

31
GUATEMA

Agosto
2011

Promoviendo el
Desarrollo
Económico y
Social en

BOLETIN

Fundación para el Desarrollo de Guatemala

 **FUNDESA**
Fundación para el Desarrollo de Guatemala

Es una entidad privada no lucrativa, conformada por empresarios a título personal, independiente de intereses sectoriales, gremiales o partidistas.

FUNDESA nació en 1,984 por el interés de empresarios guatemaltecos de generar e implementar programas que impulsen el desarrollo económico y social de Guatemala de manera sostenible.

CONSEJO DE FIDUCIARIOS

Edgar A. Heinemann
PRESIDENTE

Felipe Bosch
VICE-PRESIDENTE

José Miguel Torrebiarte
VICE-PRESIDENTE

Daniilo Siekavizza
SECRETARIO

Álvaro Castillo Monge
TESORERO

DIRECTORES:

- Guillermo Castillo
- Juan Mauricio Wurmser
- Jaime Camhi
- Alejandro Arenales
- Julio Herrera
- Julio Arrivillaga
- Salvador Biguria
- Salvador Paiz
- Roberto Paiz K.
- Roberto Gutiérrez
- Cristian Rodríguez
- Humberto Olavarría
- Carmelo Torrebiarte
- Juan Carlos Paiz
- Fernando Bolaños



Transferencias Monetarias

Impacto en Pobreza y

www.fundesa.org.gt

Como parte del **Programa de Transparencia en el Gasto Público**, impulsado por **FUNDESA** desde 2009, la institución ha realizado un análisis detallado del impacto potencial que las transferencias monetarias condicionadas pudieran tener en la reducción de la pobreza y la desigualdad social en el país. Adicionalmente, el estudio realizado por **FUNDESA** pretende identificar si la implementación del programa ha logrado impactar positivamente en la formación de capital humano en la sociedad.

Frecuentemente, se han resaltado las **Transferencias Monetarias Condicionadas** como una herramienta innovadora de protección social. Combinan el objetivo a corto plazo de alivio de la pobreza con incentivos para que las familias aumenten sus inversiones en capital humano para romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Desde su primera introducción en países de renta media, como México y Brasil a mitad de los años 90, se han popularizado en toda América Latina, aprovechando el creciente apoyo de las agencias multilaterales y donantes.

La presente edición del **Boletín de Desarrollo** tiene como objetivo presentar los resultados obtenidos del análisis de los primeros tres años de funcionamiento del programa de transferencias monetarias en Guatemala, evaluando los resultados de su implementación en educación y salud, y los costos asociados a la consecución de sus objetivos. Finalmente, se introduce una proyección del monto necesario para ampliar el programa a los 333 municipios en el país, durante los próximos 10 años.

¿QUÉ IMPLICACIONES TIENE REDUCIR LA POBREZA EN GUATEMALA?

Si damos un breve vistazo a cómo era Guatemala hace 25 años, nos damos cuenta que la historia que todos esperaban presenciar era muy distinta a la que se fue escribiendo durante los años subsecuentes. En 1989, el porcentaje de pobres en Guatemala era 58% de la población. **En 2006, según el último dato registrado, el porcentaje de pobres se mantenía por encima del 51% de la población.** Las cifras muestran una situación de progreso, tal vez muy precario, pero positivo. Sin embargo, si comparamos estas cifras con un nivel de población que se incrementó en un 68% en ese mismo período (la población pasó de un poco más de 7.5 millones en 1989 a más de 12.6 millones en 2006), podemos afirmar que hoy existe un mayor número de pobres en el país.

10 calle 3-17 zona 10, Edificio Aseguradora General, Nivel 5, Ala Sur. Teléfono: +502 2331-5133
www.fundesa.org.gt / jbenavides@fundesa.org.gt

Transferencias Monetarias: Pobreza y

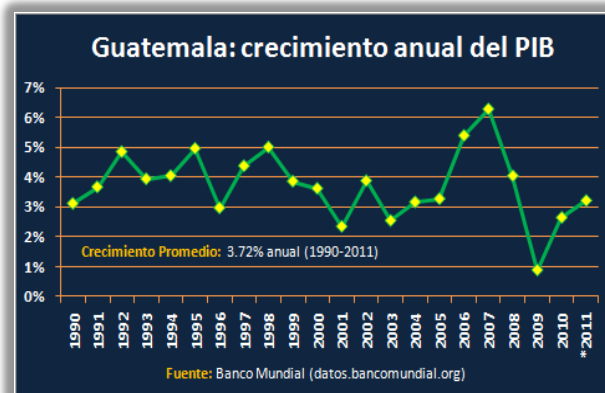
Complementando lo anterior, se le une un **mínimo incremento de US\$700 en el ingreso anual per cápita entre 1990 y 2010** (descontado por el nivel de inflación), a esto sumado que la esperanza de vida se incrementó en 10 años (de 60 años a 70.5 años). La evidencia nos indica que enfrentamos una estructura social en donde las personas viven durante más tiempo, pero con un ingreso que es muy limitado para mejorar sus condiciones de vida.

A manera de referencia, según la última publicación del **Informe de Desarrollo Humano (2010)**, **el crecimiento promedio en el ingreso de los latinoamericanos durante los últimos cinco años se ha incrementado en US\$ 1,391.33**. En el 2005, el ingreso promedio de la región era de US\$ 7,624.38 y en el 2010 es de US\$ 9,015.71. El país con mayor ingreso es Argentina (US\$ 14,603), y el país que más ha incrementado su ingreso desde 2005 ha sido Panamá con un aumento de US\$ 4,125 (pasó de US\$ 9,222 a US\$ 13,347). Guatemala cuenta hoy con un ingreso igual al que tenía en 2005 (descontando la inflación).

