

El Impacto no es Suficiente: Imagen y Sostenibilidad de las TMC en Nicaragua

por Charity Moore, Ohio State University

La importancia de los programas de transferencias monetarias condicionadas (programas de TMC) ha aumentado en los últimos años, particularmente en América Latina.

El programa de TMC de Nicaragua, Red de Protección Social (RPS), tuvo una corta duración (2000–2006). Sin embargo, el programa fue elogiado internacionalmente por sus logros. El programa RPS regularmente destinaba fondos a mujeres jefas de hogar, los cuales estaban condicionados al cumplimiento de ciertas corresponsabilidades (o condicionantes, como se los conocía hasta hace muy poco) por parte de los hogares. Las corresponsabilidades incluían asistencia escolar infantil, exámenes médicos en centros locales de salud y participación en clases educativas por parte de las madres.

La evaluación de la primera fase de RPS determinó que el programa había incrementado considerablemente la inscripción escolar y otros indicadores educativos (Maluccio y Flores, 2005). Quizás aún más notablemente, había reducido el retraso en el crecimiento en 5 puntos porcentuales en las comunidades en tratamiento, un resultado inesperadamente alto (IIPA, 2005). Estos resultados, combinados con otras evaluaciones positivas de su desempeño, convirtieron a RPS en algo así como un programa de TMC modelo. Para sorpresa de muchos miembros de la comunidad internacional, no obstante, el gobierno de Nicaragua voluntariamente suspendió el programa. ¿Qué sucedió?

El derrumbamiento de RPS no se originó en su falta de impacto, sino, en parte, en su imposibilidad de establecer y mantener una imagen positiva dentro de Nicaragua. La experiencia señala que los programas de TMC necesitan obtener el respaldo nacional y promover la comprensión interna de sus objetivos y políticas. Esto resulta particularmente cierto para los programas de TMC que dependen de financiación externa, los cuales pueden estar concentrados en satisfacer las exigencias de las organizaciones que proveen los fondos.

RPS se habría beneficiado de una campaña que aumentara el respaldo interno por parte de funcionarios del gobierno y la población no beneficiaria. En Nicaragua, los sentimientos acerca del programa RPS tendían a estar polarizados y no tener fundamentos. Algunas opiniones comunes eran engañosas y los funcionarios de RPS luchaban con la oposición nacional que surgía a raíz de una falta de comprensión de los objetivos y procedimientos del programa.

El pesimismo interno y las percepciones incorrectas abarcaban desde el propósito del programa hasta las políticas y los impactos. Constantemente se pensaba que el programa RPS no se ocupaba del alivio de la pobreza a largo plazo, sino de la perpetuación de la pobreza mediante la entrega de transferencias monetarias a los pobres. En realidad, RPS era notable por su enfoque en el uso de transferencias condicionadas como mecanismo para iniciar cambios de conducta e incrementar las inversiones en la acumulación de capital humano a largo plazo. Si bien los componentes educativos y las corresponsabilidades del programa eran puntos clave de RPS, estos no eran muy conocidos o comprendidos por los críticos nacionales.

Otra crítica expresaba que el programa era ineficaz y demasiado caro. RPS podría haber recibido un mayor respaldo si los funcionarios del gobierno hubieran entendido todos los servicios que ofrecía el programa, por qué RPS administraba estos servicios en lugar de otros y el ahorro a largo plazo que se esperaba generen los gastos actuales. Si los impactos positivos del programa se hubieran comunicado clara y sistemáticamente, se podrían haber moderado algunas de estas acusaciones.

En lugar de encargarse de estos ataques, los funcionarios de RPS se enfocaron en satisfacer los requisitos de los préstamos del programa a fin de asegurar que pudiera seguir recibiendo fondos para las fases futuras. Además, estuvieron demasiado atentos a responder a críticas externas que podían poner en peligro su financiación. Este enfoque, aunque bastante razonable, desatendió a importantes grupos nacionales de interés cuyas opiniones negativas y percepciones incorrectas contribuyeron, en última instancia, a la desaparición del programa.

Con el tiempo, la falta de comprensión interna abrumó al programa. No se pudo mantener el respaldo nicaragüense y, finalmente, la autonomía del programa RPS se vio socavada. Los funcionarios se vieron obligados a compartir recursos de RPS con otros grupos, en perjuicio de los propios esfuerzos del programa. La misión se debilitó. Los funcionarios tuvieron que abarcar demasiado y los recursos se tuvieron que estirar al máximo, y la eficacia y el entusiasmo resultaron perjudicados. Con el tiempo, el programa RPS fue suspendido, para sorpresa de muchos en la comunidad internacional, quienes entendían el propósito y los impactos del programa mejor que los grupos nacionales.

El final de la experiencia nicaragüense con el programa RPS es decepcionante en vista de sus logros, pero ofrece lecciones importantes para los encargados de formular políticas que trabajan con los programas de TMC, en particular con aquellos que reciben financiación externa. Incluso si la comunidad internacional considera que un programa es exitoso, los grupos nacionales de interés deben dar su aprobación. El respaldo de la población no beneficiaria y de los funcionarios del gobierno es importante. Los funcionarios nacionales clave pueden cambiar con el transcurso del tiempo y el respaldo no puede provenir únicamente de unos pocos funcionarios que podrían no seguir en sus puestos. La comunicación frecuente de los propósitos, las políticas y los resultados de un programa es fundamental para obtener y mantener el respaldo del mismo. Sin la aprobación nacional constante, incluso un excelente programa puede perder su respaldo y, con el tiempo, ser suspendido. Con dicho respaldo, hay más probabilidades de que el programa continúe funcionando, mejorando y disfrutando de un mayor apoyo e influencia.

Referencias:

IIPA (2005). Sistema de Evaluación de la Red de Protección Social (RPS) – Mi Familia, Nicaragua: Evaluación del Impacto: 2000–04. Informe Final. Washington, DC, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria.

Maluccio, John y Rafael Flores (2005). 'Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaragua Red de Protección Social'. Research Report 141, Washington, DC, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria.