

Desafíos de los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad: el caso de Guatemala, Honduras y Nicaragua

Seminario Internacional
Repensar lo Social en Tiempos de Crisis
CEPAL /ASDI
La Antigua, Guatemala, 28 y 29 de Mayo 2009

Alicia Leiva

Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad

- Característica comunes: estructura y procesos básicos, por ello forman una unidad conceptual reconocible:
 - Unidad de intervención
 - Beneficiarios
 - Entrega efectivo a cambio de corresponsabilidades: educación y salud, en ciertos casos nutrición
 - Componente psicosocial
 - Coordinación intersectorial
- No todos los programas que se llaman Transferencias Condicionadas son iguales...
 - Objetivos
 - Componentes
 - Énfasis de Gestión
 - Impactos



Son herramientas para mejorar las condiciones de vida de la población aún marginada de los sistemas protección social contributivos, vinculados al mercado del trabajo.

Fortalezas y externalidades comunes

En Guatemala, Honduras y Nicaragua

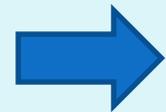
- El apoyo político de las altas autoridades
- Buen diagnóstico de los principales problemas
- Consenso en la necesidad de políticas integrales para la superación de la pobreza.
- Organismos internacionales y cooperantes de acuerdo en los diagnósticos y en el tipo de soluciones.
- Cambia el enfoque desde el Estado: esfuerzos por encontrar a los más pobres
- Despliegue de los programas hacia los territorios
- Impacto favorable también en las economías locales
- El tipo de diseño de los programas fortalece la organización de las comunidades
- Cambia perspectiva de los involucrados del nivel central hacia los más necesitados.

Debilidades y riesgos comunes a los 3 países

- La principal debilidad es que son por ahora, básicamente subsidios a la demanda, sin dinamización real de la oferta de los servicios de salud o educación.
 - Escasez de recursos destinados a los sectores educación y salud
 - Debilidades en la participación del sector salud en algunos casos, de educación en otros.
- Riesgo de politización de la dirección superior de los programas.
- A pesar del instrumento sofisticado, riesgo de focalización clientelista
- Discontinuidad de las políticas.
- Débiles arreglos institucionales que sustenten el vínculo con el área social de los gobiernos.
- Precariedad de los sistemas internos de soporte: registros de beneficiarios, verificación de corresponsabilidades, sistemas de pago
- Incomprensión inicial de sindicatos de maestros y profesionales de la salud.

En las experiencias de Guatemala, Honduras y Nicaragua

- Diversidad de Objetivos
- Cobertura limitada
- Complejas coordinaciones inter institucionales
- Componentes de los modelos de gestión
- Heterogeneidad de impactos



Diversidad de Objetivos

Algunos:

- Énfasis en la transferencia
- Énfasis en el aumento de la oferta pública de servicios de educación, salud, nutrición
- Énfasis en la coordinación de la oferta pública existente
- Énfasis integrales



Cobertura: N° de Familias Beneficiarias de los PTC, Familias Pobres e Indigentes y Porcentajes Respectivos ^A

País (año)	Programa	Familias beneficiarias	Familias indigentes	Beneficiarios como porcentaje de los indigentes ^b	Familias pobres	Beneficiarios como porcentaje de los pobres ^b
Guatemala (2008)	Mi Familia Progresá	281 000	601 000 ^c	46,7	1 239 000 ^c	22,7
Honduras (2007)	PRAF Nacional y PRAF-BID III	100 000	648 000	15,4	1 025 000	9,8
Nicaragua (2005)	RPS	23 500	265 000	8,9	538 000	4,4

Fuente: Elaboración propia.

^A Número de familias pobres e indigentes estimado por CEPAL sobre la base del procesamiento de encuestas de hogares de los respectivos países.