Podemos ver que la realidad que enfrentamos, lejos de ser promisoría, nos refleja un proceso de muchos años sin lograr incrementar el nivel de vida de los ciudadanos. Tenemos claro que pobreza no es simplemente contar con un mayor ingreso que facilite el comercio, el consumo, el ahorro y la inversión. Hoy en día la pobreza es un término que abarca diversas condiciones básicas para desarrollar una vida digna: nutrición, educación, salud, empleo, inclusión social e igualdad ante la ley. Sin embargo, **no existe país alguno en el mundo que haya reducido sus niveles de pobreza sin un mayor crecimiento económico**.

La pregunta ineludible ante esta situación es si será posible reducir, o incluso erradicar, las condiciones de pobreza en las que vivimos. Esta pregunta, aunque parece simple de responder, conlleva un trasfondo más minucioso de lo que podría aparentar.

Según datos proporcionados por el **Programa Nacional de Competitividad - PRONACOM** -, con un crecimiento demográfico similar al que hemos mantenido históricamente, tendríamos que crecer sostenidamente a un 8% anual para que en el año 2021, la tasa de pobreza se reduzca de un 51% a un 34%. Es un gran esfuerzo el que se necesita, reconociendo que, a pesar del dinamismo con el que contaría una economía capaz de crecer a este ritmo, aún habría en Guatemala, para esta fecha, 6.3 millones de personas con un ingreso inferior a US\$2 diarios.



El aspecto positivo de esto es que no es algo imposible de lograr. Aunque Guatemala, no ha experimentado un período de bonanza de este tipo, existen casos como los de Perú y Chile, e incluso, casos más moderados como Panamá, Brasil, Colombia y Costa Rica. El común denominador en cada uno de estos ejemplos ha sido el compromiso inter-gubernamental, en donde administraciones sucesivas han orientado sus esfuerzos a una meta en común de largo plazo.

Transferencias Monetarias: Pobreza y

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE FOCALIZAR LA INVERSIÓN SOCIAL EN LOS SECTORES POBRES?

Es necesario indicar que **la pobreza incluye condiciones externas a la persona, que de una u otra forma, le impiden emprender acciones a favor de su propio desarrollo.** Dentro de estas condiciones se incluye el abastecimiento de agua potable y servicios de eliminación de excretas, conexión regular a energía eléctrica, red vial y de transporte, telecomunicaciones y acceso a mercados, tribunales y registros. Será de vital importancia que las condiciones exógenas propicien un adecuado acceso a mejores oportunidades, potenciando las capacidades adquiridas por los ciudadanos.

El impacto de la pobreza en la población pobre es considerable ya que la población de la pobreza en la expectativa de vida, sufre de altas tasas de incidencia de enfermedades, en parte por la mala nutrición y, por todo ello, constituye una fuerza de trabajo poco productiva. Esto genera un círculo vicioso de bajos niveles de ingresos, que no permite a las personas ahorrar ni mantener un nivel de consumo responsable.

Por su parte, el objetivo final de la inversión social focalizada en las zonas pobres es poder ser un motor de desarrollo, necesitando de la intervención del Estado cuando esto no sea posible.

Sin embargo, nos encontramos ante un problema que necesita de soluciones de base social y de remedios ocasionales, oportunistas, y sin consecuencias o sostenibilidad en el largo plazo. **La pobreza no se podría definir como un fenómeno de aparición espontánea** Es más bien, hace referencia a una serie de condiciones que generan un **continuo proceso de imposibilidad de generación de riqueza y de agilizar el proceso de generación de oportunidades.**

Es posible tener períodos de auge y períodos en los que la economía del país decrece. Esta es una condición natural de los ciclos económicos. Sin embargo, la generación de una situación de pobreza implica que los períodos de auge no han existido, o que han sido sobrepasados, por lo que **en 20 años debemos haber sido capaces de crear 45 millones de nuevos empleos** que permitan a la población salir del día de hoy.

Es por ello que hablamos de un proceso. Es por ello que **no podemos simplemente diseñar una estrategia para combatir la pobreza, también será muy importante hacer énfasis en que esta debe ser una nueva secuencia de acciones que se mantengan en el tiempo** teniendo como objetivo el crecimiento económico y la mejora continua en la prestación de servicios básicos.

Es aquí donde la **cooperación entre el sector público y el sector privado** es necesaria, sobre todo para poder identificar ámbitos de acción, con un criterio de soporte y ayuda para los grupos vulnerables que necesitan de períodos de adaptación muy largos para insertarse en la actividad económica. La pobreza constituye un **círculo vicioso** que, además de tener efectos graves sobre la calidad y niveles de vida de los más desfavorecidos, afecta las posibilidades de crecimiento económico y estabilidad social y política del país. Las familias que enfrentan una situación de pobreza se ven afectadas por secuelas en nutrición, salud y en educación. **Estas condiciones, en muchos casos, no pueden ser superadas, aunque los ingresos mejoren.**

EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN GUATEMALA

El programa fue creado por la Presidencia el 16 de abril de 2008, siendo coordinado por el Consejo de Cohesión Social. A través del programa se crea el compromiso de contribuir con la generación de un recurso humano mejor calificado en el país, promoviendo la inversión en educación, salud y nutrición de las familias, especialmente en las áreas más pobres del país.

La operación de **“Mi Familia Progresas”** depende de las transferencias monetarias condicionadas, con el énfasis de **beneficiar a las familias más pobres de Guatemala, especialmente a aquellas familias con niños menores de 15 años de edad**. Los beneficios consisten en la provisión de fondos para incentivar un aumento de la asistencia y el rendimiento en las escuelas, y para motivar un incremento en el número de consultas médicas relacionadas con el diagnóstico y tratamiento de enfermedades, así como problemas nutricionales.

