

Ejercicio de Apreciación Sustantiva<sup>1</sup>  
Julio, 2011

# Mi Familia Progresa (MIFAPRO)

---

GUATEMALA

---

<sup>1</sup> Este documento se basa en los trabajos sobre el programa Mi Familia Progresa preparados por María Helena Lavinas y Miguel Székely encargados por PNUD Guatemala.

# Tabla de contenidos

	PRÓLOGO	4
1	RESUMEN EJECUTIVO	7
2	MI FAMILIA PROGRESA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	10
	2.1 Antecedentes	
	2.2 Descripción y análisis general del programa	
3	APRECIACIÓN SUSTANTIVA Y RECOMENDACIONES	46
	3.1 Evidencia preliminar de los efectos del programa	
	3.2 Financiamiento: costos y gastos administrativos	
	3.3 Institucionalidad del programa y estrategias para la viabilidad	
	3.4 Sistema de seguimiento informático	
	3.5 Principales desafíos al diseño	
4	CONCLUSIONES	51

# Prólogo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su rol de agente de cambio y dinamizador de los procesos de desarrollo, entiende la gestión de conocimiento como una pieza clave para asegurar la eficacia de su cooperación técnica en un contexto global caracterizado por múltiples cambios y retos. En este sentido, una de sus tareas es el estudio sistematizado de iniciativas en el ámbito del desarrollo humano con la finalidad de producir conocimiento -“lecciones aprendidas”- que permita mejorar y ampliar la participación de los entes involucrados y apoyar el trabajo de los socios institucionales y de la sociedad civil, incrementando así el impacto de la inversión sobre los beneficiarios.

En el marco de la asistencia técnica que brinda el PNUD, está prevista la realización periódica de “Ejercicios de Apreciación”. Los “Ejercicios de Apreciación” se definen como instrumentos de apoyo a la gerencia responsable y se realizan durante la ejecución o al término de una etapa de un programa de desarrollo. Estos ejercicios se orientan a realizar en forma conjunta con los protagonistas (directivos, planificadores, administradores, promotores y beneficiarios) una apreciación sustantiva de los alcances, gerencia y perspectivas de un determinado programa. En este sentido, los “Ejercicios de Apreciación”, se distinguen de las evaluaciones clásicas o de las auditorías financieras en que se alejan de la tradicional medición de resultados a partir de parámetros preestablecidos, para situarse en una perspectiva participativa sobre los esfuerzos realizados y las dinámicas puestas en marcha por la acción del programa.

Considerando que la pobreza y la desigualdad en Guatemala son factores determinantes que el país enfrenta en su camino al desarrollo y que hoy la inversión en capital humano apunta a mejorar las condiciones de bienestar de la población, la oficina del PNUD en Guatemala realizó el “Ejercicio de Apreciación” del programa “Mi Familia Progresá”, en el marco de la experiencia latinoamericana. Esta última ha dado lugar a una nueva modalidad de política social en múltiples países de la región los cuales adoptaron los programas de transferencias monetarias condicionadas como parte intrínseca de la red de protección social, siendo esta entendida como una acción integral y coordinada para que las familias en pobreza superen su condición, basado en acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado.

En general, se ha constatado en la región que uno de los aspectos centrales de las transferencias monetarias condicionadas ha consistido en su aptitud para atacar la pobreza y la desigualdad tanto en el corto como en el largo plazo. Mientras que su impacto en el corto plazo obedeció al otorgamiento de las transferencias monetarias bajo criterios rigurosos de selección de

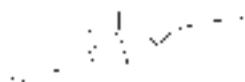
beneficiarios, los programas mostraron que su condicionalidad contribuye en el largo plazo a fortalecer el capital humano de las familias beneficiarias, y así aumentar la productividad del país, aprovechando las complementariedades básicas entre salud, educación y nutrición. Otro de los efectos identificados en dichos programas fue también su gran impacto sobre patrones de comportamiento que inhiben la expansión de capacidades de la población. Con el establecimiento de condicionalidades se ha notado que se están cambiando prácticas fuertemente arraigadas entre la población que perpetúan la transmisión de la pobreza de una generación a la otra.

Es también necesario tener una serie de cuidados, ya que el éxito de estos programas depende de aspectos como lo son su integración con programas y estrategias sociales más amplios, la realización de inversiones para adecuar la oferta y demanda de los servicios asociados a las condicionalidades, el desarrollo de competencias administrativas para el manejo del programa y la instauración de mecanismos de fiscalización internos y externos, que aseguren la participación de la población hacia la que se dirigen.

Al emprender los “Ejercicios de Apreciación” con una mirada de largo plazo, centrada en el fortalecimiento de la capacidad de las personas y de las instituciones y el acopio de recursos y conocimientos para el desarrollo, el “Ejercicio de Apreciación” del programa “Mi Familia Progresá” ha permitido revisar el diseño establecido, la organización operativa, la ejecución de actividades y los primeros efectos de la intervención; así como identificar aspectos relevantes positivos o negativos, inferir conclusiones preliminares y formular recomendaciones para la acción futura.

Se espera que los eventuales hallazgos y la información que se alcance en el presente documento, puedan servir no sólo a las gerencias del programa y proyectos involucrados, sino también a otras instancias -de gobierno, políticas, sociales o académicas- directa o indirectamente relacionadas con los mismos, para que puedan contribuir a consolidar los avances alcanzados y aplicar los ajustes sugeridos que se estimen convenientes.

La divulgación de los conocimientos adquiridos -responsabilidad que también incumbe al PNUD-, es una contribución sustantiva al conocimiento del país; de su historia; de los distintivos de su población; de sus potencialidades demográficas, sociales y culturales.



Xavier Michon  
Director de País  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



# 1

## Resumen Ejecutivo

Hoy, una tendencia creciente en materia de política social a lo largo de América Latina y otros países en desarrollo ha sido la evolución hacia acciones y programas que mejoren las condiciones de vida de la población en el presente al mismo tiempo que amplíen las oportunidades de desarrollo futuro, con el objetivo de romper el círculo inter-generacional de la pobreza. En efecto, se apuesta por procesos de inversión social dinámicos que, a través de mejoras de condiciones actuales de pobreza, generen mejoras en las oportunidades futuras de los beneficiarios. Por tanto podemos hablar de beneficios bidimensionales. Corrientes y futuros.

La relevancia de crear en Guatemala un sistema de protección social es evidente a la luz de las cifras de pobreza. MIFAPRO se enmarca en este esfuerzo y particularmente en el diseño de un Programa de Transferencias

Condicionadas (PTC) que permita orientar los recursos a aquellos ítems que tengan mayor retorno en el tiempo y generen soluciones más permanentes.

Simulaciones recientes de la CEPAL señalan que países como Guatemala, bajo el supuesto de la consolidación de programas asistenciales bien diseñados y focalizados, podrían experimentar reducciones de pobreza del orden del 25%.

Por ello la relevancia de un programa como MIFAPRO en términos de beneficios potenciales. Este programa no sólo va en la dirección correcta, sino además presenta un aumento significativo en su cobertura y preliminarmente presenta evidencia positiva puesto que se observan ganancias en bienestar a través del involucramiento de las familias en su propio proceso de superación.

En este contexto, el Programa “*Mi Familia Progres*a” se distingue por ser un PTC complejo, pero de rápida ejecución y expansión siguiendo los principales lineamientos de los programas instrumentados exitosamente en América Latina durante la última década. En solo dos años ha logrado cubrir el 22.6% de la población del país –equivalente a prácticamente al 45% de la población de Guatemala que se encuentra en situación de pobreza. A inicios del año 2011 MIFAPRO ha llegado a un punto crucial de su desarrollo en el que se considera pertinente cambiar su foco, de la expansión de cobertura que constituyó el objetivo principal hasta finales del 2010, a centrarse en su consolidación, fortalecimiento e institucionalización.

Una adecuada institucionalidad permitiría asegurar la permanencia del Programa Mi Familia Progres

1. Dotar a MFP de sustento legal y jurídico sólido, idealmente con la promulgación de una Ley mandando su existencia, presupuesto y operatividad.
2. Una mayor institucionalidad del Programa también requiere asignar responsabilidad directa a un funcionario público de nivel Ministerial dentro de la estructura formal de Gobierno.
3. Adicionalmente, una mayor consolidación de MIFAPRO podría lograrse a través de la creación de un Consejo Asesor del Programa, integrado por expertos nacionales e internacionales.

En términos financieros, el programa MIFAPRO requiere mejoras relativas a definiciones presupuestarias y planificación del gasto, entre las cuales podemos mencionar:

1. Extender el Programa a todos los municipios del país con el objeto de garantizar su plena cobertura territorial. Esto requiere en primer lugar mejorar los procesos de focalización y concentrar la expansión de cobertura en los Municipios de mayor grado de pobreza.
2. Establecer e implementar un cronograma anual de fechas de pago a las familias beneficiarias.
3. Definir criterios para la actualización del valor de la transferencia monetaria y considerar la posibilidad de diferenciar montos por estructura familiar y género.

Es necesario remarcar el rol que juega la transparencia en los PTC y particularmente en el caso de MIFAPRO. Lograr reforzar la idea de transparencia en este tipo de programas se traduce en mejores mecanismos de información pública, validación transversal e institucionalidad. Todo lo cual favorece el apoyo financiero y político del programa, y por ende proyecta el sistema de protección social en el tiempo. Entre los desafíos pendientes en estas materias se consideran:

1. Contar con un Registro actualizado y preciso de los participantes del programa. Hoy existen diversas alternativas que facilitan la transparencia, focalización y mejoras de los programas, entre ellas: registros geo referenciados y tarjetas de identificación electrónica de los titulares. Esta estrategia permitiría además sistematizar el registro de

corresponsabilidades de manera que pueda efectuarse de forma electrónica y en tiempo real.

2. Utilizar el Registro de participantes de MIFAPRO como base para la creación de un Registro Único de Programas Sociales, que se constituya como eje para el diseño de una política social integral para el país.
3. Utilizar este registro de participantes para asegurar que cualquier expansión sea consistente con la disponibilidad de servicios de Educación y Salud de calidad.
4. Fortalecer de los mecanismos de transparencia, de comunicación y de difusión, tanto con los participantes como con la sociedad en general, para lograr un entendimiento adecuado de todas las fases de MIFAPRO.
5. Establecer, implementar y respetar mecanismos formales de reclamos y rendición de cuentas, con periodicidad definida, para asegurar la transparencia de la gestión del Programa.

Otro papel fundamental para lograr esta validación lo tiene el monitoreo y la evaluación de impacto de los programas. La evidencia preliminar disponible, aunque aún limitada, muestra efectos positivos del Programa en términos de ganancias en bienestar de la población en Guatemala. MIFAPRO debiera incluir de manera sistemática en esta etapa y en adelante, un sistema de monitoreo y

evaluación de procesos e impacto como práctica permanente asociada al Programa. Evaluaciones de gobierno y externas, permitirían comprobar la eficacia del programa, monitoreando logros, identificando problemas, permitiendo lograr mejoras sistemáticas de MIFAPRO en beneficio de la población.

Una estrategia de este tipo puede ser lograda con el apoyo de instituciones como el PNUD, BID o Banco Mundial. Planificar actividades de monitoreo y evaluación, mediante organismos locales e internacionales facilitaría la consolidación del programa en términos técnicos y políticos. Ejemplos recientes, como el acuerdo con el Instituto Nacional de Salud Pública de México va exactamente en esa dirección. Una estrategia de este tipo permitiría medir los distintos impactos y efectos del programa en varios frentes: impacto neto en la reducción de la pobreza y de la indigencia; efectos sobre el desarrollo local y la creación de nuevas actividades laborales para los más vulnerables; efectos sobre la escolarización de los adultos y, sobre todo, de las mujeres titulares; MIFAPRO también requiere de una política de comunicaciones que permita transmitir a la población aspectos fundamentales del programa, funcionamiento, implementación, éxitos, etc. La población debe ser debidamente informada en la forma y en el fondo.

Si a todo lo anterior agregamos un esfuerzo mayor en diseñar estructuras de toma de decisiones que apunten a lograr más autonomía e independencia, entonces estaremos hablando de darle una impronta a MIFAPRO de política de Estado. Es decir, una iniciativa de largo aliento que está por sobre las coyunturas políticas de corto plazo.

---

“Una estrategia de este tipo puede ser lograda con el apoyo de instituciones como el PNUD, BID o Banco Mundial.”

# 2

## Mi Familia Progresa en el contexto internacional

### 2.1 Antecedentes

La crisis del 2009 fue una prueba que los países de la Región enfrentaron en el marco de una nueva etapa de desarrollo, marcada por la preponderancia de las políticas públicas y el rol que éstas jugaron al evitar un impacto mayor en las condiciones laborales y sociales.

En este nuevo escenario regional -donde los programas de protección social han ido ganando espacio- la última crisis financiera internacional tuvo un efecto menor en términos de caídas en bienestar para los países de América Latina que en eventos comparables anteriores. Se observó un impacto más moderado en los indicadores de pobreza y sobre los mercados laborales. Este mismo efecto explica el porqué países europeos, con sistemas de protección más fuertes, tuvieron menos necesidad de paquetes de estímulo fiscal, comparativamente con países que no cuentan con estos mecanismos de protección social. En efecto, muchos de los mecanismos de gasto social diseñados como mecanismos de protección, se activan automáticamente en momentos de crisis.





Esto evidenció que los avances en América Latina de los sistemas de protección social, aunque aún modestos, van en la dirección correcta.

En este contexto, uno de los cambios más significativos fue la multiplicación de los Programas focalizados de Transferencias monetarias Condicionadas (PTC) adoptados desde fines de la década de los 90 en algunos países latinoamericanos. La principal innovación en su diseño consiste en ofrecer un incentivo económico a aquellas familias que se comprometan a invertir en el desarrollo del capital humano de sus hijos, por medio de asegurar su asistencia a la escuela y centros de salud, y de una mejor nutrición. Con esto, se logra que un programa social se convierta en un instrumento de generación de productividad futura. Estos programas buscan cambiar el modelo de gasto social por uno de inversión social.

Países como México y Brasil introdujeron PTCs orientados a familias pobres o que vivían en extrema pobreza, con hijos en edad escolar. En México se implementaron inicialmente en las áreas rurales, mientras que en Brasil se priorizaron las áreas urbanas –iniciativa en los grandes municipios metropolitanos, con elevados niveles de pobreza. Los programas se afianzaron rápidamente en razón de sus resultados, que beneficiaban a grandes segmentos de la población que no eran alcanzados por los mecanismos tradicionales de seguro social. Como los pobres viven mayoritariamente en la informalidad, raramente están cubiertos por los esquemas de cobertura de riesgos que conforman los sistemas de protección social contributivos. Además de no beneficiarse de esquemas de protección formales, que pudieran garantizar niveles mínimos de sobrevivencia, los pobres estaban radicalmente excluidos de una participación más efectiva y sistemática en los servicios públicos de educación y salud, cuando los había, porque su marginalidad social era tal que ni siquiera tenían manera de ingresar

a las redes de protección social. Muchos de ellos ni siquiera tenían documentos que les permitieran acceder como ciudadanos a esos servicios. Vivir en territorios empobrecidos en términos de infraestructura y aislados de las redes universales de servicios contribuyó a encerrar a los grupos más vulnerables en un círculo de miseria y falta de oportunidades sin caminos de salida.

