

‘Dolores del Crecimiento’: Desafíos Clave para Nuevos Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica

por Fabio Veras Soares y Tatiana Britto*

En los últimos 10 años se han establecido programas de **Transferencia Monetaria Condicionadas** (TMC) en más de una docena de países de Latinoamérica y el Caribe. Mientras los modelos originales han sido ampliamente diseminados, los nuevos programas han tenido que enfrentar temas que aún no han sido resueltos. Entre ellos están principalmente las reglas de graduación o, como algunos prefieren denominarlas, estrategias de ‘puerta de salida’.

El programa Progresá (ahora Oportunidades) de México ha sido la principal fuente de inspiración de los programas de TMC en la región. Es conocido por enfocarse en el objetivo de largo plazo: la acumulación de capital humano, como, por ejemplo, asegurar que los niños frecuenten a la escuela. Este énfasis ha resultado en un porcentaje muy bajo de ‘graduaciones’: sólo un 0,11 por ciento de beneficiarios del programa desde su comienzo en el 1997. La justificación es que, como el éxito del programa depende de la ruptura de la transmisión intergeneracional de pobreza, los niños beneficiarios deben participar del programas hasta el fin de los ciclos educativos.

El programa Chile Solidario no tiene un enfoque tan marcado en la generación de capital humano. En vez de ello, se concentra en las familias que viven en una situación de privación extrema, y además de las transferencias monetarias, proporciona a las familias un apoyo psicológico intensivo durante dos años, a través de su componente Puente.

Muchos analistas consideran este programa como un modelo a seguir porque ese apoyo intensivo es visto como una ‘puerta de salida’ de la privación, a diferencia de la transferencia monetaria, la cual es vista por tales analistas como potencial generadora de dependencia. Sin embargo, incluso cuando las familias salen del componente Puente después de dos años, todavía pueden ser consideradas elegibles para recibir otras transferencias monetarias de la red servicios de protección social, como por ejemplo el Subsidio Único Familiar.¹

¿Cómo esos programas antiguos han influenciado en los más recientes programas de TMC en la región? El programa Tekoporá de Paraguay y la Red Solidaria² de El Salvador ilustran los desafíos que enfrentan países más pequeños con capacidades financieras e institucionales más bajas. Así como el programa Oportunidades de México, ambos programas ponen énfasis en las condicionalidades que aseguran la acumulación de capital humano. Sin embargo, las familias beneficiarias pueden estar en los programas sólo durante tres años.^{**} Después de ese tiempo, el programa debe reevaluar su status de pobreza y llevar a cabo medidas para que esas familias salgan paulatinamente del programa.

Este corto límite de tiempo marca las tensiones entre los dos principales objetivos de la mayoría de los programas de TMC – es decir, aliviar la pobreza a corto plazo (por medio de las transferencias) y romper la transmisión intergeneracional de pobreza (por medio de las condicionalidades en salud y educación). ¿Es razonable, por ejemplo, ‘graduar’ a familias antes de la conclusión del ciclo educativo (o incluso del ciclo de inmunización) de los niños beneficiarios?

Las actividades de apoyo a las familias del programa Paraguayo, las cuales están inspiradas en el programa Chile Solidario, están diseñadas para dar la oportunidad a familias de 'graduarse' de la pobreza dentro de un período de tres años. Sin embargo, esta característica no es consistente con los objetivos de capital humano del programa, los cuales requieren un período más largo de cobertura.

La escasez de apoyo financiero e institucional para el programa explica en parte su corta duración. Esta es también la razón por la cual se ha producido un cambio del enfoque en resultados de capital humano hacia un enfoque en 'actividades complementarias' que estimulen las capacidades productivas de las familias, para que así puedan superar la pobreza en tres años. Además, la contratación de 'guías familiares' para proporcionar el apoyo necesario a las familias implica en costos administrativos adicionales, lo que dificulta la ampliación de la cobertura del programa entre los hogares extremadamente pobres.

En tal contexto, uno de los principales desafíos de estos programas es asegurar suficiente apoyo político para garantizar su continuidad después del primer ciclo de tres años. Por ejemplo, en el programa Familias en Acción de Colombia el límite inicial de tres años fue efectivamente descartado a medida que, con el tiempo, las demandas de largo plazo de los objetivos de capital humano crecieron.

Todavía queda por ver si el límite de los tres años será estrictamente implementado en Paraguay, ya que en El Salvador ese límite fue revisto. Si sus programas llegan en verdad a ganar un apoyo político más amplio, podrían convertirse, con suerte, en características permanentes de la estrategia de protección social de cada país.

Esto podría permitirles acceder a presupuestos más grandes y a lograr una cobertura más amplia. En caso contrario, permanecerían, desafortunadamente, en calidad de experimentos realizados una única vez, que podrían beneficiar a algunas familias extremadamente pobres durante al menos un corto período de tiempo, pero sólo lograrían un impacto insignificante a largo plazo sobre la pobreza extrema.

Notas:

* Fabio Veras Soares, Centro Internacional de Pobreza/IPEA y Tatiana Britto, Investigador Visitante, CIP.

** Este plazo fue revisto por la Red Solidaria, ahora las familias pueden quedarse en el programa hasta que los niño(a)s alcancen el sexto grado o completen 18 años de edad.

Referencias:

1. Para más detalles consulte la entrevista con Andrés Toro - Coordinador de la Administración Territorial para el Sistema de Protección Social de Chile, en <http://www.undp-povertycentre.org/publications/cct/Interview_Andres_Toros.pdf>.

2. Véase Soares y Britto (2007) 'Confronting Capacity Constraints on Conditional Cash Transfers in Latin America: The Cases of El Salvador and Paraguay.' Working paper No. 38 del CIP. <<http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCWorkingPaper38.pdf>>.

El **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** es un proyecto en conjunto entre el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil para promover cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas y capacitación sobre pobreza. El CIP se especializa en analizar los temas de pobreza e inequidad y también en ofrecer recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza. El CIP está ligado directamente con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), cual realiza investigaciones para el Gobierno del Brasil, y con el Bureau for Development Policy, PNUD.

EL CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Contry Studies.

Informaciones sobre el CIP y todas las publicaciones disponibles en:

www.undp-povertycentre.org