La primera responsabilidad que tienen los beneficiarios es enviar a los niños a la escuela, cumpliendo con un mínimo de 80% de asistencia. Con el cumplimiento de este requisito, los padres reciben cada dos meses un bono de 150 quetzales por cada mes que los niños demuestran asistencia a la escuela. Adicionalmente, las familias pueden obtener una segunda transferencia de 150 quetzales si visitan periódicamente los centros de salud para el diagnóstico y tratamiento de sus hijos.



Más a detalle, la importancia del programa se hace evidente debido al monto de fondos que maneja:

	2009	2010	2011*
PIB a precios corrientes (millones)	Q 318,295.40	Q 330,010.10	Q 353,178.50
Presupuesto General (millones)	Q 50,031.90	Q 51,303.20	Q 56,002.90
Presupuesto MIFAPRO (millones)	Q 809.37	Q 1,138.78	Q 1,026.24
• Ratio: MIFAPRO / PIB	0.25%	0.35%	0.29%
• Ratio: MIFAPRO / Presupuesto	1.62%	2.22%	1.83%

La tabla anterior nos muestra el monto de recursos que ha recibido el programa en los últimos tres años de funcionamiento, ya que en 2008 la mayoría del trabajo realizado fue orientado a la implementación. No obstante, **los recursos ejecutados en 2008 fueron del orden de los Q 86.8 millones**, cubriendo a 89 municipios beneficiados.

Estas cifras, al compararlas con los presupuestos asignados a las principales dependencias del Ejecutivo, nos ilustran de mejor forma el grado de prioridad que tiene **“Mi Familia Progresas”** en la administración central. En 2011, **sólo 5 instituciones cuentan con un mayor presupuesto que el programa**, entre ellas están los ministerios de Educación, Comunicaciones, Salud Pública, Gobernación y Defensa. Por aparte, algunos

Transferencias Monetarias: Pobreza y

ministerios que tienen un presupuesto asignado menor son Agricultura, Trabajo, Finanzas, Economía, Ambiente y Recursos Naturales, Cultura y Deportes, y Energía y Minas

Adicionalmente, es importante identificar el monto de fondos asignados según el número de beneficiarios. En un inicio, el programa buscaba beneficiar a 45 municipios (siendo el municipio el criterio de selección para la ejecución de los fondos), con un promedio aproximado de 2,000 familias por municipio. Sin embargo, al día de hoy, según los datos proporcionados por la administración de **“Mi Familia Progresada”**, el programa beneficia a **916,852 familias**, lo que se traduce en **1,689,870 beneficiarios distribuidos en 307 municipios**.

	TOTAL	NIÑOS: 50.7%	NIÑAS: 49.3%
Beneficiarios del Programa:	2,488,900	1,261,532	1,227,368
• Beneficiarios entre 0 y 6 años:	799,030	405,963	393,067
• Beneficiarios entre 6 y 15 años:	1,689,870	855,569	834,301

Si tomamos en cuenta que cada familia en Guatemala está conformada por alrededor de 5.04 miembros (según ENCOVI 2006), de los cuales 2.65 son beneficiarios (en municipios como Momostenango la cifra se eleva a 3.88 beneficiarios y en municipios como San Pedro la Laguna la cifra es de 1.89 beneficiarios), el programa afecta directa e indirectamente a más de **3.2 millones de personas en el país**.

Complementariamente, al describir al **municipio beneficiario promedio**, éste cuenta con fondos asignados al año entre **Q 3,342,809** y **Q 4,598,697**, donde se benefician 2,986 familias por la transferencia en salud, y 2,144 familias por la transferencia en educación. Por su parte, en los 4 municipios donde se benefician las familias por el bono en nutrición (Q 100 al mes en los municipios de Camotán, Jocotán, Olopa y San Juan Ermita), en promedio se atienden a 2,926 familias al año.

Muy importante de mencionar, es que no todos los municipios han sido beneficiados desde el inicio del programa, sino que la cobertura del mismo se ha ampliado exponencialmente año con año. De acuerdo a analistas del tema, este **crecimiento en el número de municipios beneficiados no corresponde a un criterio basado en las condiciones socio-económicas o demográficas del país**. Sin embargo, es posible identificar cuáles han sido los municipios más y menos beneficiados desde el inicio del programa.

10 Municipios con más beneficios por familia			10 Municipios con menos beneficios por familia		
(SOL)	• Santa Cruz la Laguna	Q 6,718.33	(QTZ)	• Concepción Chiquirichapa	Q 496.55
(CHQ)	• Camotán	Q 6,572.62	(SAC)	• Santo Domingo Xenacoj	Q 494.93
(TOT)	• Santa Lucía La Reforma	Q 6,348.09	(SCH)	• Samayac	Q 479.51
(CHQ)	• Olopa	Q 6,333.51	(JUT)	• San José Acatempa	Q 431.82
(CHQ)	• Jocotán	Q 6,223.48	(JUT)	• Jeréz	Q 398.35
(JUT)	• Comapa	Q 6,100.32	(SAC)	• Santa Catarina Barahona	Q 223.45

Transferencias Monetarias: Pobreza y

(SOL)	• Santiago Atitlán	Q 5,974.58	(ESC)	• Escuintla	Q 178.62
(AVZ)	• Chahal	Q 5,808.08	(SAC)	• San Bartolomé Milpas Altas	Q 173.45
(BVZ)	• Rabinal	Q 5,781.06	(QTZ)	• Quetzaltenango	Q 126.14
(HUE)	• Santiago Chimaltenango	Q 5,715.42	(SAC)	• Antigua Guatemala	Q 124.29

Por último, existe un interés particular en conocer el monto de recursos destinados a **Gastos Administrativos** para la implementación del programa. De acuerdo a la clasificación del Ministerio de Finanzas, sólo los renglones **151: Arrendamiento** y **419: Transferencias**, no corresponden a gastos administrativos. Haciendo esta salvedad, el porcentaje del presupuesto destinado a los otros renglones ha sido **7.89% en 2009**, **6.91% en 2010** y **11.62% en 2011**, según los datos reportados por SICOIN al 31 de julio del presente año.