La innovación institucional que introdujeron esos PTCs fue asociar el pago regular de un beneficio a la obligatoriedad de asistencia regular a la escuela y a los centros de salud, y así crearon un nuevo ciclo de construcción de derechos para todos los que vivían en la invisibilidad social. Por primera vez los más necesitados pasaron a tener un lugar social y singular, desde donde pudieran expresar demandas y reclamos al Estado. Como beneficiarios de estos programas ganaron legitimidad social y un reconocimiento que antes les era negado.

Por otra parte, la demanda reprimida por servicios de salud y educación que antes carecía de respaldo porque no se traducían en reclamos legítimos, se ha transformado en necesidades para que los programas sean exitosos y alcancen sus metas, actualmente metas de gobiernos. Como consecuencia, muchos países han reportado incrementos más rápidos en los gastos direccionados a la pobreza que en el gasto social total, como un efecto indirecto de la presión sobre los servicios universales de atención básica por parte de los beneficiarios de los programas focalizados.

En Brasil, por ejemplo, la deserción escolar, consecuencia de la repetición de grado, muy frecuente entre niños con elevados índices de retraso escolar (asimetría edad/grado), fenómeno que afecta sobremanera a los más pobres, cae sensiblemente entre niños beneficiarios de programas de PTC porque el beneficio constituye la prueba de su derecho de permanecer en la escuela pese a su desempeño escolar a veces insuficiente. Eso

garantizó no sólo la permanencia de niños y jóvenes en la escuela, independiente de su desempeño, sino también obligó al Estado a comprometerse a proveer educación de calidad y en cantidad necesaria para revertir esa situación de fracaso escolar, con frecuencia ofreciendo clases de recuperación en jornadas de horario adicional. Las madres pasaron a exigir no solamente presencia, sino también desempeño.

Otro efecto importante fue la re-dinamización de áreas deprimidas, donde el comercio se benefició del derrame de nuevos recursos monetarios de forma más sostenible, con impactos considerables sobre la recaudación fiscal en el nivel local, y donde nuevas actividades económicas como los pequeños negocios emergieron gradualmente, fortaleciendo la iniciativa privada y el mercado interno.

Pero más allá de las evidencias anteriores, hay de destacar también los cambios en las tasas de matrícula bruta, que en Brasil llegaron a casi 100%: el mayor involucramiento y compromiso de las familias con la educación de sus niños; la reducción del hambre y de la desnutrición infantil; la mejora de los indicadores de mortalidad materna; el monitoreo más sistemático de los exámenes prenatales y, definitivamente, la disminución de los índices de pobreza y extrema pobreza. En México, un efecto importante fue el incremento de los niveles de escolaridad de las niñas, cuyo retraso escolar en comparación con los varones, era mayor. Hoy, la participación relativa de las niñas en la educación secundaria creció substantivamente, reduciendo la brecha de género. También se redujeron las brechas de escolaridad urbano/rurales.

Tomando en cuenta los resultados tan positivos observables en México y Brasil, gracias a evaluaciones externas e internas, otros países latinoamericanos siguieron esta misma metodología y adoptaron PTCs adecuados a su realidad presupuestaria y social. Como

indica el **Cuadro I** durante la última década, la mayoría de los países de la región creó su propio modelo de programa, y con éxitos indiscutibles.

A nivel regional, los PTC benefician a alrededor de 113 millones de personas pertenecientes a 25 millones de familias –representando 19% de la población total de América Latina y el Caribe. Según datos de la CEPAL (2010), el gasto en estos programas representa el 0.4% del PIB de los países de la región, lo cual los ubica como una inversión relativamente reducida comparada con los presupuestos tradicionales de los sectores de Educación y Salud. Los programas con mayor número de participantes son *Bolsa Familia* en Brasil con 52 millones de personas, seguido por *Oportunidades* de México con 27 millones.

El cuadro I da cuenta de alta penetración de este tipo de programas en la región y de su significativa heterogeneidad en los recursos involucrados, grupos objetivos, estrategias de implementación, etc. En efecto, en algunos casos el beneficio es fijo, sin tener en cuenta la composición del hogar (casos de Argentina, Subsidio Unitario Familiar en Chile, Costa Rica, Jamaica y Perú), pero en otros varía según el ciclo etéreo de la población atendida. En México se pagan beneficios monetarios a los ancianos con más de 70 años, como si fuera un pilar básico de una pensión no-contributiva. En general, hay beneficios pagados a las familias, otros que son pagos por cada niño, considerando con frecuencia un límite máximo de niños por hogar. En Brasil, no más de 3 beneficios pueden ser pagados a niños menores de 14 años en una misma familia, para evitar un aumento de la tasa de fecundidad del país, hoy ya extremadamente baja (promedio nacional de 1,8 niño por mujer en edad reproductiva).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La cobertura también varía de manera significativa entre países. Por ejemplo, en Ecuador este tipo de programas cubre el porcentaje más elevado (40% de la población), mientras que otros países registran una cobertura marginal.

# CUADRO I

## Programas de transferencia monetaria condicionada en ALC - Características y Cobertura

País / Año de Inicio	Nombre	Población Beneficiaria	Corresponsabilidad	Transferencia (US\$)	Gasto anual (US\$)	Cobertura
Argentina 1997	Programa Nacional de Becas Estudiantiles	Niños pobres entre 13-19 años en situación de riesgo escolar, viviendo en familias pobres con ingreso del hogar inferior a \$170 y sin otros beneficios	Asistencia escolar	140/año	46 millones (0,03% PIB)	350 mil alumnos (0,9% Pob)
Brasil 2003	Bolsa Familia	Familias indigentes con ingreso per cápita mensual del hogar inferior a US\$38,5 y familias pobres con ingreso per cápita mensual del hogar inferior a US\$77 con niños y jóvenes (0-17 años)	Asistencia escolar (80%), monitoreo de vacunas y monitoreo en centros de salud de niños, mujeres embarazadas y lactantes	Familias indigentes: 37,3/mes + 12/mes/niños (máximo 3 niños hasta 15 años) + 18/mes/ joven (máximo 2 jóvenes de 16-17 años) Familias pobres: solamente beneficios para niños y jóvenes	8 mil millones (0,4% PIB)	12,4 millones de familias (25% Pob)
Chile 2002	Chile Solidario	LI (proxy means test)	Participación en actividades establecidas con trabajadoras sociales	20/mes (semestre 1); 15/mes (semestre 2); 10/mes (semestre 3) y 6/mes (42 meses)	22 millones (0,02% PIB)	290 mil familias (6% Pob)
Chile 1981	Subsidio Unitario Familiar	Madres indigentes con niños en edad escolar, mujeres embarazadas y cuidadoras de discapacitados	Asistencia escolar y monitoreo de salud de los niños	6/mes/niño	70 millones (0,09% PIB)	954 mil alumnos (6,3% Pob)
Colombia 2001	Familias en Acción	Familias pobres con niños hasta 6 años (bono nutrición) y niños entre 7-17 años (bono educación)	Monitoreo de salud de niños hasta 6 años y asistencia escolar para niños y jóvenes entre 7-17 años)	6/mes/niños en primaria; 12/mes/jóvenes en secundaria; 20/mes/familias con niños menores de 6 años	95 millones (0,08% PIB)	400 mil familias (3,6% Pob)
Costa Rica 2000	Programa Superémonos	Familias pobres con niños entre 6-18 años (food stamp)	Asistencia escolar	30/mes por alumno	3,45 millones (0,02% PIB)	12.234 familias (1,2% Pop)
República Dominicana 2005	Solidaridad	Familias pobres con niños hasta 16 años	Monitoreo de salud de los niños hasta 5 años; asistencia escolar entre 6-16 años; capacitación para padres y documentación	17/mes (nutrición) + 9-14-19/mes (dependiendo del tamaño de la familia sí, 2, 3 ó 4+ niños)	57 millones (0,19% PIB)	230 mil familias (9% Pop)
Ecuador 2003	Bono de Desarrollo Humano	Familias Pobres con niños hasta 16 años, con ancianos y/o discapacitados	Monitoreo de salud de los niños hasta 5 años y asistencia escolar para los de 6-16 años	15/mes/niño; 11,5/mes/familia con anciano y/o discapacitado	200 millones (0,5% PIB)	1,2 millon familias (40% Pop)
Honduras 2000	Programa de Asignación Familiar II	Vouchers familias pobres con niños y jóvenes entre 6-12 años con 4o primaria incompleta; mujeres embarazadas y madres con niños menores de 3 años	Monitoreo de salud de embarazadas y niños menores de 3 años y asistencia escolar para los de 6-12 años	5/mes/niño (hasta 3 niños); 4/mes/familia (hasta 3 vouchers) + incentivos p/ oferta de servicios	25 millones (0,3% PIB)	411 mil familias (28% Pop)
Jamaica 2001	PATH	Familias pobres con niños hasta 17 años, mujeres embarazadas y lactantes; ancianos mayores de 65 años; pobres discapacitados e indigentes	Monitoreo de salud de niños menores de 6 años e asistencia escolar para los 6-17 años	9/mes	16 millones (0,16% PIB)	220 mil personas (8% Pop)
México 1997	Progresar/Oportunidades	Familias pobres con niños hasta 18 años; mujeres embarazadas y cuidadoras	Suplemento nutricional para niños menores de 5 años; asistencia escolar y término de la secundaria para los niños y jóvenes entre 8-18 años; monitoreo de salud para todos los miembros de la familia; información en salud y nutrición para madres	Primaria: 11-22/mes/niño + 21/año/niño para útiles escolares); Secundaria: 32-40/mes/niño + 26/año/niño para útiles escolares); Secundaria: 53-69/mes/joven + 26/año/joven para útiles escolares; 300 en una cuenta de ahorro si completa el nivel secundario; 16/mes/para las familias pobres; 70/mes/ anciano con más de 70 años viviendo en familias pobres beneficiarias	3,3 mil millones (0,4% do PIB)	5 millones familias (23% Pop)
Perú 2005	Juntos	Familias en extrema pobreza en área rurales	Monitoreo de salud de mujeres embarazadas y niños hasta 5 años y asistencia escolar para los niños entre 6-14 años	33/mes	220 millones (0,2% do PIB)	487 mil familias (5,3% Pop)

Fuente: Cobo, Barbara, 2010, apud Grosh et al. (2008, p.493)

Por otra parte, las corresponsabilidades tocan casi siempre aspectos relacionados con asistencia escolar para los niños entre 6- 15 años y monitoreo de salud de niños pequeños (hasta 6 años) y de las mujeres lactantes y embarazadas. En algunos casos, los adultos desempleados de las familias beneficiarias deben participar en capacitaciones, pero es una corresponsabilidad menos frecuente (véase República Dominicana).

Al examinar aquellos programas en la región similares a MIFAPRO en términos de concentrarse en la población menor a 18 años y con cobertura nacional, se aprecian ciertas similitudes y características distintivas del programa en Guatemala.

Al comparar los montos de las transferencias por familia a lo largo de los 16 países con Programas a nivel nacional enfocados a menores de 18 años<sup>3</sup>, dichos montos fluctúan de \$233.3 dólares americanos mensuales por familia prototipo en el caso de Argentina, a \$36.1 en el caso de Guatemala. En esta comparación, MFP es el Programa con menores niveles de transferencias actualmente.

Las transferencias de MIFAPRO presentan otros dos elementos distintivos comparados con otros países. El primero es que se asigna un monto de apoyo a la educación y salud de Q150, respectivamente por familia, independientemente del número de menores de 15 años que habitan el hogar. Esto implica que las familias con un mayor número de miembros reciben una cantidad inferior por persona, y dado que existe una correlación inversa entre ingresos y tamaño del hogar, es altamente probable que a mayor pobreza, menor el valor de la transferencia per cápita. En la mayoría de países con PTCs, los apoyos a la educación y salud se asignan dependiendo de la cantidad

<sup>3</sup> Para realizar los cálculos tomamos como base un tamaño de 5.5 miembros por familia (incluyendo 2.5 menores de 15 años), así como el tipo de cambio vigente a dólares americanos en cada país.

de menores de 15 o 18 años, con un tope máximo de 3 miembros. Esto permite balancear por un lado, el hecho de que las familias más pobres son generalmente más numerosas, y por el otro, el posible incentivo a aumentar el tamaño familiar que se podría producir si no se impusiera un límite. Adicionalmente, destaca que MIFAPRO *no* hace diferencias por género. En otros casos, debido a que las tasas de asistencia escolar tienden a ser mayores entre los hombres, se han definido montos de incentivos mayores para las mujeres, con lo cual países como México han logrado revertir la brecha de escolaridad existente en el pasado.

El segundo elemento distintivo es que MIFAPRO no cuenta aún con una reglamentación para actualizar el valor de las transferencias. En la mayoría de los PTCs de la región, el valor se incrementa en línea con la inflación o con los salarios mínimos para mantener su valor real. De acuerdo a los datos más recientes, en Guatemala se autorizó en 2010 un aumento de 13% al salario mínimo para tomar en cuenta el efecto inflacionario del último año proveniente de un aumento del valor de la canasta básica de más de 30%, pero el valor de las transferencias ha permanecido inalterado y no se prevé su modificación en el futuro cercano. La implicación es que el valor real del apoyo tenderá a erosionarse y su impacto inicial puede diluirse en el transcurso del tiempo.

A pesar del relativamente bajo valor de la transferencia monetaria de MIFAPRO, destaca el hecho de que el Programa cuenta con el 8º mayor presupuesto (con valor en dólares americanos) con respecto a los otros países con PTCs similares- alcanzando alrededor de \$90 millones de dólares en año 2009.

Por otra parte, Guatemala ocupa el sexto lugar en la región en cobertura –llegando aproximadamente al 22.6% de la población total del país. Los extremos en la región van de más de 40% de cobertura en Ecuador,

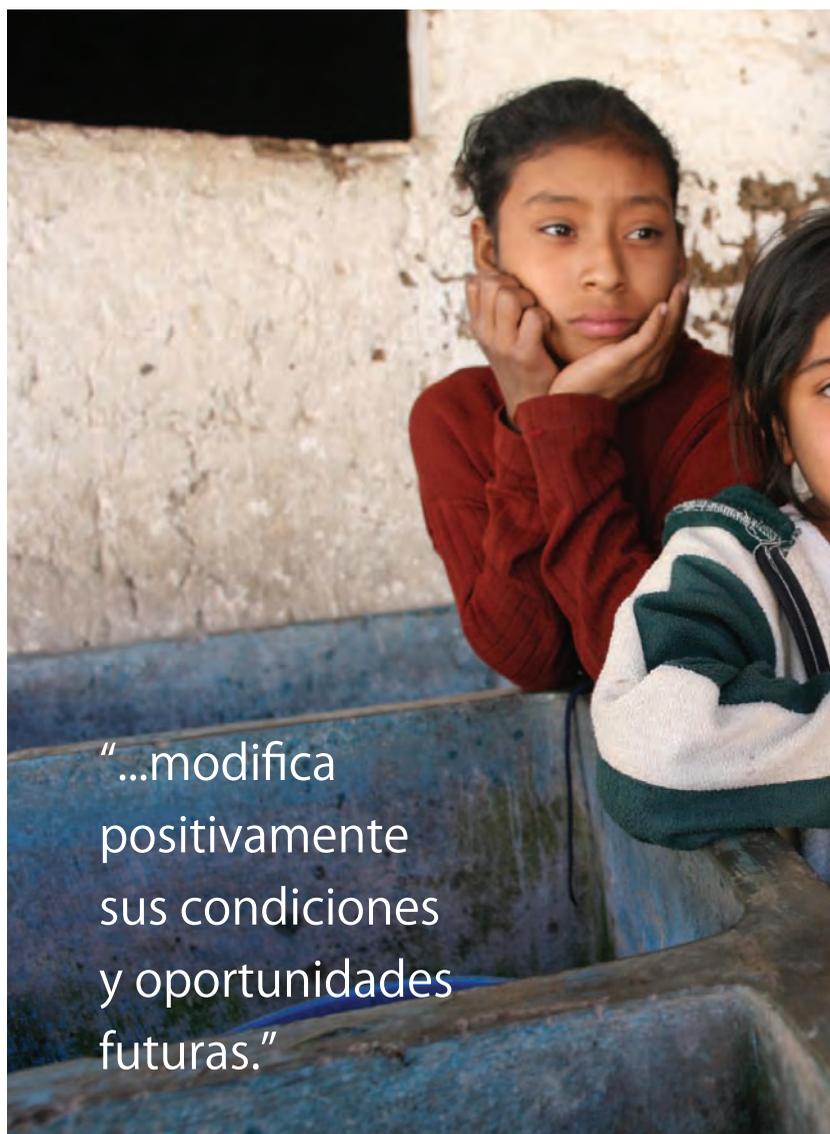
a 3.3% en Costa Rica. El haber logrado una cobertura de un poco más de uno de cada 5 Guatemaltecos(as) en un período menor a tres años es un hecho sobresaliente. En este breve período MIFAPRO ha alcanzado niveles relativos similares a los de Brasil y México, que iniciaron sus esfuerzos hace más de 10 años.

