

## El pasado y el futuro del programa *Bono Seguro*

---

*En este documento se resumen los principales desafíos que hereda el programa de transferencias monetarias condicionadas inicialmente denominado Mi Familia Progresiva y se plantean recomendaciones para orientar su futuro bajo su nueva denominación Mi Bono Seguro.*

---

### Diagnóstico: No logramos superar la pobreza

El crecimiento económico es un indicador que resume la capacidad del país para alcanzar un mayor nivel de vida de sus habitantes. En Guatemala durante el período 1950-2007, el crecimiento promedio anual del PIB por habitante fue 1.35%. A este ritmo de crecimiento, un guatemalteco promedio tardaría alrededor de cincuenta años para duplicar su ingreso real. Además, Guatemala se ha caracterizado por ser un país con altos niveles de pobreza que se concentran en el área rural. Según un estudio realizado por el Banco Mundial<sup>1</sup>, la proporción de la población en situación de pobreza disminuyó de 62% a 56% entre 1989 y 2000. Sin embargo, el año pasado según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2011), el 53.7% de la población (1,294,187 hogares) se encontraba en situación de pobreza y el 13.3% (274,334 hogares) en situación de pobreza extrema. Esto significa que el ritmo del crecimiento económico de los últimos años no ha sido suficiente para reducir los niveles de pobreza existentes en el país.

Una de las limitantes principales al crecimiento económico en Guatemala es su bajo capital humano<sup>2</sup>, un estudio reciente del Banco Mundial<sup>3</sup>, argumenta que “pese a que Guatemala es un país de ingreso medio-bajo, su desempeño educativo y la falta de mecanismos de protección social son similares a los de países de bajos ingresos”. Por lo tanto, se hace necesario a la mayor brevedad, enfocar esfuerzos de política pública para mejorar las capacidades de las personas más pobres.

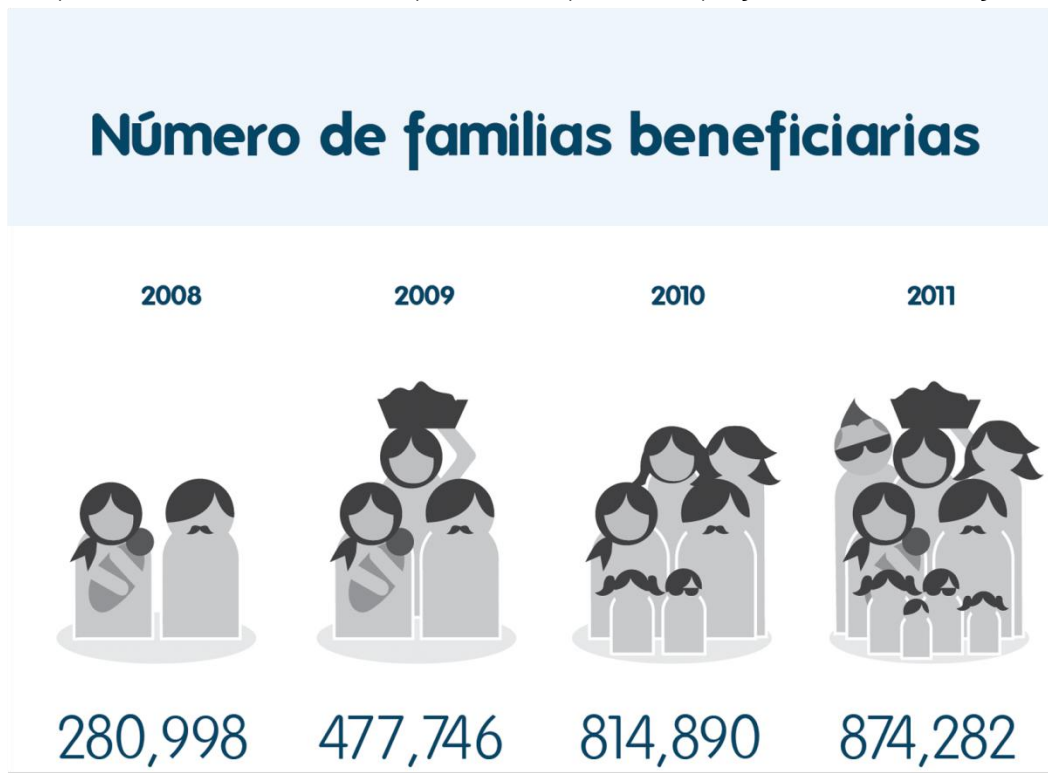
A mediados de los años noventa del siglo pasado, surgen en Brasil y México los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) pretendiendo, a corto plazo, aliviar la pobreza (mediante la transferencia en efectivo) y en el largo plazo aumentar el capital humano (mediante el cumplimiento de