RESULTADOS DEL PROGRAMA EN LA FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO

La metodología empleada por **FUNDESA** en el análisis sobre el impacto que el programa de transferencias monetarias, se basa en la comparación de los resultados obtenidos en los sectores de educación y salud entre un grupo de municipios beneficiados y un grupo control que no había recibido beneficio alguno a la fecha en que se realizó el análisis.

Sin entrar en mayor detalle¹, el análisis se basó en la selección de dos grupos de municipios que cumplieran con una serie de condiciones socio-económicas y demográficas similares entre ellos, siendo la única diferencia significativa la implementación de **“Mi Familia Progresiva”**. Las principales fuentes de sesgo que se buscaron eliminar fueron los **niveles de pobreza** y el **tamaño de la población**, sin embargo, reconocemos que pueden existir condiciones ajenas a la implementación del programa que pudieron influir los resultados.

Posterior a la selección de los municipios, la hipótesis planteada fue que la introducción del programa de transferencias monetarias introduce un incremento significativo en el desempeño de las variables evaluadas en educación y salud. Este incremento, al compararlo con los resultados obtenidos por los municipios en el grupo control, debía ser mayor a la **“tendencia natural”** que presentaron ambos grupos de estudio. Tomando como base un **90% de nivel de confianza**, los resultados que se obtuvieron después de realizado el análisis en los sectores de educación y salud fueron los siguientes:

EDUCACIÓN

SALUD

¹ El informe completo se encuentra disponible en: <http://www.fundesa.org.gt/cms/es/cides/fundesa-gdn.html>

Transferencias Monetarias: Pobreza y

<p>El objetivo del programa es: "Promover el incremento de los niveles de asistencia y permanencia escolar del nivel primario en niños entre los 6 y los 15 años de edad."</p>	<p>El objetivo del programa es: "Coadyuvar en la mejora del estado de salud y nutrición de las familias con niños menores de 15 años y mujeres gestantes."</p>
<p>La primera responsabilidad que tienen los beneficiarios es enviar a los niños a la escuela, cumpliendo con un mínimo de 80% de asistencia. Con el cumplimiento de este requisito, los padres reciben cada dos meses un bono de 150 quetzales por cada mes que los niños demuestran asistencia a la escuela.</p>	<p>Al igual que la responsabilidad anterior, las familias pueden obtener una segunda transferencia mensual de 150 quetzales si cumplen con la responsabilidad de visitar periódicamente los centros de salud para el diagnóstico y tratamiento de su hijos. Este bono también se concede a los padres cada dos meses.</p>
<p>VARIABLE: Se evalúa el número de niños graduados en los primeros tres años de primaria</p>	<p>VARIABLE: Se evalúa el número de servicios (controles y consultas) provistos por municipio</p>
<p>RESULTADO: En aquellos municipios donde el programa de transferencias fue implementado junto con la política de gratuidad, aumentó el número de graduados.</p>	<p>RESULTADO: En aquellos municipios donde el programa de transferencias fue implementado junto con la política de gratuidad, aumentó el número de servicios provistos.</p>
<p>Resultados en Primaria por Municipio beneficiado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 44 graduados adicionales en 1° • 39 graduados adicionales en 2° • 44 graduados adicionales en 3° 	<p>Resultados en Cobertura por Municipio beneficiado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por municipio beneficiado se proveen al año 22,800 servicios adicionales a los usuarios de la red de salud (controles y consultas)
<p>El costo promedio de graduar un alumno adicional al año es: US\$ 1,270</p>	<p>El costo promedio de proveer un servicio de salud adicional al año es: US\$ 11.93</p>

Los resultados obtenidos nos dan a conocer el grado de efectividad del programa y el costo de alcanzar los objetivos planteados al momento de su implementación. No obstante, es importante hacer una breve reflexión sobre dos aspectos derivados del análisis:

1. Debido a que **"Mi Familia Progresada"** se implementó de forma conjunta con la **Política de Gratuidad** (la cual se implementó en los mismos municipios), no es posible determinar si la efectividad identificada se debe a la presencia del programa de transferencias monetarias en el municipio, a la aplicación de la política de gratuidad, o a un efecto conjunto de ambas iniciativas.
2. A pesar de que se contabiliza el costo de alcanzar los objetivos a través del programa de transferencias monetarias, es necesario **contar con un parámetro de comparación** que nos permita establecer si la implementación del programa es eficiente o no. Para este fin, y salvando las diferencias de cada iniciativa, a continuación se muestran dos ejemplos de programas que en su momento tuvieron una **razón costo-efectividad mayor que "Mi Familia Progresada"**:

Transferencias Monetarias: Pobreza y

EDUCACIÓN	SALUD
En comparación, graduar un alumno adicional al año con el programa de Becas para la Niña costaba \$ 245 (el programa desapareció en 2008)	En comparación, proveer un servicio adicional al año con el programa de Extensión de Cobertura costaba \$ 7.23 (el programa desapareció en 2010)

IMPACTO DEL PROGRAMA EN LA REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESIGUALDAD

La creación del programa de transferencias monetarias condicionadas en Guatemala obedeció al objetivo de ser **“la principal herramienta de protección social que ayude a disminuir la pobreza en las familias y fomentar la acumulación del capital humano en el corto y largo plazo, al incrementar sus niveles de consumo y de inversión en activos.”**

Con esta razón de ser, la evaluación de un programa con aspiraciones tan altas se convierte en una tarea continua de los principales centros de investigación en el país, sobre todo de aquellos que tienen un compromiso firme con la generación de desarrollo para todos los guatemaltecos. Por dicha razón, **FUNDESA** asumió el compromiso de dar seguimiento a este programa, el cual, después de tres años de haber sido implementado, empieza a producir información sobre el impacto que puede tener en los próximos años.