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. De acuerdo a información de MIFAPRO, durante el 2010 existieron insuficiencias importantes de presupuesto que impidieron realizar puntualmente los 6 pagos proyectados durante el año. De ocurrir recurrentemente este tipo de situaciones, la credibilidad del Programa puede quedar en entredicho y afectar el cumplimiento de corresponsabilidades. Para el año 2011 se cuenta con un presupuesto aprobado de alrededor de Q1.2 miles de millones, a pesar de que el costo de realizar 6 pagos anuales por valor de Q600, a 800,000 familias supera los Q2.8 mil millones. La certeza de contar con el financiamiento completo y puntual definirá en buena medida las posibilidades de consolidación.

En cuanto a los componentes incluidos en cada PTC en América Latina, existen tres grandes grupos de programas. El primero incluye a los países que otorgan apoyos en efectivo y/o en especie para los tres componentes de educación, salud y alimentación. En este grupo se encuentran Bolivia, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. El segundo incluye a aquéllos que otorgan incentivos educativos y de salud y/o alimentación, e incluye a Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Jamaica y Panamá. De acuerdo a información obtenida de MFP en las zonas del país con mayor nivel de desnutrición se otorga un beneficio en especie como apoyo alimentario, lo que ubicaría al programa en el primero de los grupos anteriores. Sin embargo, dichos apoyos no se

han generalizado o sistematizado. El tercer grupo lo constituyen Costa Rica, Ecuador y Uruguay, que atienden solamente uno de los tres componentes.

Otra dimensión en la que se pueden identificar algunas diferencias a lo largo de la región, son los grupos de población a los que atiende el PTC. La mayoría se concentra en familias con hijos(as) menores de 18 años y que se encuentran en la etapa crítica de inversión en capital humano, aunque países como Ecuador, Jamaica, México y Paraguay incluyen también apoyos a personas con discapacidad y/o a adultos mayores. MFP se concentra en hogares con miembros menores a 15 años.



“...modifica  
positivamente  
sus condiciones  
y oportunidades  
futuras.”

La conclusión que se desprende del análisis comparativo, es que MFP no incluye elementos o características atípicas que impliquen deficiencias en su diseño. Su factor distintivo y que implica un grado de vulnerabilidad es la estabilidad y estructura presupuestal. Comparado con otros países, MIFAPRO otorga transferencias de valor relativamente bajo, y es menos flexible ya que no diferencia por estructura familiar o por género; no cuenta aún con mecanismos de previsión para garantizar el valor real del apoyo a lo largo del tiempo (pare revertir el efecto inflacionario). Sin embargo, el diseño actual no impide el poder considerar estos elementos en el futuro.

En Guatemala, MIFAPRO, se suma a otras iniciativas gubernamentales concretas desplegadas durante los últimos años, con el objetivo de eliminar el vínculo intergeneracional de la pobreza. Estas iniciativas se orientan a procesos de redistribución de recursos mediante transferencias directas hacia las poblaciones vulnerables, con el fin de facilitarles el acceso a servicios integrales de salud y educación.

Con este programa, Guatemala pasa a formar parte de los países en América Latina y el Caribe que han adoptado, en su estrategia de combate a la pobreza y desigualdad, intervenciones de transferencia condicionada de ingreso.



Cabe señalar que con estas iniciativas se han roto varios paradigmas. El primero tiene que ver con un cambio estructural de enfoque, que pasa de ser asistencialista a ser uno de inversión. Esto no sólo ofrece alivio presente a las familias, sino que les modifica positivamente sus condiciones y oportunidades futuras. En efecto, Guatemala a través de MIFAPRO entrega incentivos educativos y de salud. Adicionalmente, en las zonas del país con mayor nivel de desnutrición se otorga un beneficio en especie como apoyo alimentario. Este diseño de intervención busca que la familia invierta en educación, salud y alimentación. De este modo, la principal medida de éxito de MIFAPRO será que la siguiente generación, es decir, los hijos e hijas de los actuales participantes en el programa, no requiera este tipo de apoyos, precisamente por contar con un capital humano que le permita salir de la pobreza y aprovechar el entorno mediante su propio esfuerzo

Otro paradigma que se rompe es el de la transparencia y la posibilidad de rendir cuentas que esta conlleva. Esto se logra con una adecuada institucionalidad social y del programa en particular. La política social en América latina se había caracterizado por el uso de subsidios generalizados que presentan pocas o nulas opciones de seguimientos.

Ahora, los PTC incluyen cuatro elementos que cambian esta situación.

1. Construcción de padrones que permiten la identificación de los beneficiarios.
2. Diseño que contempla, desde un inicio, la evaluación de impacto y la posibilidad de verificar las áreas impactadas por el beneficio.
3. Procesos de selección basados en información pública y cotejada localmente, de modo que los beneficios lleguen a quienes realmente más los necesitan.
4. Se sostienen sobre estructuras operativas menos complejas que permiten abaratar costos y usar la infraestructura administrativa existente, externalizando sólo aquellos ítems que son necesarios y no permanentes.

Al igual que en el resto de la región, MIFAPRO también es susceptible de mejoras y de fortalecimiento institucional que perfeccionen los niveles de transparencia. En efecto, se requiere dotar al programa con una institucionalidad sólida, con certezas y suficiencia presupuestal adecuada. Adicionalmente, se requiere contar con procesos de depuración del padrón de participantes más eficientes y que permitan reducir errores de inclusión y exclusión respectivamente en menores tiempos. Del mismo modo, es importante contar con una política de expansión bien definida y alineada a la disponibilidad de oferta de servicios de educación y salud, un fortalecimiento significativo de calidad de servicios de educación y salud para los participantes actuales que permita el cumplimiento efectivo de las corresponsabilidades, así como una mayor coordinación entre órdenes de

Gobierno. Todas estas necesidades coinciden con el proceso de mejoras institucionales y de consolidación observado en otros países de la región con programas similares.

Un tercer paradigma que viene a modificarse con esta nueva modalidad está relacionada con la corresponsabilidad. El enfoque tradicional supone un beneficiario más pasivo, pero en los PTC los beneficiarios asumen un compromiso explícito y la familia se involucra más con su propia superación. En eso, ha sido clave el hecho que en MIFAPRO son las madres las que reciben el beneficio en efectivo, ya que son ellas las que al parecer hacen una distribución más eficiente de los recursos.

Según el informe *Panorama Social de América Latina, 2010*, de la CEPAL<sup>4</sup>, la pobreza infantil tuvo una importante caída el período 2000-2010. Es una tendencia nueva en la región y esto se debe principalmente a las políticas específicamente orientadas a la lucha contra la pobreza, en particular los PTCs, que benefician a 20% de la población latinoamericana y caribeña, con foco en niños y jóvenes en evidente vulnerabilidad.

Análisis y simulaciones indican que se obtendrían resultados significativos en la reducción de la pobreza, incluso de hasta 25 a 30% en países como Guatemala y Nicaragua, si se garantiza la expansión y consolidación de programas focalizados de transferencia de ingreso con este diseño.

Es evidente la importancia de contar con programas bien diseñados, con carácter de políticas de Estado y con la institucionalidad necesaria para consolidarse en el largo plazo. Procesos de estas características garantizan continuidad y constancia en el cumplimiento de objetivos. Esto no solo genera respeto transversal por parte de los partidos políticos, sino que siembra la sensación en la población

<sup>4</sup> CEPAL (2010). *Panorama Social de América Latina 2010*, página 11

de que los fondos destinados siguen una lógica orgánica y no son recursos mal aprovechados o con uso político de corto plazo. El desafío es transformar buenos programas de protección social en políticas de estado por sobre intereses partidarios.

La CEPAL hoy propone la adopción de distintos esquemas de transferencias de ingreso a lo largo del ciclo vital de las personas, en todos los países de la región y de manera permanente, para que mejoren las oportunidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización de los niños y jóvenes (educación, vestimenta, vivienda, alimentación), como para fomentar procesos de emancipación económica de los adultos.

## 2.2 Descripción y Análisis General del Programa

### 2.2.1 Definición, Objetivos y Procesos Operativos

#### a) Definición y Objetivos

El programa presidencial MIFAPRO fue creado mediante el Acuerdo Gubernativo 117-2008, de fecha 16 de abril de 2008. Es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, que se constituye como una herramienta de protección social para abordar la articulación de las políticas sociales de salud, educación y nutrición, desde el efectivo ejercicio de la ciudadanía social. Como objetivo estratégico tiene establecido contribuir a generar capital humano en familias de extrema pobreza con niños hasta de 15 años y madres gestantes, promoviendo la inversión en educación, salud y nutrición.

#### b) Incorporación

La incorporación de familias es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la inclusión al Programa de familias que cumplen con

sus características de selección. El INE (Instituto Nacional de Estadísticas) entrega a MIFAPRO la información de cada una de las familias censadas, seguidamente se realizan las actividades y tareas para verificar la consistencia e integridad de la información del Censo, con el propósito de generar la Base de Datos definitiva del Censo. A partir de esta base, el Programa lleva a cabo la selección de familias, para lo cual se utiliza el Sistema Integrado de selección de beneficiarios, el cual proporciona una metodología objetiva, estandarizada y única a nivel nacional para identificar y seleccionar a las familias que viven en condiciones de pobreza en los municipios prioritarios. El Sistema Integrado de selección de beneficiarios utiliza el método Proxy Means Test (Test de Pruebas de Medias) basado en el agregado de consumo de las familias encuestadas durante la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006 y la clasificación de las variables recolectadas en el formulario del censo en 4 categorías específicas:

- Acceso a servicios básicos y calidad de la vivienda.
- Posesión de bienes.
- Capital humano del jefe del hogar.
- Características demográficas del hogar.

Asimismo, se utiliza el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas para incorporar familias que el Proxy Means Test no incluye.

#### c) Focalización

El proceso de focalización geográfica consiste en determinar en función a los niveles de pobreza, los municipios a ser atendidos por el Programa, para lo cual se han utilizado como base de referencia los Mapas de Pobreza y Desigualdad elaborados por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el año 2006. Esta herramienta proporciona información sobre varios indicadores agregados a nivel municipal de las condiciones de vida de las personas y familias.

Para habilitarse como beneficiarias, las familias deben responder a los criterios de focalización calculados a partir de estimaciones indirectas del consumo del hogar. Para eso fue desarrollado un Mapa de la Pobreza, que permitió ordenar inicialmente la entrada de los municipios más necesitados (focalización geográfica) al Programa, y, en seguida, operar la selección de las familias, mediante la conducción de un censo y su posterior validación en las comunidades (double check).

Aquí hay que señalar la decisión de extender la cobertura del mismo a todo el territorio nacional en lugar de mantenerla solamente en los municipios ordenados en el ranking como los más necesitados. En teoría, dos estrategias de focalización son posibles: **1) la focalización geográfica**, la cual supone que se va a dar el beneficio a todas las familias que habitan los perímetros identificados como los más necesitados y cuya atención es prioritaria. En este tipo de figura, los extremadamente pobres que viven en áreas menos vulnerables, no pueden habilitarse como beneficiarios. Sufren una exclusión geográfica de hecho. El trade-off de la focalización geográfica es conocido: tiende a estimular desplazamientos de población en búsqueda de la obtención de beneficios y suele incentivar falsas declaraciones de dirección. **2) La focalización en las familias**, parte de la idea que aunque existan regiones con más concentración de pobreza extrema, hay que atender a todos los individuos que comparten los mismos niveles de pobreza e indigencia, independientemente del lugar en el que vivan dentro del territorio del país. En ese caso se privilegia una cobertura nacional con otro trade-off conocido: el de correr el riesgo de excluir a parte de la población-objetivo del programa, lo que se denomina *ineficiencias horizontales*. Aquí se busca evitar inequidades territoriales con efectos dañinos sobre las desigualdades regionales. En Guatemala, el Programa MIFAPRO privilegió la cobertura integral del territorio. Sin embargo, en su inicio los procesos de selección, incorporación

y pagos comenzaron por las familias más pobres de los municipios menos desarrollados del país.

#### d) Corresponsabilidades

Para el programa MIFAPRO la corresponsabilidad constituye el compromiso que asume cada titular de familia de cumplir con enviar a los niños en edad escolar a la escuela para que terminen la primaria; y de asistir a los controles y chequeos prestados por los centros y puestos de salud y de extensión de cobertura en las comunidades, además de asistir a las capacitaciones a las que sean convocados. Las corresponsabilidades son entregadas de acuerdo a las siguientes etapas por las que cursan las familias:

ETAPAS	CORRESPONSABILIDAD
Primera	Firmar del Compromiso de Corresponsabilidades y Declaración de Aceptación de Ingreso al Programa
Segunda	Inscripción a los servicios de salud y educación
Ciclo Bimestral	Cumplimiento en salud, nutrición y/o educación

Las familias beneficiarias del Programa deben cumplir con las siguientes corresponsabilidades:

#### Primera etapa de corresponsabilidad

Al finalizar la incorporación de las familias al Programa, cada uno de los titulares asistentes firman el Compromiso de Corresponsabilidades y Declaración de Aceptación de Ingreso al Programa, denominado también "Convenio". Este Convenio da constancia de que la familia ha aceptado pertenecer al Programa y, por lo mismo, se responsabiliza de cumplir con las corresponsabilidades determinadas.

Cada familia recibirá el monto correspondiente a un bimestre conforme los tipos de apoyos económico que le correspondan de acuerdo a la estructura de la familia.

## Segunda etapa de corresponsabilidad

Registrar a los miembros de la familia con beneficio en el Centro de Salud, Puesto de Salud o Centro de Convergencia más cercano a su lugar de ubicación. Registrar a los niños en edad escolar de 6 hasta 15 años a las escuelas de educación pre-primaria y primaria autorizadas.