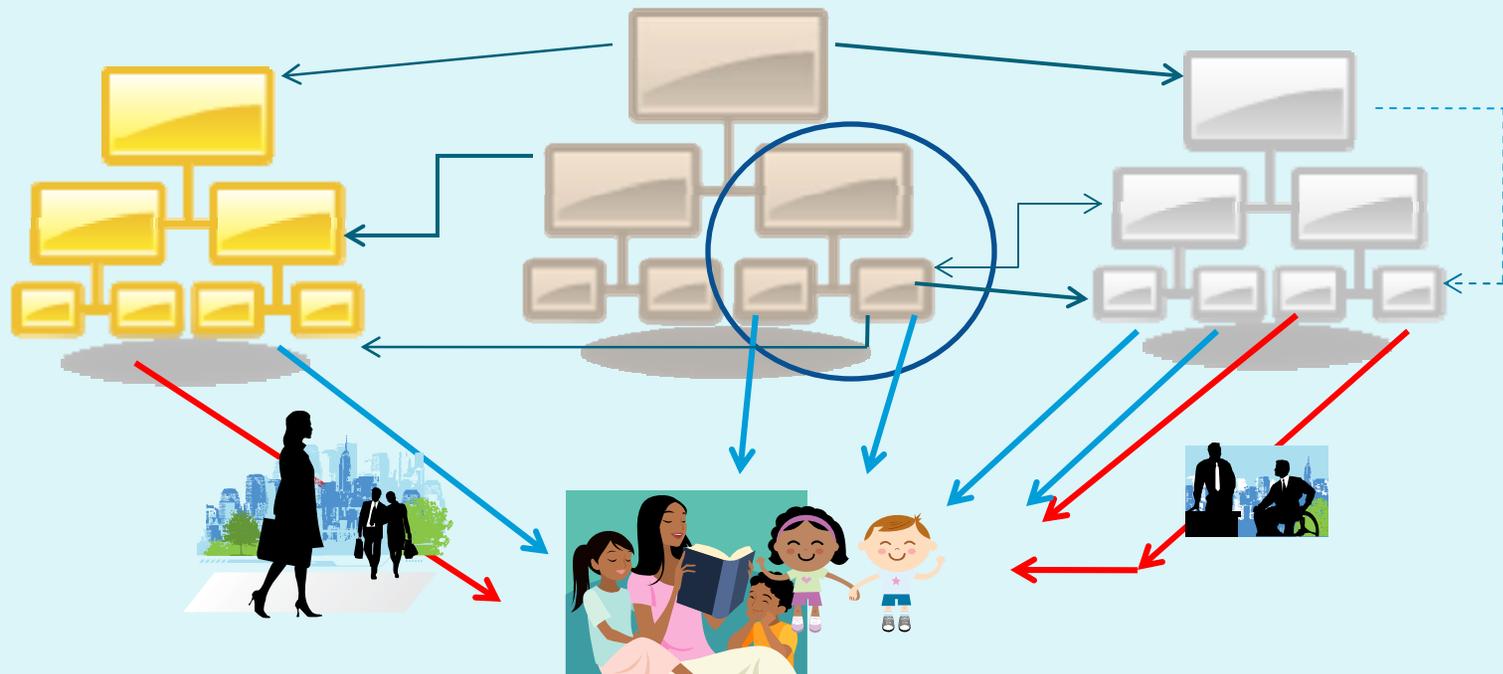
^B Sin considerar errores de inclusión de familias no pobres y de exclusión de familias pobres.

^C 2006



Complejas Coordinaciones Interinstitucionales

- Entre instituciones
- Entre diversos niveles jerárquicos de las instituciones
- Entre diversos niveles territoriales (nacional, departamental, municipal, comunitario)
- Entre diversidad de agentes: públicos, privados, beneficiarios



Aspectos de gestión que son claves

- Reglas de ingreso, mantención y egreso: incumplimientos, control de responsabilidades
- Instrumentos de focalización: solidez de los sistemas estadísticos de base
- Registros de beneficiarios: claves para la transparencia de la asignación de recursos
- La coordinación



Heterogeneidad de Impactos

- No hay evidencia concluyente respecto de sus resultados
 - En los programas maduros y de gran cobertura, se verifican impactos, no así en los más nuevos y pequeños...
 - Alivio inmediato a la capacidad de compra de los indigentes, pero bajo impacto en la reducción de la pobreza
 - Aumenta en algo la asistencia a escuelas y a controles médicos
 - Algunos impactos en la desnutrición y trabajo infantil
- Aún no se conoce acerca de la calidad de los servicios de educación y salud que recibe la población
- No se conoce evidencia sobre costo-eficacia en relación a otras políticas
- ¿Capaces de revertir la transferencia intergeneracional de la pobreza?



Conclusiones...

- Son herramientas útiles para el mejoramiento de las condiciones de vida de amplias poblaciones y territorios aún marginados.
- Revelan la necesidad de aumentar los servicios de educación y salud.
- Son efectivos para lograr sus objetivos inmediatos.
- Efectividad reducida en objetivos de desarrollo humano y reducción tasas de pobreza.
- Para el éxito de los programas, es de particular relevancia la **coordinación** que se establece entre:
 - Los diferentes niveles territoriales del programa
 - El programa y las autoridades descentralizadas (Departamentos, Municipios, Aldeas)
 - los programas y los sectores educación y salud
 - Los programas y sus beneficiarios
 - Los programas y otras iniciativas de combate a la pobreza

- 
- Focalización v/s universalidad
 - Reglas de egreso consistentes con los objetivos de los programas
 - Tiempo de permanencia
 - Combinar los programas con aspectos productivos y de mejoramiento de la infraestructura pública.
 - Profundizar (y extender) el modelo de gestión en red
 - Fortalecer la interculturalidad
 - Avanzar en una perspectiva de derechos