Tal y como lo cita **Banco Mundial** en su Informe sobre Desarrollo Mundial 2009: *“En los países muy pobres, el crecimiento económico, en vez de la redistribución del ingreso, es la clave para la reducción de la pobreza a largo plazo. Es por ello que la evaluación de programas y políticas de acuerdo solamente a su impacto en la distribución, puede dar lugar al rechazo de intervenciones que, aunque no sean redistributivas, cuentan con un fuerte potencial de crecimiento. Esta situación puede llegar a ser perjudicial no sólo para la reducción de la pobreza, sino también para el nivel general de bienestar en la sociedad.”*

El análisis realizado por **FUNDESA** busca evaluar el impacto potencial que el programa tiene en la reducción de la pobreza de las familias beneficiadas, así como evaluar la reducción en la desigualdad de los departamentos en donde las transferencias monetarias se han implementado. Para ello, se han realizado **simulaciones sobre el número de potenciales beneficiarios** al momento de **implementarse el programa en todo el país**, teniendo cobertura en educación y salud para las **familias que cuenten con un ingreso mensual menor a Q 2,260.16** (ingreso diario menor a US\$ 2 por individuo para una familia de 5.02 miembros).

Usando como base la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006, se identificó a **nivel república y para cada departamento del país**, el porcentaje de hogares que se beneficiarían con la transferencia por salud y por educación, el monto que recibiría cada familia al mes, el ingreso promedio mensual que tenían estas

Transferencias Monetarias: Pobreza y

familias antes de recibir la transferencia, y el impacto en el índice de desigualdad.² A continuación se listan los resultados obtenidos:

	% hogares Educación	% hogares Salud	Monto Recibido	Ingreso Previo	GINI antes MIFAPRO	GINI con MIFAPRO
República	40.8%	62.3%	Q 248.35	Q 890.71	0.5903	0.5308
• Alta Verapaz	47.2%	75.2%	Q 244.10	Q 853.28	0.4044	0.3167
• Baja Verapaz	45.2%	68.2%	Q 249.36	Q 909.02	0.4379	0.3670
• Chimaltenango	41.5%	65.9%	Q 244.50	Q 875.76	0.4739	0.3941
• Chiquimula	42.0%	63.8%	Q 248.71	Q 762.89	0.6645	0.6004
• El Progreso	35.1%	56.5%	Q 243.30	Q 731.17	0.6237	0.5535
• Escuintla	43.4%	65.9%	Q 248.68	Q 683.90	0.5551	0.4664
• Guatemala	26.9%	43.5%	Q 242.72	Q 1,003.02	0.7741	0.7514
• Huehuetenango	47.1%	69.6%	Q 251.60	Q 974.17	0.6270	0.5637
• Izabal	40.2%	60.7%	Q 249.48	Q 907.72	0.6602	0.6041
• Jalapa	40.9%	66.2%	Q 242.56	Q 869.76	0.6165	0.5519
• Jutiapa	38.7%	56.5%	Q 252.73	Q 816.66	0.6887	0.6350
• Petén	41.1%	61.8%	Q 249.66	Q 1,055.26	0.7428	0.7075
• Quetzaltenango	38.5%	56.0%	Q 253.20	Q 988.21	0.7192	0.6795
• Quiché	54.8%	78.0%	Q 255.42	Q 941.68	0.3334	0.2364
• Retalhuleu	42.8%	64.2%	Q 250.00	Q 948.36	0.5739	0.5095
• Sacatepéquez	33.3%	56.5%	Q 238.33	Q 973.28	0.6383	0.5919
• San Marcos	49.3%	69.0%	Q 257.14	Q 1,114.50	0.5415	0.4822
• Santa Rosa	41.2%	63.5%	Q 247.34	Q 701.47	0.5713	0.4772
• Sololá	49.1%	67.2%	Q 259.55	Q 820.52	0.4694	0.3816
• Suchitepéquez	38.3%	63.2%	Q 240.92	Q 914.44	0.6396	0.5846
• Totonicapán	51.9%	72.8%	Q 256.89	Q 961.99	0.4231	0.3376
• Zacapa	39.8%	61.7%	Q 246.86	Q 815.93	0.6760	0.6159

Esta tabla nos ilustra el impacto que podría tener la implementación de “**Mi Familia Progres**a” en los **333 municipios del país**, beneficiando a todas aquellas familias que cuenten con condiciones de pobreza y que tengan hijos menores de 15 años que estén asistiendo a la escuela primaria. No obstante, es importante apreciar que, debido a las diferencias socio-económicas y demográficas a lo interno del país, los efectos son distintos en cada uno de los departamentos:

- En el tema de **educación**, aproximadamente el **40.8% de los hogares se beneficiarían** con el programa de transferencias monetarias, habiendo departamentos como Quiché, en donde se beneficiaría el 54.8% de los hogares, y Guatemala, en donde se beneficiaría sólo el 26.9% de los hogares.

² Para calcular la desigualdad de cada departamento, se utilizó la *fórmula de Brown* como estimación del **Coefficiente GINI**

Transferencias Monetarias: Pobreza y

- En el tema de **salud**, aproximadamente el **62.3% de los hogares se beneficiarían** con el programa de transferencias monetarias. Los departamentos en donde más hogares se beneficiarían sería Quiché (78.0%), Alta Verapaz (75.2%) y Totonicapán (72.8%). Mientras tanto, los departamentos con menos hogares beneficiados serían Guatemala (43.5%) y Quetzaltenango (56.0%).
- En cuanto al monto de la **transferencia recibida**, en promedio sería de **Q 248.35 al mes por hogar**, variando entre Q 259.55 por familia (Sololá) y Q 238.22 por familia (Sacatepéquez). Esta transferencia tendría un gran impacto en el consumo de las familias beneficiadas, el cual sería de 27.88% de ingreso adicional sobre su consumo regular (36.36 en Escuintla y 23.07% en San Marcos).
- Adicionalmente, en cuanto a la **desigualdad**, debido a la implementación del programa, el **coeficiente GINI se reduce en 0.0594**, variando entre una reducción máxima de 0.0970 en Quiché y una reducción mínima de 0.0227 en Guatemala.