Para los casos de lugares poblados donde no existe cobertura de aulas de nivel preprimaria, la familia no recibirá el beneficio de educación.

Todos los niños y niñas de 7 a 12 años deben estar inscritos obligatoriamente en el nivel primario. En el caso de los niños y niñas de sobre-edad para el nivel primario de 13 a 15 años, se deberá aceptar su inscripción en programas alternativos ofrecidos por el Ministerio de Educación.

Cada familia recibirá el monto correspondiente a un bimestre conforme los tipos de Apoyo económico que le correspondan de acuerdo a los servicios a los que se haya inscrito.

## Ciclo bimestral de Corresponsabilidades

Desde la primera y segunda corresponsabilidad y dentro de cada uno de los meses de un ciclo bimestral, las familias con mujeres embarazadas y/o en período de lactancia y los niños de 0 a 15 años deben cumplir con la asistencia a las citas programadas en los servicios de salud.

Asimismo, las familias con niños de 6 a 15 años deberán cumplir con la asistencia a clases de acuerdo al plan de estudios del centro escolar al cual asisten.

Cada familia recibirá el monto correspondiente a un bimestre de acuerdo al cumplimiento que hayan realizado en cada uno de los meses a los servicios de salud y educación.



Una vez seleccionadas como beneficiarias, las familias deben observar las corresponsabilidades establecidas: 80% mínimo de asistencia escolar y visita cada mes a los puestos de salud. El incumplimiento de las corresponsabilidades por 3 bimestres consecutivos lleva a la exclusión de las familias del Programa. Para monitorear las corresponsabilidades, fueron creadas cartillas o formularios (para las escuelas y los centros de salud) que los promotores revisan cada mes con el registro de la contrapartida esperada. Hasta el 2010, estos mecanismos de actualización eran llenados manualmente y después digitados en los sistemas informáticos. Para el 2011 está prevista la digitalización de estos registros para garantizar la integralidad de la información recogida.

Nótese que la reducción de los elevados índices de pobreza extrema de Guatemala no figura entre los objetivos del Programa y cabría que fuera agregado, incluso para justificar legalmente las transferencias monetarias. Además, el impacto inmediato de las PTC es reducir la intensidad y la severidad de la pobreza a través de un incremento de los recursos destinados a las familias, de modo que puedan complementar su consumo, sobre todo alimentario.

Se puede argumentar que si el objetivo de MIFAPRO es mejorar los niveles de asistencia escolar, de salud y nutrición, sería contradictorio y quizás contraproducente dar dinero a las familias en lugar de concentrar inversiones en la oferta de los servicios públicos de salud y educación. Por cierto, esa es la crítica más sustantiva que se hace contra el programa: impone corresponsabilidades, pero no garantiza la oferta de servicios indispensables a su cumplimiento, lo que puede poner en riesgo al Programa desde adentro.

Aunque verdadera, esta argumentación omite tomar en cuenta una dimensión esencial de este modelo de programa de lucha contra la pobreza:

en la práctica, las corresponsabilidades constituyen la llave de acceso que, por primera vez, abre puertas que permanecían cerradas. Ellas permiten que se establezca un nuevo contrato-acuerdo entre los excluidos de hecho y la sociedad que, como ellos, pasa a asumir la responsabilidad de proveer dos servicios básicos e indispensables, salud y educación, promoviendo su universalización.

En esa dinámica dialéctica -donde no hay precedencia- la sinergia que promueven las corresponsabilidades reemplaza la jerarquía que bloqueaba accesos. La nueva existencia social de los beneficiarios de estos Programas, antes invisibles, les permite reclamar al Estado derechos que aseguren el respeto a las corresponsabilidades. Es así un proceso de responsabilización mutua y compartida.

#### **e) Estructura y Funcionamiento**

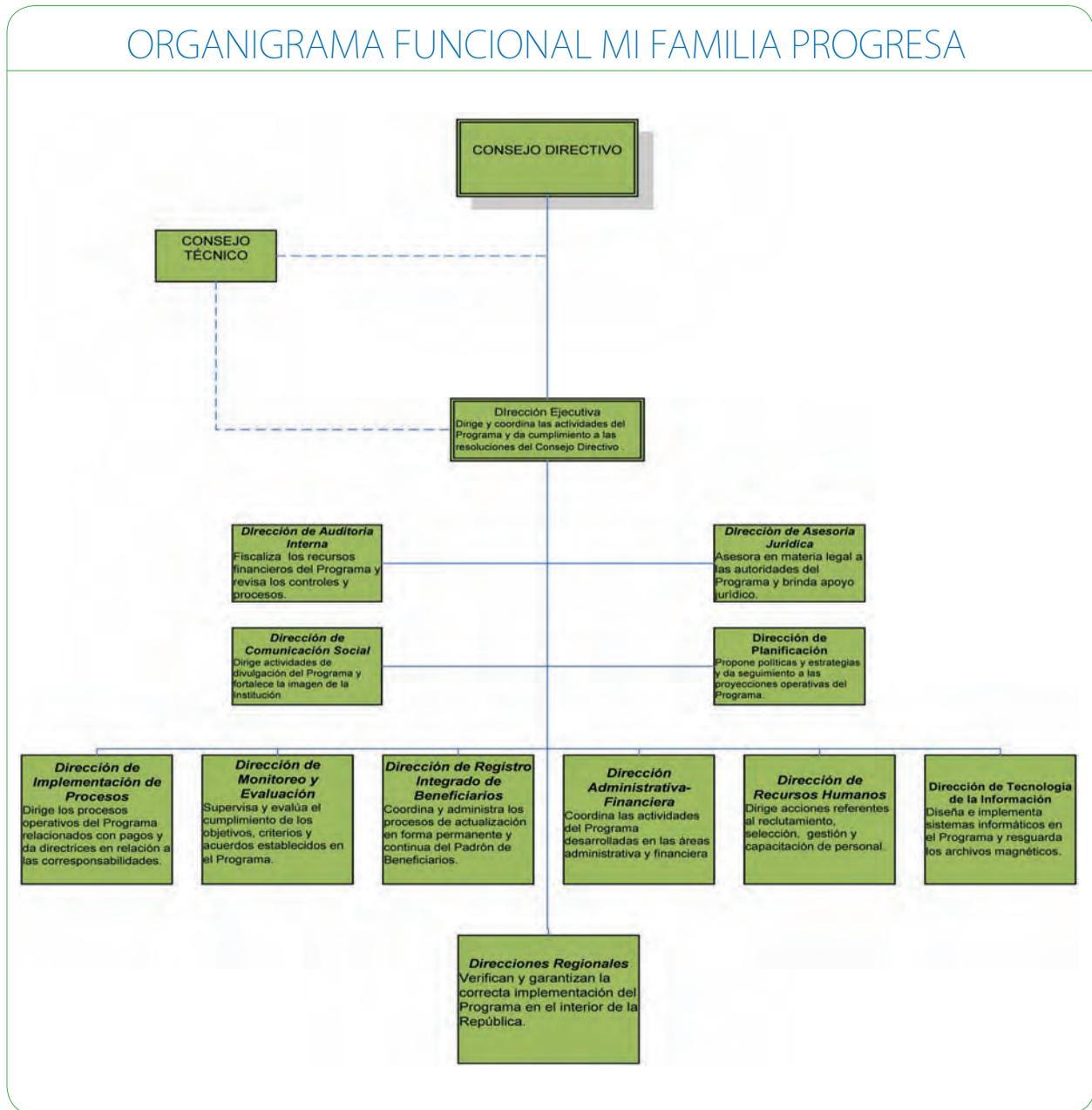
Bajo la figura del Consejo Directivo, y con la asesoría del Consejo Técnico, se encuentra la Dirección Ejecutiva del Programa. De ella depende la coordinación de una serie de Direcciones que dan cumplimiento a las resoluciones del Consejo Directivo. Bajo la Dirección ejecutiva, se encuentran dos tipos de divisiones, las direcciones de planificación y estrategia y las que de ejecución o administrativas. A su vez, el programa cuenta con oficinas de Directivas a nivel regional que permiten monitorear la correcta implementación del programa en cada zona del país.

El cuerpo técnico involucrado en el programa MIFAPRO abarca aproximadamente a 700 técnicos, distribuidos entre la oficina central (300), las oficinas regionales (30) y las unidades locales (275). Hay también promotores (remunerados) y vocales (miembros de la comunidad no remunerados), ambos responsables de promover la coordinación vertical. Mientras los promotores tienen por tarea supervisar en promedio a 1.000 familias beneficiarias, las vocales animan a los comités de promoción comunitaria (de 3 tipos: salud,

educación y transparencia) y son el puente entre las titulares y el Programa. Se estima que 92 mil mujeres titulares participan en estos comités. En teoría, las vocales reciben capacitación en salud y nutrición de parte de los promotores, para replicarla a las titulares. Sin embargo, todavía no existe un registro acerca de la calidad y adecuación de dicha formación. Lo que parece claro es que

esa organización favoreció la densidad del Programa en los municipios donde se ubicó, lo que en principio estimula sinergias positivas, disminuyendo los costos de transacción. Sin embargo, la necesidad de formalizar y crear un registro administrativo de las capacitaciones es evidente para proyectar MIFAPRO en el tiempo.

## ORGANIGRAMA FUNCIONAL MI FAMILIA PROGRESA



La evidencia disponible sugiere que una adecuada institucionalidad blindada este tipo de programas, puesto que es donde finalmente emana la transparencia, la sostenibilidad y la efectividad de los mismos. Todo lo cual le otorga trascendencia y estabilidad, permitiendo que las ganancias en bienestar (pobreza, educación, salud) se consoliden a través del tiempo. Esto es de suma importancia en el caso de países como Guatemala, que aún exhiben elevados índices de pobreza, cuya solución solo es posible con programas que logren una cierta estabilidad de largo plazo, independientemente del devenir político partidista de los gobiernos.

#### f) **Beneficio monetario**

El programa MIFAPRO asume el compromiso de asegurar a los más vulnerables dos tipos distintos de bono: uno de salud de Q150 (US\$ 18,8), y otro de igual valor de educación.

Más tarde se introdujo un tercer bono de nutrición por un monto de Q100 (US\$12,5), pero se encuentra en fase experimental y se aplica únicamente en 4 municipios pilotos. Sin embargo, resulta muy interesante la posibilidad de generar estudios que permitan medir efectos asociados a dicho bono experimental y conocer de qué manera este modifica el comportamiento de las familias beneficiadas. En efecto, la naturaleza experimental de la intervención en los cuatro municipios pilotos permitiría una correcta identificación de dichos impactos.

Los apoyos económicos se entregan por familia beneficiaria. Una familia beneficiaria puede calificar para recibir uno o varios tipos de Apoyo económico, de acuerdo a la composición y situación familiar que tenga. El siguiente cuadro establece los tipos de apoyo económico, y los montos que se otorgan.

Apoyo Económico	Descripción	Monto	PERIODICIDAD
Tipo 1	Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) de salud	Q150.00	MENSUAL
Tipo 2	TMC de educación.	Q150.00	MENSUAL
Tipo 3	TMC de nutrición.	Q100.00	MENSUAL

Para calificar al apoyo económico tipo 1, la familia beneficiaria debe contar con hijos entre 0 y 15 años o madres embarazadas y/o en período de lactancia.

Para calificar al apoyo económico tipo 2, la familia beneficiaria debe contar con niños que tengan de 6 a 15 años de edad.

Para calificar al apoyo económico tipo 3, la familia beneficiaria debe contar con niños que tengan de 0 a 5 años de edad.

Cada dos meses, se realizan pagos de Q600 a las familias beneficiarias, prioritariamente a las madres (98% de los titulares), previamente censadas<sup>5</sup> y seleccionadas. El monto corresponde a dos pagos mensuales de Q300 cada uno (US\$ 37,6). Si no hay niños en edad escolar, la familia recibe solamente el bono de salud (extensivo a todas las familias beneficiarias, sin excepción).

Desde su implementación en 2008, los beneficios han mantenido el mismo valor corriente, sin regla de actualización monetaria para compensar el deterioro inflacionario. Esto debiera ser corregido con la aplicación de una regla de reajustabilidad por inflación relevante a los grupos objetivos del programa. Esto es particularmente importante, pues en la región se ha observado un incremento significativo

<sup>5</sup> Tomando como base el Censo de 2002 para la definición de los criterios de focalización.

en los precios de los alimentos, componente principal en la canasta de consumo de los hogares más pobres y vulnerables.

No hay registro de la justificación para haber establecido el valor mensual de las transferencias en Q300 (USD 37). Como el tamaño promedio de las familias es de casi 6 personas,<sup>6</sup> el beneficio representa tan solo Q50 mensuales *per cápita*, que es poco más de US\$ 6 mensuales por cada integrante del grupo familiar. Además, tampoco se conocen las justificaciones para que el Programa tenga un beneficio de valor único y no beneficios variables según las características del hogar.

Con todo, y a manera de ilustración, se puede establecer un paralelo entre el valor de los beneficios y el salario mínimo,<sup>7</sup> suponiendo que en tanto el valor monetario del beneficio se acerca al valor del salario mínimo, mayor el riesgo de que el beneficio se convierta en un desincentivo al trabajo. Esta eventualidad parece distante en el caso guatemalteco: el salario mínimo diario es de Q63.70<sup>8</sup>, lo que indica que el beneficio otorgado por MIFAPRO corresponde a aproximadamente 4,7 días de trabajo por mes. Esta es una ventaja del Programa: un beneficio cuyo valor mensual es significativamente bajo, pero todavía suficientemente expresivo para impactar en los niveles de privación extrema de una parte considerable de la población. En un año, una familia beneficiaria que cumple correctamente todas las corresponsabilidades recibe 1,6 salarios mínimos.<sup>9</sup>

El Cuadro II presenta la situación del Programa en enero de 2011.

## CUADRO II

MI FAMILIA PROGESA	
Familias beneficiarias	862,002
Municipios Cubiertos	302
Departamentos Cubiertos	22
Comités de Promoción Comunitaria	26,200
Cumplimiento de las corresponsabilidades en salud (2010)	95,3%
Cumplimiento de las corresponsabilidades en educación (2010)	92,3%
Población atendida (proxy)	4,827,211
Porcentaje de la población total (proxy)	35,7%
Niños de 0-5 Años	739,258
Niños de 6-15 Años	1,638,681

Fuente: Dirección del Programa MFP, enero de 2011

### g) Cobertura geográfica

Los datos de cobertura resultan significativos si uno considera que a fines de 2008 solamente 89 municipios<sup>10</sup> habían sido integrados al Programa, cubriendo a 280,996 familias y poco más de 6.000 comités de promoción comunitaria, a un costo presupuestario de Q 86,8 millones. En enero de 2011, el Programa abarca 302 municipios (90% del total), 862 mil familias y un presupuesto asignado para este año de Q 1 mil 26 millones. El siguiente mapa muestra la cobertura geográfica del Programa a diciembre del 2010.

