono escolar no se habían reducido de manera significativa, afectando la permanencia escolar y el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, por lo que era de prioridad Nacional focalizar acciones para crear las condiciones que incentiven la matriculación y reduzcan la inasistencia y la deserción escolar”. En ese marco, el Gobierno de Bolivia decide instituir el Bono Juancito Pinto (BJP), un programa de Transferencias Monetarias Condicionadas que consiste en una transferencia al año de \$US 27 a todo niño que asiste a educación escolar primaria en un establecimiento educativo público y que a lo largo del año académico cumplió un mínimo de asistencia de 80%.

⁹ Andersen, L. y Wiebelt (2003).

Inicialmente este bono era otorgado a niños del primero a quinto año de primaria, luego se fue extendiendo a otros grados. De hecho, los beneficiarios del bono se duplicaron, pasando de aproximadamente un millón a dos millones en menos de seis años y su costo pasó de \$US 27 millones a \$59 millones. En el año 2012, el BJP se entregó a los estudiantes de los seis grados de educación pública primaria y a los 3 primeros grados de educación secundaria. Si la tendencia se mantiene, es de esperar que en pocos años la cobertura del BJP se expanda a todo el universo de estudiantes en escuelas públicas de ambos ciclos.

A pesar de los anuncios del Gobierno Nacional que dicen que el BJP parecería estar cumpliendo sus objetivos debido a que la tasa de abandono escolar en primaria disminuyó, es importante recordar que esta misma tasa de abandono para los estudiantes de escuelas públicas que no recibieron el BJP también cayó. Inclusive, analizando más en detalle los datos del propio Ministerio de Educación, se observa que el objetivo de mayor matriculación no se está cumpliendo. La tasa de matriculación neta en Bolivia en los seis años del BJP ha ido disminuyendo pero este mismo indicador para los estudiantes que no reciben el BJP muestra una tendencia al alza. Adicionalmente, lo que llama más la atención es que la tasa de reprobación para los beneficiarios del BJP ha aumentado pero para los que no reciben el BJP ha ido disminuyendo.

Es lícito pensar que existe correlación entre el BJP y la reducción de la tasa de abandono, sin embargo esta correlación no necesariamente explicaría causalidad ya que el grupo que no recibió este subsidio también mostró mejoras en este indicador. Por otro lado, es también posible pensar que la reducción en las tasas de matriculación de los beneficiarios del BJP esté explicando en parte la reducción en las tasas de abandono escolar. Es decir, ya que se inscriben a la educación escolar una menor cantidad de niños, aquellos que se inscriben tienen menor riesgo de abandono escolar. De igual manera, la tasa de abandono entre los beneficiarios del bono fue disminuyendo en los últimos años; esto es cierto pero a su vez este mismo grupo muestra que su tasa de reprobación se fue incrementando. Es decir, menor abandono pero a su vez mayor reprobación. Pero si se analizan ambas variables entre el grupo de los estudiantes que no recibieron el BJP se puede observar que la tasa de abandono escolar disminuyó en los últimos años, al igual que la tasa de reprobación. Es decir, menor abandono y menor reprobación. Por ende, y como posible extensión de este análisis, es importante analizar si la transferencia BJP podría estar distorsionando los incentivos para que los estudiantes tiendan a reprobado el año de estudio y permanecer recibiendo el subsidio.

Tratando de explicar estos resultados, el documento analiza los motivos que los padres y los niños en la encuesta de hogares declaran como los más

importantes para la no matriculación en algún establecimiento educativo. El principal para explicar la no matriculación escolar es la falta de ingresos económicos familiares que en la mayor parte de los casos tiene que ser compensada por la incorporación de los niños y adolescentes al mercado laboral, situación que se acentúa a medida que el niño va adquiriendo mayor edad.

Luego, con toda esta información el documento se pregunta si el BJP es efectivo para lograr sus objetivos por el que fue creado, y lo que se desprende de este análisis es que el BJP cumple con ciertos principios básicos bajo los cuales se entiende que un subsidio o transferencia deber ser efectivo, particularmente en lo que se refiere a la eficiencia y factibilidad financiera. Sin embargo, dista de ser transitorio en relación a su objetivo que le dio origen y existen cuestionamientos acerca de su focalización entre los más pobres.

Entonces, ¿es el BJP la solución para que más niños se matriculen en algún centro educativo público, no reprueben, reciban mayor educación, mejoren sus capacidades y puedan generar luego mayores ingresos que les ayude a salir de su aparente situación de vulnerabilidad? La respuesta parece ser que no, dado el diseño y estructura actual del BJP. Es que cuando se trata de demandar educación, los niños y los padres al parecer ponen mucha preponderancia en la calidad de la educación y lamentablemente en Bolivia estos años se ha avanzado muy poco en este aspecto. Los alumnos y los padres se preocupan por la calidad de la educación y la probabilidad de abandono escolar disminuye a medida que aumenta la calidad en la educación de las escuelas.

Bolivia es un país con un nivel de pobreza relativamente elevado en relación a sus pares de la región. Es entonces prioritario priorizar los recursos en políticas públicas que tiendan verdaderamente a generar cambios en la calidad de vida de las personas y desechar aquellas que se basan en muchos anuncios y pocos resultados.

REFERENCIAS

- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia (2006). *Decreto Supremo N° 28899*. Octubre. La Paz - Bolivia.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Junio. Santiago - Chile.
- Fiszbein, A. y Shady, N. (2009) *Transferencias Monetarias Condicionadas: Reduciendo la Pobreza Actual y Futura*. Banco Mundial. Washington, D.C. - Estados Unidos.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2012) *Sistema de Información de la Educación*. Ministerio de Educación. La Paz - Bolivia.

- Hernani, W. y Villarroel, H. (2011) *¿La Educación todavía Paga en Bolivia? La Disminución de los Retornos a la Educación en la Bolivia Urbana*. Fundación ARU. La Paz – Bolivia.
- Yañez, E., Rojas, R. y Silva, D. (2011) *El Bono Juancito Pinto en Bolivia: Un Análisis de Impacto sobre la Educación Primaria*. Revista FOCAL. Ottawa – Canada.
- Marco, F. (2012) *El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia: Programas de Transferencias Monetarias e Infancia*. CEPAL. Santiago – Chile.
- Lavy, V., Hanushek, E., y Hitomi, K. (2008) *Do Students Care about School Quality? Determinants of Dropout Behavior in Developing Countries*. NBER WP 12737. Cambridge, MA - Estados Unidos.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2001). *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados, para Alumnos de Tercer y Cuarto Grado de la Educación Básica*. UNESCO. Santiago – Chile.
- Andersen, L. y Wiebelt, M. (2003) *La Mala Calidad de la Educación en Bolivia y sus Consecuencias para el Desarrollo*. IISEC. La Paz – Bolivia.

*Se terminó de imprimir
en los talleres de Publiberia
en diciembre de 2012.*