Después de 3 años de implementación, el programa ha generado un impacto en las familias beneficiadas, el cual aún es difícil de cuantificar, a pesar de haber introducido dinamismo en el consumo local, incremento en los niveles de ahorro cercano al 10% del monto de las transferencias recibidas al año, y un mayor grado de empoderamiento de las mujeres madres de familia, quienes son las que reciben el pago cada dos meses.

Con una población superior a los 14.7 millones de habitantes en 2011, **la cobertura de toda la población en condiciones de pobreza tendría un costo aproximado Q 1,055.70 millones**, tomando en cuenta sólo los gastos relacionados a la transferencia a personas, registradas bajo el renglón 419 del presupuesto. Si a esto sumamos los gastos administrativos y los gastos relacionados al arrendamiento de inmuebles, estaríamos hablando de **un presupuesto necesario de Q 1,201.34 millones**.

UNA PROPUESTA ALTERNATIVA PARA FOMENTAR LA EFICIENCIA

Una nueva generación de programas apoyados por el BID proporciona transferencias monetarias supeditadas a un aumento de la escolaridad y el uso de servicios de salud por parte de las familias beneficiarias. Los programas de transferencias monetarias condicionadas han sido particularmente eficaces para reducir la pobreza y promover la acumulación de capital humano y el acceso a servicios sociales básicos.

Adicional al programa de transferencias monetarias en Guatemala, doce países de la región han iniciado programas de este tipo, en la mayoría de los casos con apoyo del BID: **Argentina** (Plan Familias), **Brasil** (Bolsa Familia), **Colombia** (Familias en Acción), **Costa Rica** (Superémonos), **Ecuador** (Bono de Desarrollo Humano), **El Salvador** (Red Solidaria), **Honduras** (PRAF), **Jamaica** (PATH), **México** (Progresía/Oportunidades), **Nicaragua** (Red de Protección Social), **Perú** (Juntos) y **República Dominicana** (Solidaridad). Los programas de mayor envergadura (Plan Familias de Argentina, Bolsa Familia de Brasil y Oportunidades de México) están ayudando a un total de 16.7 millones de familias que viven en la extrema pobreza en Latinoamérica.

Transferencias Monetarias: Pobreza y

Hay que hacer énfasis en que el objetivo inmediato de este tipo de programas es mejorar la nutrición, la escolaridad y el uso de los servicios preventivos de salud entre las familias más pobres, generando logros a largo plazo como la disminución de la pobreza y la malnutrición, y la mejora de las condiciones básicas sanitarias y las tasas de finalización de los estudios. Estos **resultados conducirán a la acumulación de capital humano**, expresado en un mayor rendimiento y productividad en el mercado laboral.



Sin embargo, al día de hoy **las evaluaciones estos programas muestran poca efectividad como instrumentos para reducir la pobreza y la desigualdad**. Adicionalmente, **la falta de criterios técnicos sobre la condicionalidad de los pagos ha sido un obstáculo en la consecución de mejores resultados**. Por su parte, el BID afirma que *“en las evaluaciones de los programas exitosos, se ha constatado que las iniciativas eficaces combinan incentivos monetarios y el uso obligatorio de servicios de educación y salud, y que debe haber una respuesta adecuada para satisfacer la mayor demanda de servicios.”*

Con el objetivo de aportar mayores criterios de transparencia y eficiencia, el **Banco Interamericano de Desarrollo – BID** – ha desarrollado, aunque de forma incipiente, una alternativa de implementación para el programa de transferencias monetarias en Guatemala. Esta iniciativa busca modificar los criterios de selección de los beneficiarios, así como el monto que éstos reciben.

Esta iniciativa se basa en dos cambios importantes:

- a) **Educación:** definir un **monto fijo por familia beneficiada** que tenga al menos a un niño entre 6 y 15 años estudiando en primaria. Adicionalmente, se escalona un incentivo variable por niño (en lugar de ser por familia) según el grado al que asista, **incrementándose el monto de la transferencia conforme el niño alcanza un grado mayor**. El límite de la transferencia que recibiría una familia sería de Q300 al mes.

La estructura sugerida por el BID – **por niño y según grado alcanzado** – es la siguiente:

Monto Fijo	1° Primaria	2° Primaria	3° Primaria	4° Primaria	5° Primaria	6° Primaria
Q 70	Q 30	Q 50	Q 70	Q 100	Q 120	Q 140

- b) **Salud:** en lugar de considerar como beneficiarias a aquellas familias con madres en edad reproductiva con niños menores de 15 años, el BID propone incluir solamente a aquellas **familias con madres en edad reproductiva, pero con niños menores a 5 años**.

De acuerdo a lo expuesto por el BID, se hace énfasis en mejorar el esquema compensatorio en el tema de educación, debido a que es en dónde mayores réditos se pueden obtener en la formación de capital humano, aunque la reforma en el criterio de inclusión para salud introduce ahorros al programa.