6 Más exactamente 5,6 personas por hogar.

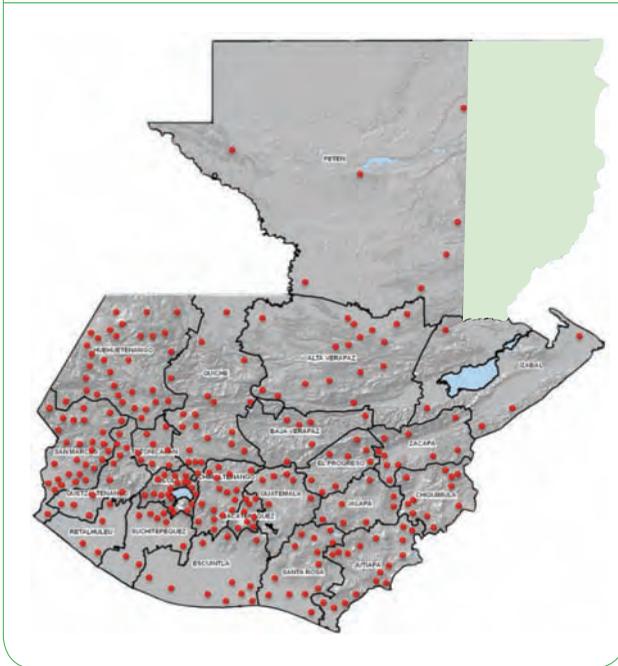
7 Estimado oficial del Instituto Nacional Estadística (INE) para noviembre de 2010.

8 Valor para 2011.

9 A partir de este año, el salario mínimo es de Q 2,187.54.

10 En Plan Piloto tuvo inicio durante los 100 primeros días del gobierno y alcanzó a 5 municipios.

## COBERTURA GEOGRÁFICA MI FAMILIA PROGRESA



### h) Evolución presupuestaria

La evolución presupuestaria del programa se puede observar en el Cuadro III.

## CUADRO III

Evolución Presupuestaria del Programa Mi Familia Progresiva	
Año	Valor (en Quetzales)
2008	86 millones 800 mil
2009	899 millones 900 mil
2010	1 mil 54 millones
2011*	1 mil 200 millones

Fuente: Programa Mi Familia Progresiva (\*previsto)

Según la CEPAL, en menos de dos años, el gasto promedio del Programa MIFAPRO, como porcentaje del PIB, evidenció un incremento notable: de 0,05% en 2008 pasó a 0,32% en 2009, con una cobertura de las más amplias del continente.

Este incremento da cuenta, no solo de la necesidad de implementar programas de este tipo, si no que además revela un importante nivel de consenso político en torno al programa.

### i) Gastos de Funcionamiento

La importancia de mantener los niveles de gastos administrativos bajos, no está sólo asociada a la eficiencia del gasto. También guarda relación con la credibilidad del programa y su estabilidad a través del tiempo.

Esquemas de transferencias condicionadas requieren de una estructura burocrática ágil y flexible que genere estabilidad en la ejecución y al mismo tiempo capacidad de reacción ante cualquier imprevisto -o necesidad de modificación- que ponga en riesgo la credibilidad del programa y dañe las confianzas tanto de los beneficiarios como de los contribuyentes. Para ello, es vital contar con cierta sostenibilidad política y financiera. En el caso de MIFAPRO es posible observar esfuerzos permanentes en este sentido.

Un aspecto importante cuando se analizan los programas sociales y sus efectos, consiste en estimar el porcentaje del presupuesto invertido en su gestión y ejecución. Según el Banco Mundial, el gasto en actividades intermedias o el costo administrativo no debe ser mayor al 15% del presupuesto total, bajo riesgo de comprometer la eficiencia del programa o política. MIFAPRO presenta una relación favorable en este sentido, con un costo administrativo cercano al 10% del presupuesto. Ese gasto cubre salarios del equipo técnico en la oficina central y en las regionales, de los demás colaboradores (coordinadores regionales, municipales y promotores), costos por comisión financiera para los pagos y el funcionamiento de toda la estructura, lo que significa que el 90% restante llegaría directamente a la población objetivo del Programa.

“Este incremento... además revela un importante nivel de consenso político en torno al programa.”



## j) **Procesos operativos y sistemas de información**

Para determinar el cumplimiento de los objetivos establecidos en un PTC es necesario contar con indicadores concretos y medibles. Por ejemplo, en el caso de la educación es común que se establezcan metas cuantitativas en términos de proveer el servicio, pero a final de cuentas, el progreso o retroceso en la materia puede verificarse con un indicador como el número de años de educación formal de los participantes. Este tipo de indicadores permite evaluar el grado de avance en la consecución del objetivo específico. Lo mismo sucede con las políticas de salud, en donde existen indicadores ampliamente utilizados como la esperanza de vida, la mortalidad materna, o la mortalidad infantil. Por lo tanto hay desafíos pendientes en cuanto a la evaluación de impacto en el mediano y largo plazo del programa.

El contar con puntos de referencia transparentes y objetivos sobre la evolución de los indicadores finales hará posible medir el grado de consecución de los objetivos subyacentes planteados. MIFAPRO ha dado algunos pasos en este sentido, al adscribirse de manera general al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Sin embargo, la especificación y oficialización de metas concretas de reducción de pobreza, mejoramiento educativo e impactos en salud y nutrición es una tarea pendiente. Algunos avances recientes incluyen un acuerdo con el Instituto Nacional de Salud Pública de México –que documentó una “línea de base” desde el 2009– para evaluar el impacto del Programa. Durante los primeros meses del año 2011 se espera contar con la primera evidencia científica al respecto, lo cual seguramente jugará un papel estratégico en la definición sobre el futuro del Programa durante la siguiente Administración. Adicionalmente, se concretó un apoyo de Cooperación Técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que asegura el financiamiento para la realización de la evaluación de impacto a lo

largo de los siguientes años. Estos elementos constituyen sin duda una fortaleza que podrá arrojar elementos críticos para perfeccionar el diseño y operación de MIFAPRO y para evaluar su sustentabilidad en el futuro.<sup>11</sup>

Una de las debilidades del programa desde el punto de vista del flujo operativo está dada por la ausencia de un cronograma de pagos anuales establecido y definitivo para que todas las familias titulares lo conozcan anticipadamente y no se encuentren sujetas a interferencia de gestores y otras personas o entidades.

Es absolutamente necesario dissociar los pagos de cualquier interferencia externa o interna. Eso debe empezar por la fijación de las fechas de forma objetiva y planificada, según un calendario anual y, que esas fechas deben ser conocidas respetadas.

## 2.2.2 Características Básicas

Los diversos PTCs a lo largo de América Latina han surgido bajo distintas circunstancias y contextos. Generalmente son programas que van madurando, perfeccionándose y consolidándose a lo largo del tiempo. La evolución de MIFAPRO hasta el momento coincide con estas tendencias, y su principal característica distintiva es el paso acelerado de su concepción, diseño, instrumentación y expansión, que se ha dado de manera mucho más rápida que en el resto de los países. Este proceso cuenta con la ventaja de ampliar la cobertura a una velocidad considerable, con el inevitable costo de introducir elementos de fragilidad, falta de madurez y afinamiento de procesos, e incertidumbre de corto plazo, que deberán irse abordando simultáneamente.

<sup>11</sup> El documento explicando el marco de referencia y características de la Cooperación Técnica con el BID puede obtenerse en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2043604>.

De manera esquemática, podemos caracterizar el proceso de consolidación de un PTC en 5 grandes etapas:

## Etapa 1

### **Concepción-diseño-instrumentación.**

Consiste en el inicio del Programa, en donde típicamente se desarrolla un diagnóstico sobre la situación de pobreza del país, se identifican áreas prioritarias, se definen instrumentos de ejecución y se realiza la planeación y arreglos logísticos de implementación. En la mayoría de los casos es posible realizar un pilotaje a pequeña escala para afinar los elementos críticos de la logística y procedimientos operativos. Para los primeros PTC (en Brasil y México), esta etapa llevó alrededor de 2 años; sin embargo, derivado de la socialización de sus aprendizajes, programas sucesivos han logrado acortar esta etapa significativamente. Uno de los procesos críticos definidos durante los inicios, es la estrategia de focalización y expansión.

## Etapa 2

### **Ejecución.**

Culminada la fase de diseño y planificación inicial, se entra en la etapa de ejecución. Durante los inicios, comúnmente es necesario realizar aún más ajustes a los procesos operativos, la planificación logística y el control de información, lo cual es un proceso natural y en cierto modo ineludible, ya que implica pasar de “la teoría y de la pequeña escala controlada (de pilotaje) a la práctica”. La aplicación real de lo planeado inevitablemente enfrenta circunstancias inesperadas no contempladas que obligan a estos afinamientos. Probablemente la característica más distintiva es el impacto inicial sobre la demanda de servicios de educación y salud derivados del cumplimiento de corresponsabilidades. Esto genera presiones sobre la oferta de



servicios, que de no acompañarse con presupuestos y expansiones equiparables podría generar cuellos de botella para la operación del Programa. Generalmente en el corto plazo la oferta es capaz de adecuarse, incluso improvisando espacios, maestros, equipos y personal médico provisional, que de fortalecerse en el mediano plazo, redundará en una mayor oferta efectiva de servicios. Cuando este acompañamiento no está presente, la presión sobre la oferta de servicios puede llevar a su desbordamiento, con lo que la corresponsabilidad no será efectiva y los impactos en la acumulación de capital humano quedarán en entredicho. Un aspecto crítico en esta etapa es resolver eficazmente la coordinación entre los sectores de educación, salud y la gerencia del PTC, para que la incorporación de nuevos participantes se de en un contexto de oferta asegurada y de calidad de servicios. El registro de las corresponsabilidades generalmente pasa a ser responsabilidad de los Ministerios de Educación y Salud, que requiere mecanismos institucionales de coordinación.

## Etapa 3

### Estabilización.

Trascendido el impacto inicial y la presión operativa de la segunda etapa, los PTCs generalmente llegan a un punto en el que a pesar de requerir afinamientos permanentes, sus procesos operativos se sistematizan, se les otorga sustentabilidad y certidumbre financiera, se identifican las condiciones para su continuidad, y se definen los arreglos necesarios para su institucionalización. Durante esta etapa, los impactos iniciales de crecimiento de la demanda por servicios de educación y salud se trascienden y estabilizan, y se definen los mecanismos para administrar los registros de beneficiarios de manera que el proceso de expansión, puedan alinearse de manera más ordenada a la existencia de servicios para el





cumplimiento de las corresponsabilidades. Se da un proceso de refinamiento permanente del padrón de beneficiarios que permite estabilizar la operación logística, y se consolida un sistema de información robusto, transparente y eficiente, que incluye el registro de los participantes.

## Etapa 4

### **Desarrollo dentro del Programa.**

La sistematización y estabilización de la operación lleva a un punto en el que las familias cuentan con un horizonte de mediano plazo para planear sus inversiones de capital humano en un entorno de certidumbre. En esta etapa se enfrentan diversos dilemas, como son la permanencia de las familias que han logrado mejorar temporalmente sus condiciones socio-económicas, las que permanecen por períodos de tiempo prolongados por las características de su estructura familiar (hijos que llegan al final de su etapa escolar, simultáneamente con otros que la inician), o la “graduación” misma por haber cambiado sus condiciones estructurales. Algunos de estos dilemas son discutidos más adelante.

## Etapa 5

### **De impacto de largo plazo.**

Finalmente se llega a una quinta etapa, en la que aquéllos que iniciaron con apoyos de educación y salud terminan su ciclo normal de participación en el programa por cubrir el ciclo escolar definido, y pasan a estudios superiores o al mercado laboral. En esta etapa es común que se identifiquen mecanismos complementarios para asegurar que la inversión realizada hasta el momento no se trunque y se ofrezcan oportunidades de desarrollo futuro a los participantes. Generalmente se identifican sinergias con programas de apoyo para niveles educativos superiores, así como programas de crédito o impulso al empleo que otorgan

## “En términos generales, puede afirmarse que MIFAPRO se encuentra en la etapa 2, con algunos indicios de ingreso a la etapa 3.”

oportunidades de utilizar el capital humano productivamente. La viabilidad de relacionar a los participantes con nuevas opciones se da mediante la sistematización de la información y los registros consolidados en la etapa 3.

En términos generales, puede afirmarse que MIFAPRO se encuentra en la etapa 2, con algunos indicios de ingreso a la etapa 3. Esto es esperable dado que es un Programa relativamente “joven”, aunque la literatura sobre el Programa (todavía limitada) da cuenta de su rápida evolución. De hecho, los primeros análisis se llevaron a cabo a pocos meses de iniciadas las operaciones de MIFAPRO. Tres consultores internacionales realizaron un primer examen sobre su diseño y funcionamiento. El principal hecho que destaca de las primeras apreciaciones, es que el programa comenzó sus actividades sin contar aún con un marco institucional formal (no se habían emitido los Acuerdos Gubernativos mencionados más adelante), y carecía de procedimientos, normas y estándares formales para su operación.<sup>12</sup> Esta característica refleja que el inicio fue marcado por la necesidad del Gobierno entrante de plasmar un mensaje eminentemente político de su compromiso por conformar una política de Cohesión Social y de atención a los grupos en situación de pobreza. Si bien siempre es deseable contar con tiempo y recursos para el diseño, afinamiento, pilotaje y sistematización de un PTC antes de su inicio, la historia reciente de altos niveles de pobreza y escasos antecedentes de política social en el país justificaron la puesta en

marcha de la iniciativa paralelamente a su fase de diseño y creación. El respaldo de evidencia de efectos positivos en otros países, así como la documentación existente sobre otros PTC permitió ir construyendo una operatividad y arreglos administrativos sobre la marcha. En términos de la caracterización ofrecida anteriormente, esto implicó que la Etapa 1 y la etapa 2 del proceso se traslaparon y acortaron considerablemente en tiempo.

La recomendación central de estos primeros estudios, es la creación a una instancia equivalente a un Ministerio de Desarrollo (o seguridad) Social, en el que confluyan las acciones de combate a la pobreza y se incluya a MIFAPRO como programa principal articulador de otras iniciativas como Escuelas Abiertas, Bolsa Solidaria, Comedores Populares, etc. –que son otros Programas creados por la presente Administración. El mecanismo articulador según estas propuestas sería un Sistema Único de Información en el que se organizaran y engarzarán los registros de beneficiarios de cada Programa. Otros dos temas de coincidencia son la necesidad de refinar y sistematizar los procesos de focalización de MIFAPRO, ya que en sus inicios, se contaba con una metodología informal y poco documentada al respecto y, adicionalmente que los análisis apuntaron hacia la necesidad de iniciar sistemas de monitoreo y evaluación. Dichas conclusiones son síntoma de que el Programa se encontraba en la etapa 2 de su desarrollo, con elementos por resolver de la etapa 1.

A dos años y medio de iniciado el Programa, la mayoría de los principales aspectos apuntados por las 3 consultorías se han ido

<sup>12</sup> Los tres informes de Jimenez Morales (“Informe de Consultor, Apoyo al Programa Mi Familia Progresa”, 2008), Hardy (“Informe de Consultoría Cohesión Social en Guatemala, 2008) y Nockovsky (“Informe de Misión de Consultoría de Apoyo al Consejo de Cohesión Social 2008), coinciden y enfatizan de manera especial este aspecto.

abordando paulatinamente. A finales del año 2010 se contó con Reglas de Operación y procedimientos sistematizados, el esbozo de un Plan Estratégico, y se han ido refinando los formatos y mecanismos de registro de corresponsabilidades y otras actividades operativas. Aunque también existieron avances en el diseño institucional, éste es sin duda un tema aún pendiente de resolver. La evolución de MIFAPRO durante estos años ha mostrado que dada la experiencia acumulada en PTCs a lo largo de América Latina, es posible iniciar programas de gran envergadura como MFP en poco tiempo, pero no es posible eludir los factores estructurales de su éxito futuro.

