

# ¿Los Programas de TMC Funcionan en los Países de Bajos Ingresos?

por Simone Cecchini, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

**Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC)** han funcionado bastante bien en grandes países de ingresos medianos altos como Brasil y México. Pero esto no significa que el modelo de las TMC pueda ser exportado a todos los países, en especial a los más pobres. Como se indica en el cuadro, en los países de bajos ingresos, los programas llegan a una porción mucho más pequeña de la población y de las personas en situación de extrema pobreza. La cantidad de beneficiarios de los programas de TMC en Brasil y México es mayor que la cantidad de personas en situación de extrema pobreza, mientras que en Nicaragua los beneficiarios equivalen al 7,8 por ciento de la población en situación de extrema pobreza. Además, los países de bajos ingresos tienen una capacidad mucho más limitada para invertir en estos programas. Por ejemplo, México invierte 0,44 por ciento de su PIB y 4,3 por ciento del gasto social total en las TMC, en tanto que Honduras invierte 0,02 por ciento del PIB y 0,2 por ciento del gasto social.

Una publicación reciente sobre Guatemala, Honduras y Nicaragua pone de manifiesto los desafíos que enfrentan los programas de TMC en pequeños países de bajos ingresos con contextos institucionales débiles (Cecchini et al., 2009). Primero, debido a su enfoque multidimensional a la reducción de la pobreza, los programas de TMC requieren que haya coordinación entre los distintos sectores y unidades territoriales del Estado. En los países centroamericanos anteriormente mencionados, sin embargo, las instituciones estatales son bastante frágiles y la coordinación dista mucho de ser eficaz.

En Honduras, se está intentando coordinar esfuerzos para combatir la pobreza mediante Red Solidaria. Pero todavía existe una superposición de acciones entre el Programa de Asignación Familiar (PRAF), que es el programa de transferencias monetarias financiado nacionalmente, y el programa piloto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Guatemala no tiene Ministerio de Desarrollo Social y su programa de TMC, Mi Familia Progresiva (MFP), comenzó en 2008 sin una coordinación suficiente con los sectores de educación y salud.

Segundo, los programas exitosos y sostenibles deben continuar con el transcurso del tiempo y ser considerados una política estatal que no esté sujeta a cambios de gobierno. Esto implica el establecimiento de mecanismos estatales de financiación, en lugar de depender simplemente de donantes extranjeros. En Nicaragua, el programa Red de Protección Social (RPS), financiado con un préstamo del BID, fue razonablemente exitoso, pero el gobierno actual lo reemplazó con otras iniciativas de reducción de la pobreza tales como Hambre Cero y Usura Cero.

Tercero, es necesario que los programas de TMC cuenten con la capacidad para implementar y administrar sistemas rigurosos y transparentes de información de los beneficiarios y de pago. No obstante, los países de bajos ingresos suelen tener una capacidad estadística débil y sistemas bancarios frágiles. Guatemala carece de un sistema de administración de información para inscribir a los beneficiarios. Los pagos se realizan en efectivo en eventos masivos a los que suele asistir la primera dama. En Nicaragua, las transferencias monetarias del programa RPS eran distribuidas por empresas de seguridad contratadas a tal fin.

En Guatemala, Honduras y Nicaragua, que se caracterizan por la pobreza generalizada, podría ser suficiente con que los programas de reducción de la pobreza se focalicen geográficamente o de algún otro modo. La focalización de segundo nivel basada en complejas comprobaciones de medios (proxy means tests) podría resultar en la exclusión de beneficiarios potenciales, así como en conflictos y sentimientos de discriminación. Asimismo,

condicionar las transferencias monetarias a la asistencia escolar o los exámenes médicos es poco apropiado en zonas donde estos servicios son totalmente nulos o de una muy mala calidad. Es igualmente inapropiado anunciar la imposición de condicionantes cuando se carece de los sistemas adecuados de información.

Por lo tanto, es bastante evidente que en los países de bajos ingresos los fondos se deberían destinar no sólo al incremento de la demanda de servicios sociales, sino también a la expansión de su oferta. Esfuerzos de esta índole se hicieron en Nicaragua mediante el programa RPS y se están llevando a cabo como parte del programa PRAF en Honduras. Estos programas de TMC incluyen transferencias monetarias para la provisión de servicios educativos y de salud a fin de satisfacer la mayor demanda que generan.

### Cobertura e Inversión de los Programas de TMC Específicos

País (programa), año	Cobertura		Inversión en las TMC	
	% de población total	% de personas en extrema pobreza <sup>a</sup>	% del PIB	% del gasto social
Brasil (Bolsa Familia), 2006	22,7	> 100,0	0,43	2,0
México (Oportunidades), 2006	23,8	> 100,0	0,44	4,3
Guatemala (MFP), 2008	13,6	46,7	0,06	0,8
Honduras (PRAF), 2006	6,8	14,9	0,02	0,2
Nicaragua (RPS), 2006	2,5	7,8	0,04	0,4

*Nota: <sup>a</sup> Sin considerar errores de exclusión ni inclusión.*

*Fuente: Cecchini et al. (2009) y CEPAL, cálculos hechos en base a cifras oficiales.*

#### Referencia:

Cecchini, S.; A. Leiva; A. Madariaga; y D. Trucco (2009). Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: Los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Santiago, Chile, CEPAL-Asdi. Sitio web de la CEPAL, <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/35903/DPW248\\_Programas\\_Transferencias.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/35903/DPW248_Programas_Transferencias.pdf)>.