las condiciones) a fin de romper el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza. En abril de 2008 fue creado en Guatemala el programa de TMC denominado *Mi Familia Progres*a bajo la coordinación de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social, el cual ha tenido un rápido crecimiento en el número de personas que atiende (ver Gráfico 1), lo cual implicó un traslape entre las etapas de diseño e implementación y una demanda de recursos financieros.

Según un informe de la evaluación de impacto del programa, realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública de México<sup>4</sup>, en abril de 2011 el programa benefició a 917,330 familias, distribuidas en 307 municipios en el país, de todos los departamentos de Guatemala. En la evaluación de impacto se encontraron efectos positivos en salud, educación, situación laboral y gastos de consumo. Los efectos consistieron en un incremento del 11% en los años de escolaridad y del 4% en la tasa de inscripción; se redujeron en 9% los reportes de episodios de enfermedad y se incrementó en 9% los niños con esquema completo de vacunación. Asimismo se incrementó en 17% el número de visitas para recibir atención prenatal.

Sin embargo, en diversos análisis del programa se han identificado una serie de desafíos que debe afrontar la actual administración, los cuales son presentados en el siguiente apartado.

Gráfico 1: Evolución del número de familias beneficiarias del programa *Mi Familia Progres*a



Fuente: elaboración propia a partir de cifras del programa *Mi Familia Progres*a y de la Presidencia de la República.

## Mi Bono Seguro, un programa que inicia con múltiples desafíos

El principal desafío es crear su institucionalidad en el marco de un sistema integrado de protección social limitando los riesgos de clientelismo que son señalados en varios estudios recientes del programa<sup>5</sup>. En el corto plazo se afronta el desafío de mejorar la selección de beneficiarios del programa a la población más pobre y al mismo tiempo lograr su sostenibilidad financiera. Como lo menciona Stein, E. (2008)<sup>6</sup>. "El éxito de los programas de TMC genera presiones políticas para su rápida expansión, lo que puede contribuir a incrementar la

destacaba que "dados los niveles de cobertura actuales, un factor crítico durante los siguientes gobiernos será garantizar el financiamiento suficiente para mantener el nivel de operación actual (...) para el año 2011 se cuenta con un presupuesto aprobado de alrededor de Q.1.2 miles de millones, a pesar de que el costo de realizar 6 pagos anuales por valor de Q.600, a 800,000 familias supera los Q.2.8 mil millones".

Otro desafío importante es incrementar la capacidad de los servicios del Ministerio de Salud y de Educación para expandir su provisión (cantidad) a fin de incorporar la demanda adi-

---

En el corto plazo, el desafío es mejorar la selección de beneficiarios. En 2011, el 22.7% de los beneficiarios de *MIFaPro* eran no pobres.

---

cional incentivada por el programa *Mi Familia Progresa*. Se debe contar con la capacidad de proveer servicios de calidad que efectivamente logren incrementar el capital humano de sus usuarios. En el largo

carga fiscal y reducir su grado de focalización." Es necesario mencionar que el indicador importante en estos programas no es el número de personas beneficiadas, sino la efectividad con que logran que los beneficiarios incrementen su capital humano. Según la ENCOVI 2011, el 56.4% de los beneficiarios del programa eran pobres no extremos y el 22.7% eran no pobres. Adicionalmente, el incremento de beneficiarios no fue acompañado del presupuesto necesario para cumplir con el diseño técnico del programa que consistía en brindar seis transferencias bimestrales al año. Por ejemplo, en PNUD (2011: 16)<sup>7</sup> se

plazo, el impacto real de las TMC está limitado por la calidad de la provisión de los servicios públicos, por ejemplo, mayor asistencia escolar no se traduce automáticamente en mayor aprendizaje.