Ya en el año 2009 comenzó el surgimiento de análisis académicos sobre el diseño y significado de MIFAPRO. Estudios como los de Gaia (2009), Garoz (2009), Cecchini, et.al. (2009) y Rucci (2009) coinciden en el potencial de MIFAPRO para convertirse en eje del nacimiento de una política social en Guatemala. Además de señalar las limitaciones de inicio del Programa en la misma línea que las 3 consultorías referidas anteriormente, se destaca la necesidad de oficializar y estructurar la coordinación entre los sectores participantes en la oferta de servicios de educación y salud que es indispensable para el registro de corresponsabilidades (elemento característico de la etapa 2).<sup>13</sup> Sin embargo,

<sup>13</sup> Véase Gaia, E., "Mi Familia Progresá: Change and Conitnuity in Guatemala's Social Policy", 2009, Garoz, B., "Los Programas de Transferencias Condicionadas y Mi Familia Progresá en Guatemala" 2009, Cecchini, S., A. Leiva, A. Madariaga y D. Trucco, "Desafíos de los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua", CEPAL, 2009. Una compilación interesante que por primera vez plasma la concepción y las características del Programa se encuentra en Universidad Rafael Landívar-Fundación Konrad Adenauer, "II Seminario Internacional de Política Social: Transferencias Condicionadas como Estrategia para la Reducción de la Pobreza", realizado en Guatemala 2009.

un aspecto a resaltar, es el reconocimiento de la alineación de MIFAPRO a las características de otros PTC que han surgido y demostrado experiencias exitosas en la región.

Recientemente, en los años 2009 y 2010 se realizaron evaluaciones cualitativas al Programa que también permiten identificar elementos de la etapa 2 de desarrollo de un PTC. Por una parte, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) realizó un primer análisis cualitativo mediante un estudio de percepción en 11 Municipios del país utilizando la realización de talleres, grupos focales y encuestas a participantes en MFP. IDIES concluye que la opinión de los participantes y de los principales actores involucrados como organizaciones indígenas y autoridades locales, es en general positiva. Existe un reconocimiento de la necesidad de este tipo de intervenciones y la innovación que introduce este Programa al atenderlas por primera vez. Destaca el reconocimiento del efecto sobre el empoderamiento y capacidad organizativa de las mujeres, y la dinamización de las economías locales derivadas del derrame de recursos económicos. Por otra parte, los puntos más discutidos y susceptibles de mejora son la selección de beneficiarios y la focalización a nivel familiar, que a juicio del estudio ha llegado a producir divisiones dentro de las mismas comunidades por la falta de claridad de los criterios de incorporación. Se menciona también que existe solo escasa información y difusión sobre la naturaleza del Programa, y sobre todo, se resalta la necesidad de fortalecer la oferta de servicios, que se ha visto rebasada en muchas ocasiones por el incremento de la demanda resultado del cumplimiento de corresponsabilidades.

---

**“Ya en el año 2009 comenzó el surgimiento de análisis académicos sobre el diseño y significado de MIFAPRO.”**

Un impacto colateral de la estimulación de los mercados locales según IDIES ha sido el aumento de precios de transporte y otros productos derivados de los incrementos naturales en la demanda que se observan durante los días de pago de las transferencias. Estos efectos son de primera importancia al menos por dos razones con claros efectos sociopolíticos:

a) Los recursos que se distribuyen a la población a través de MIFAPRO, constituyen un flujo de recursos que alienta la demanda a nivel local (en el nivel de la pulpería del poblado). Con ello, se beneficia además el sector de clase media rural y comercial. En otras palabras, existen efectos multiplicativos de los recursos invertidos en seguridad social más allá de los beneficiados directos.

b) En términos dinámicos, de mantenerse el Programa por el lapso de una generación (en este caso, 12 años) se habrá dado un impulso vigoroso a los pobres rurales en cuyo interior habrá un sector que experimenta cambios culturales en el consumo y orientación de vida, condiciones para pasar a formar parte de las clases medias bajas y con los efectos asociados a un incremento en las oportunidades y aspiraciones para estos grupos de la población. Una política de Estado de largo plazo, debe anticipar dichos efectos no sólo por sus efectos positivos directos, sino también por las expectativas y desafíos futuros que conllevará atender necesidades más complejas a mediano plazo.

Por otra parte, Acción Ciudadana –una Organización de la Sociedad Civil representante del Capítulo de Transparencia Internacional en Guatemala- ha realizado un monitoreo y auditoría social anual de MIFAPRO desde el año 2009. En su informe del año 2010 destaca

algunos elementos positivos derivados de su análisis cualitativo (con una metodología similar a la de IDIES), entre los que incluyen la afirmación de que el Programa no ha sido susceptible de manipulación o clientelismo político, y que no se observan hechos sistemáticos de corrupción –reconociéndose la aparición aislada y no generalizada de algunos incidentes puntuales y menores. Se indica también que el concepto mismo de corresponsabilidad ha tenido aceptación altamente positiva entre los participantes. El análisis comparativo entre 2009 y 2010 también documenta mejoras en la percepción sobre los procesos operativos de pago.

En cuanto a los aspectos a mejorar, el estudio apunta (al igual que en el caso de IDIES) a que existe una percepción negativa de los procesos de incorporación que no dejan claros los motivos por los que algunas familias si son aceptadas y otras no, así como una necesidad apremiante de mejorar la calidad de los servicios educativos y de salud, que se han tenido que ir improvisando en buena medida para alcanzar a la mayor demanda propiciada por MIFAPRO. También se destaca la necesidad de aclarar el papel de los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) y de los Cocodes, que no cuentan con información clara sobre su papel y responsabilidades en el Programa. Un aspecto adicional enfatizado por Acción Ciudadana es la necesidad de una mayor transparencia en el Programa, que va desde la difusión y rendición de cuentas de sus actividades, hasta el acceso libre al Registro de participantes.

Finalmente, el Programa ha realizado informes de “rendición de cuentas” a lo largo del tiempo, los cuales plasman la visión oficial del mismo y resaltan los logros alcanzados a juicio de los responsables de su operación. Los informes más recientes cubren los meses de enero a agosto de 2010 y dan cuenta del número de participantes incorporados y de la

cobertura geográfica alcanzada. Documentan incrementos de alrededor de 380,000 niños y niñas asistiendo a la escuela en comparación con los niveles observados en 2007 antes de iniciar el Programa –lo cual representaría un incremento de cobertura de más de 26%- y un acumulado de más de 5 millones de consultas médicas. Si bien estos datos (que son distintivos de la etapa 2 de maduración de un PTC) no pueden atribuirse estrictamente hablando a un impacto directo del Programa por carecer de un diseño de evaluación, dan alguna idea del incremento en la demanda por servicios que se ha observado en los últimos 3 años, representando presiones significativas sobre los servicios educativos y de salud existentes. De acuerdo a información de CEPAL (2010), el gasto en los sectores de Educación y Salud en Guatemala como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) ha permanecido alrededor de 3% y 1,4% respectivamente desde el año 2005, sin mayores alteraciones entre 2007 y 2010, lo cual no guarda correspondencia con el incremento en la utilización de los servicios.

Un elemento adicional en el contexto que es importante mencionar, es que durante la presente Administración se declaró la gratuidad de los servicios educativos en Guatemala. Esto ha permitido que independientemente de las transferencias, exista una mayor afluencia a los centros escolares. Esta se puede considerar una política acertada y complementaria con los esfuerzos de MIFAPRO ya que dan viabilidad al cumplimiento de corresponsabilidades.

En resumen, los análisis realizados al Programa durante los años 2008, 2009 e inicios del 2010 (para el caso de Acción Ciudadana) presentan elementos distintivos de la Fase 2 de desarrollo que caracteriza a otros PTC. Este es un resultado natural dado el inicio relativamente reciente del Programa. Su evolución durante la segunda mitad del año 2009 y 2010, que no ha sido registrada aún por análisis como los anteriores (pero que se

mencionan a continuación), indica que hay indicios recientes de su incursión, aunque todavía temprana, a la etapa 3. Las siguientes Secciones documentan este hecho.

## 2.3 El Decálogo de los PTC

Cuando se ha dado continuidad a los esfuerzos que implican los PTC, las estrategias van mejorando y fortaleciéndose. Al llegar a las etapas 3 y 4, la experiencia muestra que los programas más sólidos han mostrado al menos 10 características que son síntoma de su consolidación:

- i. Adscripción formal a un ministerio de la estructura de gobierno, con un responsable del programa a nivel ministerial;
- ii. Establecimiento de objetivos concretos en un plan o programa oficial;
- iii. Definición y adopción de indicadores de evaluación y de cumplimiento de objetivos auditables;
- iv. Creación de un marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones para cada uno de los actores involucrados en el Programa;
- v. Presupuesto suficiente y con certidumbre para ejercer facultades;
- vi. Mecanismos explícitos de coordinación dentro del Gobierno;
- vii. Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana;
- viii. Existencia de reglas de operación, así como una normatividad oficial para los procesos involucrados;
- ix. Existencia de registros públicos de participantes;

- x. Un marco legal para reglamentar el comportamiento y conducta de los funcionarios operando el PTC.

Estos elementos pueden denominarse como un “decálogo de buenas prácticas” o de “consolidación” para los PTCs. A continuación analizamos cada uno de estos aspectos para el caso particular de MIFAPRO en Guatemala.

### a) Adscripción formal a un ministerio de la estructura de gobierno, con un responsable del programa a nivel ministerial

El primer elemento de adscripción a un ministerio/Secretaría de Estado (o su equivalente en rango) es un buen síntoma de la existencia de un acuerdo político para garantizar la funcionalidad de un PTC, y en cierta manera manifiesta un compromiso de Estado por su funcionamiento. El estar internalizado formalmente dentro de la jerarquía institucional implica el ejercicio de una responsabilidad que no necesariamente está delimitada por un horizonte de tiempo, y que es independiente de coyunturas políticas de corto plazo. Constituye una manifestación clara de compromiso y continuidad de esfuerzos.

La adscripción formal a la estructura gubernamental requiere de al menos dos acciones por parte del Estado. La primera es la creación formal mediante una adecuación (o creación) de la Ley que rige la estructura del gobierno, en la que se especifique la existencia de la institución operativa y se establezca su mandato. La segunda es la asignación de un presupuesto para cubrir tanto los costos operativos del personal que se requiere, como el financiamiento de las acciones de política pública. La fortaleza de este tipo de instituciones depende precisamente de la relevancia de su mandato y del nivel de presupuesto asignado relativo a las de otras instancias. Otros dos aspectos críticos son el perfil de los integrantes de la institución y su



capacidad profesional para ejecutar acciones. Una institución con recursos humanos limitados (en calidad y cantidad) en donde el personal carece de experiencia y conocimiento de sus funciones generalmente tendrá menor solidez y capacidad de continuidad. Al contrario, cuando una institución cuenta con actores con capacidad técnica y con memoria histórica adquirida en la misma instancia –incluyendo el conocimiento específico sobre la problemática de la pobreza, las facultades de la institución, sus responsabilidades y los procedimientos normativos- generalmente contará con una mayor capacidad gerencial y de gestión.

Un instrumento de alta eficacia para garantizar la continuidad y la calidad de los recursos humanos es el establecimiento de un “Servicio Civil”; es decir, un conjunto de normas y



procedimientos para ingresar, progresar y egresar en la institución responsable del PTC. Este tipo de prácticas minimiza la discrecionalidad en la entrada y salida de recursos humanos, y les provee certidumbre, incentivos, y solidez en su entorno.

Otro instrumento importante para la solidez institucional son los sistemas de información para la planificación. Es común que con un cambio de administración se tenga la tentación de “reinventar la rueda” para hacerle frente a la pobreza, re-haciendo diagnósticos, reinventando metas, e incluso, reasignando prioridades hacia grupos distintos, o espacios geográficos determinados. En cambio, cuando se cuenta con un sistema de información institucionalizado, se abre la posibilidad de realizar planificación con una mira de mediano y

largo plazo, que prevalezca a cambios políticos y que se convierta en un activo institucional que aumente el poder del Estado para hacer frente de manera eficiente al problema. A medida que la información institucional es más sólida y detallada, el valor de este activo será mayor. Su construcción requiere básicamente de inversión en tecnología y en recursos humanos.

En el caso de Guatemala el elemento de institucionalidad es quizás el reto más importante en la actualidad. Al surgir como una iniciativa presidencial dentro de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia, MIFAPRO comenzó sus operaciones bajo la objeción de que las facultades de dicha instancia no permitían la operación de Programas. Esto implicó su adscripción al Ministerio de Educación y a un arreglo presupuestal en el que su financiamiento se obtiene por medio de un fideicomiso público. Adicionalmente, se estableció un seguimiento y monitoreo por medio del Consejo de Cohesión Social integrado en su mayoría por ministros y por la Oficina de la Primera Dama de la Nación.<sup>14</sup>

Si bien este arreglo ofreció la ventaja de dotar al Programa de un marco de operatividad y referencia para su nacimiento, ha llegado a un nivel de operaciones y visibilidad que amerita un paso hacia una estructura más sólida. El contar con un Consejo para encauzar el Programa es sin duda una fortaleza, pero su formalización

<sup>14</sup> El Programa se crea bajo el Acuerdo Gubernativo No. 117-2008 del 16 de Abril del 2008, que establece su adscripción a la Secretaría de la Presidencia, faculta al Ministerio de Finanzas para efectuar las operaciones presupuestarias requeridas y asigna su coordinación a la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social. Asimismo, el Acuerdo Gubernativo 273-2008 del 22 de Octubre del 2008 dota al Programa de estructura administrativa y define las instancias participantes en su Consejo Directivo y la creación de un Consejo Técnico. Posteriormente, el Acuerdo Gubernativo 52-2009 emitido el 3 de Febrero del 2009 adscribe a MIFAPRO al Ministerio de Educación, pero mantiene su coordinación mediante la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social. El fideicomiso de referencia se crea el 6 de Abril del 2009, mediante el Acuerdo Gubernativo 100-2009. Estos mandatos se ratifican en sucesivos Acuerdos Gubernativos emitidos en el año 2010.

dentro de la estructura del Gobierno, así como la delegación de su responsabilidad directa a nivel ministerial (la designación de un ministro directamente responsable para presidir el Consejo de Cohesión Social) le otorgará fortaleza adicional y evitará que la responsabilidad de su éxito se diluya en una instancia de pares con compromiso, pero sin un mandato legal de atribuciones y obligaciones. El paso de reportar un Consejo presidido por un ministro legal y oficialmente encargado (con responsabilidades fundamentadas jurídicamente) puede también generar un entorno propicio para la definición de reglas para la contratación y desarrollo del personal del Programa, así como la definición oficial de perfiles de puesto, incluyendo el de su Director(a). Lo mismo aplica para el desarrollo de los sistemas de información, que constituyen un patrimonio estratégico. La formalización de MIFAPRO como parte de la estructura gubernamental oficial puede garantizar el resguardo y administración adecuada de las bases de datos y registros que son esenciales para su operatividad.