Transferencias Monetarias: Pobreza y

Al escalonarse la transferencia en los primeros tres años escolares, se mantiene el incentivo de culminar los primeros años de aprendizaje; sin embargo, existe evidencia de un **incremento sustancial en la probabilidad de deserción escolar una vez que se ha aprobado el tercer grado**. Por ello, el incremento marginal propuesto para el cuarto grado es mayor, llegando a la cifra de Q100 con una percepción simbólicamente mayor al llegar a los tres dígitos. La evidencia empírica es clara en establecer que el costo de oportunidad de asistir a la escuela se incrementa con el grado aprobado y con la edad. Adicionalmente, un esquema que no se incrementa con el grado aprobado no premia el esfuerzo y el logro educativo, perdiéndose así una oportunidad para generar incentivos a mejorar el desempeño escolar.

En cuanto al tema de salud, **los mayores casos de mortalidad y morbilidad infantil debido a enfermedades prevenibles se dan en los primeros cinco años de vida del niño**, por lo que es hacia ese sector de la población al que deben concentrarse los esfuerzos. La propuesta del BID busca que el programa se amplíe en las familias con niños menores de cinco años, en lugar de crecer hacia otros grupos etarios.

Resultados de la Propuesta:

Después de simular los cambios sugeridos por el BID, se aprecian mejoras en las condiciones de vida de las personas, tanto en los niveles de ingreso por hogar como en la desigualdad en cada departamento, teniendo como objetivo beneficiar a todas aquellas **familias que cumplan con un ingreso mensual inferior a Q2,260.16 en los 333 municipios del país**. A continuación se muestra un cuadro comparativo con los resultados de las dos iniciativas:

	Sin Transferencias	Iniciativa MIFAPRO	Iniciativa BID
• EDUCACIÓN: % Hogares beneficiados	---	40.8%	40.8%
• SALUD: % Hogares beneficiados	---	62.3%	41.7%
• Monto recibido como Transferencia	---	Q 248.35	Q 247.65
• Ingreso previo de Familias Beneficiadas	---	Q 890.71	Q 909.55
• GINI: Coeficiente de Desigualdad	0.5903	0.5308	0.5389
• Costo de Implementar la Iniciativa	---	Q 1,055.70	Q 912.83

La tabla anterior nos muestra que los resultados obtenidos en términos del monto de la transferencia recibida y la reducción en la desigualdad, son similares al **modificar el esquema propuesto por “Mi Familia Progresiva” según los criterios del BID**. Sin embargo, esta propuesta, al beneficiar menos hogares en el tema de salud, permitiría un **ahorro de Q 142.87 millones de quetzales** sólo en el renglón 419, lo que hace la propuesta más atractiva en términos de costo-efectividad.

Impacto en los 22 Departamentos:

Ahora bien, replicando el análisis realizado previamente, a continuación mostramos los resultados para cada departamento según la modificación al esquema sugerida por el BID:

Transferencias Monetarias: Pobreza y

	% hogares Educación	% hogares Salud	Monto Recibido	Ingreso Previo	GINI con MIFAPRO	GINI con Opción BID
República	40.8%	41.7%	Q 247.65	Q 909.55	0.5308	0.5389
• Alta Verapaz	47.2%	57.5%	Q 251.64	Q 864.45	0.3167	0.3263
• Baja Verapaz	45.2%	46.7%	Q 249.21	Q 918.24	0.3670	0.3752
• Chimaltenango	41.5%	43.6%	Q 246.19	Q 901.26	0.3941	0.4048
• Chiquimula	42.0%	44.9%	Q 248.41	Q 771.31	0.6004	0.6067
• El Progreso	35.1%	34.5%	Q 232.51	Q 735.51	0.5535	0.5662
• Escuintla	43.4%	39.9%	Q 235.23	Q 697.73	0.4664	0.4794
• Guatemala	26.9%	26.3%	Q 228.39	Q 1,026.02	0.7514	0.7557
• Huehuetenango	47.1%	46.9%	Q 254.15	Q 995.30	0.5637	0.5711
• Izabal	40.2%	39.8%	Q 243.52	Q 931.64	0.6041	0.6125
• Jalapa	40.9%	48.8%	Q 250.17	Q 890.20	0.5519	0.5594
• Jutiapa	38.7%	35.6%	Q 251.11	Q 827.03	0.6350	0.6425
• Petén	41.1%	46.1%	Q 259.68	Q 1,071.36	0.7075	0.7101
• Quetzaltenango	38.5%	35.7%	Q 256.17	Q 1,013.91	0.6795	0.6855
• Quiché	54.8%	58.5%	Q 266.29	Q 971.51	0.2364	0.2492
• Retalhuleu	42.8%	42.6%	Q 250.31	Q 967.67	0.5095	0.5186
• Sacatepéquez	33.3%	35.8%	Q 226.96	Q 989.21	0.5919	0.5994
• San Marcos	49.3%	49.0%	Q 265.54	Q 1,125.13	0.4822	0.4876
• Santa Rosa	41.2%	42.8%	Q 255.55	Q 727.76	0.4772	0.4887
• Sololá	49.1%	46.8%	Q 260.06	Q 832.72	0.3816	0.3901
• Suchitepéquez	38.3%	44.4%	Q 248.32	Q 951.73	0.5846	0.5911
• Totonicapán	51.9%	50.1%	Q 267.66	Q 990.32	0.3376	0.3473
• Zacapa	39.8%	38.8%	Q 236.69	Q 835.80	0.6159	0.6269

De forma comparativa, la **iniciativa presentada por el BID** presenta algunos cambios respecto de los resultados mostrados por la implementación de **“Mi Familia Progresas”**. Siendo una iniciativa con un costo menor, los resultados varían ligeramente, mostrándose los más significativos a continuación:

- En el tema de **educación**, no existen cambios en el porcentaje de hogares beneficiados.
- En el tema de **salud**, habrían **20.6% menos hogares beneficiados**, pero con mayor focalización en los grupos más vulnerables. Esta situación llevaría a una reducción generalizada en el número de hogares beneficiados, siendo Guatemala el departamento con menos hogares beneficiados (26.3%).
- En cuanto al monto de la **transferencia recibida**, en promedio sería de **Q 247.65 al mes por hogar**, variando entre Q 267.66 por familia (Totonicapán) y Q 226.96 por familia (Sacatepéquez). Con las

Transferencias Monetarias: Pobreza y

modificaciones introducidas por el BID, el monto de **la transferencia se reduce en tan sólo Q 0.70 mensuales por familia**, lo que se traduce en un ahorro de más de 140 millones al año.