Un reto adicional que se hereda es la falta de una estrategia de salida o graduación de los beneficiarios que sea coherente con los objetivos que el programa persigue. Finalmente cabe destacar como un desafío la falta de sistemas de información, monitoreo y evaluación que permitan reducir los riesgos de errores, fraude de parte de los beneficiarios y corrupción de los funcionarios.

## Recomendaciones para el programa *Bono Seguro*

- Establecer como grupo objetivo del programa a la población en situación de pobreza extrema y aplicar una metodología para seleccionar a las familias beneficiarias que elimine la discrecionalidad. En una etapa inicial se sugiere enfocar estas intervenciones en el área rural.
- Desarrollar procedimientos de quejas, reclamos y denuncias que forme parte de un sistema de monitoreo y evaluación de las intervenciones públicas para evitar y/o enmendar posibles errores, fraudes y corrupción.
- Lograr el registro único de beneficiarios que sirva como herramienta para asignar los programas de protección social
- Los programas de protección social deben estar enfocados en las distintas etapas de la vida de los beneficiarios y en reducir los riesgos que afectan el desarrollo de sus capacidades.
- Acompañar con programas complementarios para la reducción de la desnutrición crónica, la atención de desarrollo infantil temprano, y con intervenciones orientadas al ámbito productivo a fin de procurar que las familias efectivamente salgan de forma sostenida de su situación de pobreza.
- Diseñar e implementar la institucionalidad de un sistema integrado de protección social con una efectiva coordinación articulación, complementariedad e integración de objetivos, políticas y programas de los distintos actores y sectores involucrados. Siguiendo a Arriagada (2011) se sugiere:
  - tener un número limitado de programas;
  - utilizar criterios de focalización donde sea posible;
  - dar al nivel central del gobierno la dirección de los programas;
  - contratar la ejecución/provisión de servicios con fundaciones, ONGs, organizaciones locales y comunitarias, organizaciones religiosas, etc.; y
  - promover la activa participación de la comunidad organizada como un mecanismo clave de auditoría social.

---

**Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas tendrán impacto si están focalizados, son transparentes, sistémicos, generan competencias y son finitos.**

---

<sup>[1]</sup> World Bank (2003). "Poverty in Guatemala", A World Bank Country Study, The World Bank, Washington, D.C.

<sup>[2]</sup> Stein, E. (2008). "Diagnóstico del Crecimiento en Guatemala". Capítulo 1, en Ernesto Stein, Osmel Manzano, Héctor Morena y Fernando Straface (eds), *Más crecimiento, más equidad: prioridades de desarrollo en Guatemala*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>[3]</sup> Banco Mundial (2011). "Mejores Empleos en Guatemala: El Rol del Capital Humano", Informe sobre el rol de la inversión en capital humano y las políticas de protección social en Guatemala, Departamento para el Desarrollo Humano, Banco Mundial: Washington, D.C.

<sup>[4]</sup> INSP (2011). "Evaluación Externa del Impacto del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: Mi Familia Progreso", Síntesis Ejecutiva, Instituto Nacional de Salud Pública: Octubre de 2011.

<sup>[5]</sup> Unzar, A. (2011). "Causas Sociológicas del Clientelismo en el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas 'Mi Familia Progreso' de Guatemala", Tesis, Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos: Guatemala; Ochaeta, R. [s.f.]. "Rendición de cuentas en la inversión social: Ganando transparencia y disminuyendo la pobreza", Documento # 5, Policy Brief, Acción Ciudadana: Guatemala; y Tally, E. (2011). "Corruption in Conditional Cash Transfer Programs – CCTPs: Policy Implications from an Actor Based Analysis of the CCTP Mi Familia Progreso in Guatemala", Lund University.

<sup>[6]</sup> Ver cita [2].

<sup>[7]</sup> PNUD (2011). "Ejercicio de Apreciación Sustantiva: Mi Familia Progreso (MIFAPRO)", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Guatemala.