Sin duda, un paso fundamental hacia la institucionalización de MIFAPRO sería la promulgación de una Ley oficializando su creación. El soporte que le han otorgado los Acuerdos Gubernativos hasta el momento ha ofrecido la ventaja de una mayor flexibilidad y agilidad, características de la etapa 2 de ejecución, pero dado su crecimiento e importancia, el actual arreglo introduce un ángulo de vulnerabilidad. Durante el mes de septiembre de 2011 se llevarán a cabo las elecciones presidenciales para el siguiente período de Gobierno del país, e inevitablemente MIFAPRO será ampliamente discutido y debatido por su connotación política, por lo que otorgarle un mayor soporte institucional precisamente en estos momentos, constituye una decisión crítica y estratégica para garantizar su paso a la etapa 3.

## **b) Establecimiento de objetivos concretos en un plan o programa oficial**

La segunda y tercera características que de acuerdo al decálogo constituyen buenas prácticas para un PTC, se refieren al reconocimiento explícito de que el Estado -independientemente del gobierno en turno, del partido político en el poder, o del perfil de los funcionarios públicos- tiene una clara obligación de garantizar la consecución de un conjunto de objetivos específicos que redundan en acciones concretas por parte del Programa.

En cuanto al establecimiento de objetivos, el instrumento por excelencia para explicitar el compromiso del Estado y explicar la manera en la que el objetivo será alcanzado, es la realización y publicación de un plan o programa oficial. Este es un segundo elemento que identifica a un PTC consolidado en la etapa 3.

Dada la velocidad de instrumentación y expansión de MFP, es hasta el año 2010 que se inició la elaboración de este tipo de documentación y soporte. Actualmente se cuenta con documentos que presentan el marco teórico-práctico y un plan estratégico preliminar para el Programa, los cuales tendrán que refinarse, completarse y validarse antes de oficializarse y constituirse como documentos normativos.<sup>15</sup> Hasta el momento esta documentación se encuentra sólo en una primera fase y distan de ser referentes sólidos que den cuenta de los siguientes pasos a seguir, así como de los elementos críticos para garantizar un buen funcionamiento. Esta es por tanto una tarea pendiente y complementaria con el proceso de fortalecimiento institucional mencionado anteriormente.

---

<sup>15</sup> Véase “Marco Teórico-Práctico” y “Plan Estratégico” del Programa Mi Familia Progresiva emitidos aún de manera extraoficial en versión preliminar para discusión por el Consejo de Cohesión Social en el año 2010.

### **c) Definición y adopción de indicadores de evaluación y de cumplimiento de objetivos auditables**

Además, para determinar el cumplimiento de los objetivos establecidos en un PTC es necesario contar con indicadores concretos y medibles. Por ejemplo, en el caso de la educación es común que se establezcan metas cuantitativas en términos de proveer el servicio, pero a final de cuentas, el progreso o retroceso en la materia puede verificarse con un indicador como el número de años de educación formal de los participantes. Este tipo de indicadores permite evaluar el grado de avance en la consecución del objetivo específico. Lo mismo sucede con las políticas de salud, en donde existen indicadores ampliamente utilizados como la esperanza de vida, la mortalidad materna, o la mortalidad infantil. En el caso de los PTC, inicialmente la información se concentra en documentar el número de usuarios, el monto de los apoyos otorgados, o el número de pagos realizados, los cuales son indicadores intermedios de gestión, más que evidencia de resultados finales –en el caso de MIFAPRO los informes de “rendición de cuentas” referidos anteriormente han jugado este papel.

El contar con puntos de referencia transparentes y objetivos sobre la evolución de los indicadores finales hará posible medir el grado de consecución de los objetivos subyacentes planteados. MIFAPRO ha dado algunos pasos en este sentido, al adscribirse de manera general al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Sin embargo, la especificación y oficialización de metas concretas de reducción de pobreza, mejoramiento educativo e impactos en salud y nutrición es una tarea pendiente. Algunos avances recientes incluyen un acuerdo con el Instituto Nacional de Salud Pública de México -que documentó una “línea de base” desde el 2009- para evaluar el impacto del Programa.

Como se mencionó anteriormente, durante el primer semestre del presente año, se espera

contar con evidencia sólida que permita definiciones estratégicas respecto al diseño de largo plazo del programa.

### **d) Creación de un marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones para cada uno de los actores involucrados en el Programa**

En la ejecución de la política social coexisten al menos dos o tres actores: el gobierno central, los gobiernos sub nacionales (Estados, Departamentos, Provincias o su equivalente), y los municipios. Aunque conceptualmente pueden distinguirse las “ventajas comparativas” de cada actor en el marco de las acciones de política social, la coordinación entre ellos requiere de mecanismos formales en su definición.<sup>16</sup>

Dado que no siempre es obvio cuál es el radio de acción relevante y deseable para cada orden de gobierno, la ausencia de reglas claras del juego -es decir, que no se establezcan formalmente las responsabilidades, facultades y atribuciones de cada actor- limita severamente la continuidad y la eficiencia de la política. Si el ámbito de acción de cada orden de gobierno es definido por el funcionario responsable en turno, el marco de acción de un Programa estará sujeto a vaivenes e ineficiencias impredecibles incluyendo por ejemplo duplicaciones de funciones en algunos casos y “vacíos” de atención en otros.

En el caso de los PTC de alcance nacional que han surgido en América Latina éste ha sido un factor crítico ya que se trata de programas ejecutados generalmente por el gobierno central, pero con impacto y operatividad local. La definición de las facultades de cada actor, su ámbito de acción, y la obligatoriedad del ejercicio de determinadas funciones, es por lo

<sup>16</sup> Por ejemplo, puede argumentarse que el Gobierno Central cuenta con ventajas en la aplicación de las políticas de alcance nacional o de equilibrios regionales, mientras que los Municipios son la instancia ideal para el diseño y la ejecución de programas y acciones que atienden la problemática específica a nivel local.



tanto un elemento crítico. Un riesgo potencial es la politización de la entrega de apoyos, o su manipulación con fines electorales. No obstante su rápida evolución, MIFAPRO parece haber logrado evitar este tipo de uso, ya que las autoridades locales han jugado un papel marginal tanto en la operación diaria como en la incorporación de participantes. El informe anual de Acción Ciudadana 2010 mencionado anteriormente es de hecho una referencia importante de que el Programa ha logrado mantenerse hasta ahora fuera del margen de disputas electorales.

La percepción de un bajo nivel de politización o manipulación electoral ha sido corroborada durante la presente Apreciación, aunque no con una muestra representativa. En particular destaca que durante la reunión con 15 alcaldes pertenecientes a distintas afiliaciones, se expresó generalizadamente la virtud de MIFAPRO en el sentido de no ser susceptible de manipulación, de intervención en la selección de beneficiarios, o de capitalización política a nivel local. Sin embargo, dado el nivel de operaciones actual del Programa, y sobre todo, la creciente presión sobre los servicios de educación y salud, comienza a hacerse necesaria una coordinación más efectiva con las autoridades locales. La transición de la etapa 2 a la etapa 3 puede por tanto ser fortalecida con la emisión de un decreto o reglamento oficial aceptados por todas las partes, estableciendo las obligaciones y facultades tanto de Alcaldes, Cocodes, y autoridades centrales para ofrecer una mayor certeza y puede reducir riesgos. Un blindaje en este sentido que garantice reglas claras específicamente durante las elecciones presidenciales del año 2011, podrá ser determinante para el futuro del Programa.

Hacia finales del año 2010 fueron emitidas las primeras Reglas de Operación oficiales de MIFAPRO. Dichas reglas abordan y especifican el papel de múltiples actores en la ejecución del Programa. Sin embargo, se considera que

la emisión de ordenamientos para atender el factor específico discutido aquí, mediante un acuerdo gubernativo u otro mecanismo legal de mayor envergadura, sería deseable.

Una alternativa adicional para fortalecer la coordinación entre órdenes de gobierno es la creación de una Comisión o Comité Nacional del Programa MIFAPRO, con participación de las instancias de Gobierno –principalmente los sectores de Educación y Salud- y un representante de las autoridades locales. Dado que MIFAPRO es un programa ejecutado por el gobierno a nivel central, un comité de este tipo puede ser útil para compartir información, detectar necesidades –como por ejemplo, el fortalecimiento de los servicios de Educación y Salud- o para identificar áreas de mejora de la gestión y operación, sin la necesidad de contar con capacidad resolutoria, ya que la responsabilidad final está claramente especificada en los acuerdos gubernativos ya publicados.

#### **e) Presupuesto suficiente y con certidumbre para ejercer facultades**

El quinto elemento para distinguir a un PTC consolidado es la existencia de un presupuesto claramente definido, suficiente (o al menos, significativo) y que mantenga una mínima estabilidad (o crecimiento) a lo largo del tiempo. Si bien, la adscripción a un ministerio específico, la adopción de un programa nacional, la definición de indicadores de cumplimiento de metas, y el respaldo de un marco jurídico son indudablemente elementos deseables, no podrán hacerse realidad sin la disponibilidad de recursos económicos. De hecho, por más claro que esté establecido un mandato de Ley, solo podrá ser factible si se cuenta con instrumentos de ejecución reales. De lo contrario, un mandato podrá convertirse en un concepto teórico en la práctica, sin sustento real.

La creación por acuerdo gubernativo de un fondo especial para MIFAPRO es ciertamente un paso importante para ofrecer certeza financiera al Programa. Sin embargo, como ya se comentó, incluso para el año 2011, al menos en términos de presupuesto oficialmente aprobado, no se cuenta con suficiencia para hacer frente a las obligaciones del Programa para todos los participantes. Retrasos en los pagos como los observados durante el 2010, pueden incidir en la credibilidad de largo plazo y generar una percepción de fragilidad.

MIFAPRO ha sido claramente una prioridad presidencial hasta el momento, por lo que la incertidumbre presupuestaria se interpreta como reflejo de insuficiencias y restricciones de liquidez aplicables al financiamiento gubernamental como un todo, y no a solamente al Programa. Su solución por tanto trasciende al ámbito de operación y probablemente requiere de decisiones estructurales de mayor envergadura como la ampliación de la base contributiva. Destaca de hecho, que Guatemala es uno de los países con menor financiamiento tributario en la región.

#### **f) Mecanismos explícitos de coordinación dentro del Gobierno**

El sexto elemento es la existencia de mecanismos de coordinación formales al interior del Gobierno para la ejecución de un PTC. Además de ser deseables para mejorar la eficiencia en la gestión pública, estos mecanismos son indispensables para asegurar que cada uno de los actores relevantes dentro de la Administración Pública pueda ejercer su función.

En América Latina la tendencia del Estado es a contar con una estructura sectorizada, en la que cada Ministerio cuenta con sus propios instrumentos y objetivos. Generalmente es necesario establecer arreglos de coordinación de manera ad-hoc para temas que son transversales y en donde co-existen varios

órdenes de Gobierno. Existen varios tipos de arreglos institucionales para coordinar las acciones dentro del Gobierno Central, incluyendo los Gabinetes Sociales, los Consejos de Políticas Sociales, o la conformación de una Autoridad Social.<sup>17</sup>

El arreglo institucional para MIFAPRO ha sido su seguimiento y toma de decisiones a través del Consejo de Cohesión Social, que es una instancia instituida por el Presidente de la República desde inicios de la administración, y que cuenta con representatividad a primer nivel con la participación de ministros y de la Oficina de la Primera Dama. La principal ventaja de este tipo de arreglos es que ofrecen un marco para la coordinación inter institucional, y según la información recabada, en el caso de Guatemala, el Consejo ha permitido que distintos sectores se alineen para hacer viable la instrumentación de MFP. Como se mencionó anteriormente, un paso importante en el futuro será la institucionalización, que entre otros elementos, asigne la presidencia, dirección y responsabilidad directa del Programa a alguna instancia dentro de la estructura de Gobierno, que podrá apoyarse en el Consejo como órgano de deliberación y acuerdos en la estructura interna de la Administración.

### **g) Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana**

El séptimo elemento consiste en la creación de instancias oficiales de atención a la ciudadanía, cuya función es, por un lado, tramitar quejas, observaciones y solicitudes de información, y por el otro, garantizar la posibilidad de que cualquier persona pueda solicitar el apoyo del Programa, sujeto a cumplir con los requisitos establecidos. Este tipo de instancias también son importantes como

<sup>17</sup> Un tipo de arreglo institucional más formal, aunque menos socorrido, es la creación de superministros que están por encima de algunos ministerios. Véase Machinea, J.L. (2005). "Institucionalización de la Política Social para la Reducción de la Pobreza", *Cuadernos de Desarrollo Humano*, No. 23, Secretaría de Desarrollo Social, México D.F.

mecanismo de apertura hacia la sociedad en general y pueden constituirse en garantes de legalidad y transparencia. En el caso de los PTC un elemento especialmente sensible es la publicación y transparencia de los padrones o registros de participantes que permiten verificar si los apoyos llegan a la población que más lo requiere.

La información recabada en la presente Apreciación constató que la apertura de los registros de participantes ha sido un tema debatido desde los inicios de MIFAPRO, lo cual redundó en su publicación y apertura. Actualmente, se encuentra disponible el acceso al padrón en la dirección web <http://mifamiliaprogressa.gob.gt/joomla/informacion-publica.html>. Adicionalmente, en <http://mifamiliaprogressa.gob.gt/joomla/mi-familia-progressa.html> se pueden verificar los criterios y procesos de inclusión. Estos procedimientos se alinean a las buenas prácticas presentadas por otros PTC similares.

Una primera revisión de los registros de participantes despertó suspicacias y observaciones debido a la aparición de homónimos en la base de datos. La mayoría de los países latinoamericanos se caracterizan por éste fenómeno, e independientemente de que la aparición de un mismo nombre por duplicado (triplicado, o más) puede deberse a la incorrecta duplicidad de beneficios a una misma familia, es común que más bien reflejen las prácticas culturales al respecto. Una revisión minuciosa del registro y la identificación de "casos posibles de duplicación" para su posterior análisis es indispensable para garantizar que efectivamente, la inclusión de nombres equivalentes no implica violaciones a las reglas y procedimientos del mismo Programa. A medida que los PTC se van extendiendo en cobertura, la aparición de homónimos se vuelve más común, y por lo tanto, las prácticas de revisión se vuelven todavía más necesarias.

En cuanto a la participación ciudadana en un sentido más amplio para abordar este tipo de temas, desde los inicios de MIFAPRO, Acción Ciudadana ha jugado un papel central como instancia de monitoreo y exigencia permanente de rendición de cuentas. Además de la publicación de sus informes anuales – referidos anteriormente- Acción Ciudadana insistió permanentemente en la publicación de los padrones de beneficiarios hasta que esto ocurrió en los hechos. Su presencia en el futuro seguramente seguirá siendo una garantía para la transparencia, la rendición de cuentas, y la consistencia de la información, incluyendo los registros.

Otra instancia de participación ciudadana estratégica en MIFAPRO, son los Comités de Promoción Comunitaria, conformados por mujeres participantes titulares de los beneficios, quienes voluntariamente llevan a cabo dos funciones. La primera tiene que ver con información y capacitación hacia otras participantes, y la segunda consiste en contribuir a recabar la información que acredita el cumplimiento de corresponsabilidades. Estos Comités también han jugado un papel importante en términos de comunicación y capacitación sobre los beneficios de MIFAPRO, así como de su potencial para mejorar el bienestar familiar. Destaca por ejemplo la información sobre buenas prácticas de salud y alimentación que presentan la ventaja de ser impartidas por mujeres que al emanar de las comunidades mismas, disponen de los códigos, lenguaje y prácticas que garantizan una comunicación efectiva. Las participantes en el Comité son capacitadas por un procedimiento de “capacitación en cascada” que si bien permite una rápida difusión, presenta el inevitable riesgo de diluirse debido

a que la mayoría de las participantes no cuenta con una capacitación formal previa. Este será un elemento a fortalecer en el Programa en el futuro.