- Por último, en cuanto a la **desigualdad**, **la iniciativa del BID reduce la desigualdad en 0.0514** a nivel nacional, solamente 0.0081 menos de lo que logra el programa actual. Es muy importante ver que este cambio es mínimo en relación con el monto de recursos que se podría ahorrar el Estado.

COMENTARIOS FINALES

Quienes viven en condiciones de pobreza, indudablemente recurren a grandes dosis de esfuerzo, ingenio, perseverancia y creatividad para poder hacer frente a su situación. Estos esfuerzos deberían permitirles alcanzar grandes logros si tuvieran las oportunidades para progresar. Sin embargo, nuestro deber como sociedad es ayudarles a encontrar estas oportunidades.

Al respecto, **Santiago Levy**, menciona: *“Si bien alcanzar un **crecimiento económico sostenido** es indispensable para generar empleos estables y bien remunerados, y para crear las condiciones materiales que permitirán un mejoramiento sustentable de los niveles de vida, es claro que **por sí solo sigue siendo insuficiente para ampliar las oportunidades de progreso en todas las regiones del país, para generar una distribución más equitativa de la riqueza, y para eliminar las condiciones de marginación en las que viven muchos.**”*

No obstante, a través de un análisis exhaustivo y detallado del programa **“Mi Familia Progresá”**, hemos podido constatar que la implementación del programa de transferencias monetarias en Guatemala no ha respondido a un criterio técnico que busque una relación costo-beneficio óptima para el país. Adicionalmente, en aquellos ámbitos en donde muestra haber tenido impactos positivos, nos damos cuenta que no es posible atribuir el éxito solamente a la implementación del programa, sino que hay otras variables que han influido, sin poder determinar a cabalidad el peso de su aporte.



Por aparte, al **considerar otras alternativas y posibles mejoras** al esquema actual bajo el que opera el programa, vemos que existen ámbitos en los cuales, introduciendo pequeños cambios, se puede ampliar la cobertura, mejorar la estructura de incentivos y reducir costos para el Estado.

A manera de ilustración, si comparamos los costos de implementar el programa bajo la esquema actual de **“Mi Familia Progresá”** y bajo las **modificaciones sugeridas por el BID**, tomando sólo en consideración los fondos necesarios para realizar las transferencias a las familias, la proyección del costo de cada unas de las iniciativas para los próximos 10 años sería la siguiente (millones de quetzales):

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Transferencias Monetarias: Pobreza y

• Mi Familia Progres	1,081.5	1,107.7	1,134.1	1,160.6	1,187.3	1,214.3	1,241.4	1,268.5	1,295.4	1,322.7
• Iniciativa BID	935.1	957.8	980.6	1,003.6	1,026.6	1,050.0	1,073.4	1,096.8	1,120.1	1,143.7
Diferencia	146.4	149.9	153.5	157.1	160.7	164.3	168.0	171.7	175.3	179.0

Las cifras nos muestran que hay un ahorro significativo en cada año, incrementándose el mismo en la medida que crece la población, ya que, al ritmo de crecimiento demográfico que tiene el país, todo indica que año con año tendremos mayor número de familias susceptibles de ser beneficiadas.

Esta simple simulación, más allá de brindarnos información sobre lo que nos costará mantener un programa que se ha vuelto promesa de campaña de todos los partidos políticos que aspiran a la presidencia, nos hace el llamado a reflexionar sobre los siguientes puntos:

1. **¿Estamos destinando recursos del erario público para financiar un programa que incrementa el capital humano, y por ende, la competitividad del país?** El programa de transferencias monetarias busca dotar de ingresos a las familias, a la vez que se contribuye a la generación de capital humano. Sin embargo, no existe una política de seguimiento que permita a las familias beneficiarias involucrarse en procesos productivos que mejoren la competitividad del país, y con ello, reducir la pobreza en el largo plazo.
2. **¿El programa es auto-sostenible en el largo plazo?** En un país con perspectivas negativas para atraer inversión extranjera³, el sector empresarial se ve ante el reto de incrementar su capacidad productiva a la vez que incrementa el monto de recursos hacia el gobierno para financiar este tipo de programas, lo que se traduciría en un mayor gasto social que actualmente no es financiable.
3. **¿El programa de transferencias monetarias reduce la pobreza?** En una primera instancia, debemos decir que no, ya que la evidencia disponible sugiere que la pobreza es un fenómeno social polifacético. Las definiciones de la pobreza y sus causas varían en función del género, la edad, la cultura y otros factores sociales y económicos. La pobreza nunca se produce debido a la falta de un solo elemento, sino que es consecuencia de múltiples factores relacionados entre sí, que necesitan de un abordaje integral.

A manera de conclusión, este documento busca hacer pública **información relativa a cómo ha funcionado el programa después de tres años de haber sido implementado**, mostrando distintas opciones para mejorar su eficiencia en la consecución de sus objetivos. Será sumamente importante que los tomadores de decisión en Guatemala consideren estos escenarios alternativos, ya que ante la eventual continuidad del programa, mejorar su funcionamiento deberá ser una de las prioridades en los primeros meses de la próxima gestión.

³ El 2 de agosto de 2011, la calificadora de riesgo **Standard & Poor's** revisó su perspectiva sobre Guatemala de "estable" a "negativa", lo que evidencia señal de desconfianza sobre la capacidad de pago y riesgo del país.