Un elemento común entre los PTC de la región es el establecimiento de mesas de atención abiertas para recibir observaciones y quejas. MIFAPRO ha establecido este tipo de mecanismos, y de acuerdo al informe de Acción Ciudadana 2010 la población los percibe como ventanilla de recepción, aunque no de seguimiento de sus observaciones. De acuerdo a dicho estudio, los participantes no reciben información de seguimiento o de acciones derivadas de su comunicación, lo cual constituye otro elemento necesario de fortalecimiento. En la dirección web <http://mifamiliaprogressa.gob.gt/joomla/contactenos.html> pueden enviarse observaciones al Programa a través de correo electrónico, pero tampoco en este caso se indican los procedimientos de seguimiento. Lo mismo aplica para el número telefónico que aparece en la misma sección.

Durante la presente Apreciación, un elemento recurrente -especialmente en las reuniones con representantes de Cocodes, con alcaldes y con vocales de MIFAPRO- ha sido la necesidad de mayor información sobre el Programa: procesos operativos, procesos de incorporación, ¿De dónde viene?, ¿Por qué beneficia a cierta localidad y cierta familia, y no a otros?, ¿De dónde se obtiene su financiamiento?, etc. Una política efectiva de comunicación social y difusión es necesaria para llenar estos “vacíos” de información. MIFAPRO cuenta con virtudes importantes que es necesario comunicar y que deben ser difundidas. Cuenta con procesos que requieren de explicación

---

“Otra instancia de participación ciudadana estratégica en MIFAPRO, son los Comités de Promoción Comunitaria.”

detallada, y con propósitos que deben de ser socializados de manera amplia y efectiva para lograr una mejor operación e incluso un mayor respaldo ciudadano. Por constituir un año crítico en el calendario político, el 2011 será uno de necesidades crecientes en materia de comunicación.

#### **h) Existencia de reglas de operación, así como una normatividad oficial para los procesos involucrados**

El establecimiento de normas y reglas de comportamiento para la aplicación de las políticas públicas es quizás el mejor instrumento para reducir la discrecionalidad en la ejecución, para incrementar la eficiencia, y para dar certidumbre a la ciudadanía sobre la forma y la temporalidad con la que el Estado llevará a cabo ciertas acciones. En el marco de los PTC este es un ingrediente especialmente importante, ya que puede evitar el carácter coyuntural de las actividades, y sobre todo, puede evitar que las acciones sean de un carácter tan flexible que se presten a su utilización para fines distintos del combate a la pobreza. En suma, es un elemento indispensable que da la posibilidad de llevar a cabo planeación de largo y mediano plazo, y que reduce los espacios de manipulación.

Para garantizar la existencia de estas normas y reglas de comportamiento el instrumento más común en la región es la publicación de Reglas de Operación oficiales. Dichas reglas normalmente presentan una descripción exhaustiva del Programa, y establecen formalmente los procedimientos de ejecución, las obligaciones de los ejecutores de acciones, y las reglas de acceso a sus beneficios. Generalmente son de carácter público, y se desarrollan sistemáticamente siguiendo normas, procedimientos, lineamientos y metodologías específicas. Su disponibilidad pública transparente de manera considerable la operación de un PTC.

Las Reglas de Operación de MIFAPRO se emitieron hasta el 2010. La publicación un tanto tardía respondió a la priorización de la expansión e incorporación de nuevos participantes durante los primeros dos años de ejecución. El proceso de elaboración de las reglas constituyó todo un proyecto en sí mismo, y fue respaldado y apoyado principalmente por PNUD con el objetivo de sistematizar y documentar procesos. A la fecha se cuenta con un documento de Reglas de Operación que incluye una presentación, además de los siguientes 7 capítulos: (i) Mapas de procesos; (ii) Macro Procesos de Focalización; (iii) Incorporación de Familias; (iv) Corresponsabilidades; (v) Pagos; (vi) Registro Integrado de Beneficiarios; y (vii) Monitoreo y Evaluación. Dicha documentación presenta un avance considerable en la sistematización de procesos y especificación de reglas. Aunque todavía requieren de refinamiento y validación externa, constituyen un mecanismo indispensable para la consolidación del Programa.

#### **i) Existencia de registros públicos de participantes**

Como se mencionó anteriormente, un Registro de Participantes (normalmente llamado Registro o Padrón de Beneficiarios) es el instrumento por excelencia para determinar quién recibe un beneficio social y por qué lo recibe. Su construcción requiere de la definición de criterios de elegibilidad de cada programa y acción, y por lo tanto es el mecanismo idóneo para especificar las reglas del juego en cuanto al acceso a beneficios sociales.

MIFAPRO ha dado un paso trascendental al transparentar los registros existentes, y ahora el desafío es que éstos sean el eje para la construcción y homologación de los participantes en otras instancias del gobierno central, e idealmente de otros órdenes de gobierno. El dar este paso significativo permitirá el inicio de la conformación de una



política social integral para Guatemala. Hasta el momento, de manera similar a lo observado en otros países de América Latina, cada programa opera de manera aislada y es común encontrar duplicaciones y vacíos precisamente por la falta de integración de un registro único. Un registro único permite una distribución más eficiente de los recursos y permite pasar a un nivel de diseño de políticas en donde la conjunción y complementariedad de distintas acciones y programas se eslabonan de manera que se conforma el mejor “paquete” de acciones para cada grupo poblacional, contexto y circunstancia.

El Registro de MIFAPRO puede ser la piedra angular a partir de la cual se sume información de otros elementos que den lugar a una evolución partiendo de programas individuales a una política pública de Estado en donde cada estrato poblacional recibe el acompañamiento necesario para nivelar sus oportunidades respecto de otros. De hecho, el caso de Guatemala es propicio para ser un modelo al respecto, ya que existen otros Programas (incluyendo por ejemplo Becas de excelencia) que pueden ligarse a nivel de participante de manera que un estudiante saliendo de MIFAPRO por motivos de edad a los 15 años pueda ser susceptible de manera prácticamente

automática de participar de otros apoyos que son un “traje a la medida” de su condición. La unión de programas complementarios puede lograr exponenciar la inversión realizada por medio de MIFAPRO ya sea garantizando la oportunidad de continuar con la Educación Media y/o Superior, o facilitando la incursión productiva al mercado laboral. Esta es sin duda una importante oportunidad para el país.

**j) Un marco legal para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios operando el PTC.**

Por último, el décimo elemento en la lista es la existencia de un marco jurídico que norme la conducta y el comportamiento de los actores involucrados en la ejecución de un PTC, y que indique las sanciones a las que están sujetos en caso de no cumplir con las reglas y normas establecidas. Este marco jurídico se refiere a la conducta de los funcionarios públicos en el manejo y utilización de recursos e información, y en la atención a los sujetos de las acciones y programas.

La emisión de dichas normas es un tema pendiente que MIFAPRO está en posibilidades de abordar en el corto plazo.

# 3

## Apreciación sustantiva y recomendaciones

### 3.1 Evidencia preliminar de los efectos del programa

La evidencia preliminar disponible, aunque aún limitada, muestra efectos positivos del Programa en términos de ganancias en bienestar de la población en Guatemala.

MIFAPRO debiera incluir de manera sistemática en esta etapa y en adelante, un sistema de monitoreo y evaluación de procesos e impacto como práctica permanente asociada al Programa. Evaluaciones de gobierno y externas, permitirían comprobar la eficacia del programa, monitoreando logros, identificando problemas y permitiendo incorporar mejoras sistemáticas a MIFAPRO en beneficio de la población.





Una estrategia de este tipo puede ser lograda con el apoyo de instituciones como el PNUD, BID o Banco Mundial. Planificar actividades de monitoreo y evaluación, mediante organismos locales e internacionales facilitaría la consolidación del programa en términos técnicos y políticos. Ejemplos recientes, como el acuerdo con el Instituto Nacional de Salud Pública de México va exactamente en esa dirección.

### 3.2 Financiamiento: costos y gastos administrativos

A la luz de los antecedentes, el manejo de costos y gastos del Programa está siendo llevado de manera correcta. Los montos asociados a la administración están por debajo del 15% recomendado por el Banco Mundial para programas de este tipo.

Pese a ello cabe recomendar una mejor justificación de los montos involucrados y su relación con otros indicadores sociales (ingreso per capita, salario mínimo, subsidios). Esta justificación de los montos es aconsejable por dos razones:

- 1.- Por razones de incentivos y comportamiento del mercado del trabajo. Los montos deben ser tales que no desincentiven la participación laboral.<sup>18</sup>
- 2.- Para la sostenibilidad política del Programa. Esto dificulta el cambio arbitrario de los montos involucrados, atendiendo a intereses puntuales en momentos determinados. Una justificación adecuada de montos requiere de otra de similar peso técnico para ser modificada.

<sup>18</sup> Diseños futuros que den cuenta del vínculo de prestaciones sociales y superación de pobreza debieran buscar incentivos a la búsqueda de empleo y participación como fuente de superación de pobreza en el largo plazo.

Por otra parte, aunque se haya establecido un presupuesto exclusivo para el Programa en el 2011, ese monto será insuficiente para acompañar la expansión territorial y su consolidación. El aporte exclusivo de Q 1 mil 26 millones para el año fiscal 2011 no cubre todos los gastos ya comprometidos y puede dificultar pagos por falta de recursos financieros, como ocurrió en 2010, cuando se realizaron dos pagos menos que los previstos en los contratos. Eso debilitaría la dinámica de institucionalización del Programa y podría comprometer definitivamente la credibilidad de sus gestores, por lo que hay que cabildear con el Congreso y con toda transparencia el monto extra-presupuestario necesario para los objetivos de 2011<sup>19</sup>. Cualquier aporte extra-presupuestario al Programa debe ser hecho de manera planificada, con total transparencia respecto de su origen y destino.

### 3.3 Institucionalidad del programa y estrategias para la viabilidad

Pese a que el programa MIFAPRO cuenta con niveles de institucionalidad razonable y creciente, es vital poner énfasis en el resguardo de este activo, de manera constante y específica, puesto que la mirada a largo plazo requiere ineludiblemente de refuerzos adicionales en este ítem.

Es evidente que en Guatemala existe conciencia del valor –la institucionalidad– de este atributo y los esfuerzos son palpables no sólo en su estructura inicial, sino también en algunas de sus mejoras permanentes, sin embargo hay que ser claro en este punto: aún requieren un esfuerzo adicional. Y este debe atender la necesidad de consolidar dichos avances en términos presupuestarios, de

<sup>19</sup> La previsión es que sean necesarios Q 2mil 800millones para alcanzar a toda la población-objetivo.

equipos y de diseño técnico. Todo esto no son más que garantías de proyección en el tiempo para un programa que por sus características va a impactar, sobre todo, en el mediano y largo plazo la vida de sus beneficiarios y sus familias.

Otra ganancia asociada a institucionalidad es la generación de información valiosa a nivel administrativo. Registros de calidad, que posteriormente puedan ser cruzados con otros beneficios o programas sociales, permiten que a medida que los países se desarrollen, vayan elaborando un sistema integrado de información de sus prestaciones sociales. Esto facilita la conformación y articulación de sistemas complejos de protección social.

Si observamos a los públicos externos el beneficio de la institucionalidad es evidente. La institucionalidad es sinónimo de estabilidad y seriedad y estos atributos favorecen el apoyo financiero de organismos internacionales, ONGs y donantes en general.

Algo parecido ocurre con el interés y el apoyo académico que despiertan programas de este tipo. Su implementación seria, sus mecanismos de evaluación o supervisión generan datos valiosos que a su vez, al ser objeto de estudio generan conocimientos relevantes que no sólo permiten mejorar y corregir lo que ocurre en MIFAPRO, sino que representan información valiosa para otros programas regionales similares.

Por último, si un programa es sólido y muestra resultados de impactos positivos, inevitablemente las corrientes políticas se alinean detrás de la iniciativa y deja de ser un programa de gobierno, para pasar a ser un programa de Estado. Ello naturalmente genera convergencia política e impone acuerdos entre los actores. Adicionalmente genera disciplina en la proposición de nuevos programas. En palabras simple, sube los estándares.

## 3.4 Sistema de seguimiento informático

La relevancia que tienen en este tipo de programas el monitoreo y la evaluación supone la existencia de un sistema de seguimiento informático confiable y transparente. En él descansa la posibilidad de hacer accountability en línea y por ende identificar problemas y realizar correcciones en tiempos adecuados.

Además, un sistema informático riguroso y robusto genera confianzas ya que permite transparentar procesos y otorgar a los ciudadanos la posibilidad de convertirse en fiscalizadores reales de su funcionamiento, facilitando el monitoreo de la implementación del programa y generando mecanismos de mejora continua.

Los sistemas informáticos deben ser concebidos de forma tal que permitan integrar programas presentes y futuros. Ellos es fundamental si la mirada está puesta en la conformación de un sistema de protección social que se complejice y profundice en el tiempo. Esta es una característica esencial de los PTC y para que sea posible implementarla es básico que el diseño informático contemple desde el inicio esta dinámica.

## 3.5 Principales desafíos del diseño

- Se trata de un diseño bien implementado en una primera fase, pero con una estrategia de expansión ambiciosa para las etapas siguientes. Esto representa riesgos en la medida que no se institucionalicen adecuadamente las estructuras vigentes.

- El diseño nacional del programa cubre 302 de 333 municipios, promoviendo la inclusión social y reduciendo las disparidades regionales y urbano/rurales presentes en Guatemala. Esto permite alcanzar mayoritariamente a su grupo objetivo. Aún cuando el control técnico está en manos de equipos profesionalizados, el desafío es superar las ineficiencias horizontales y manejar de mejor manera las restricciones fiscales para llegar a la totalidad de la población objetivo.
- MIFAPRO puede perfectamente llegar a ser la piedra angular de un sistema más amplio y ambicioso de protección social, siempre y cuando logre coordinarse de manera eficiente con las carteras de Educación y Salud. El desafío es ir conectando los esfuerzos de las distintas reparticiones públicas y de sus programas específicos y generar una base de datos que permita un análisis integrado de las distintas intervenciones y de su evolución y de cómo se relacionan entre sí a través del tiempo. En este sentido, sería recomendable establecer un conjunto de indicadores comunes que permita leer de manera más clara el estado de MIFAPRO y de los programas que podrían ser complementarios.
- Si bien es cierto que MIFAPRO tal y como está diseñado e implementado representa un bajo riesgo de prácticas clientelares y de manipulación política o corrupción, no es menos cierto que profundizar la institucionalidad lo blindaría de mejor manera. Por eso el mayor desafío que el diseño presenta es justamente avanzar hacia una definición de estructuras más independientes.
- El Programa tiene una deuda con la forma en que se comunica a la población. Esto toca dos aspectos, el primero tiene que ver con la sensación de transparencia que proyecta y la otra con la percepción que la gente tiene de su rol en la sociedad guatemalteca.

La plataforma web del programa ha sido subutilizada para resolver el primer aspecto. Sin embargo, no cuenta con publicaciones periódicas de resultados o información de interés general que permita mirar el estado de avance o los resultados de las distintas etapas.

El segundo aspecto es más complejo de resolver ya que requiere de una política de comunicaciones que al parecer no ha sido definida claramente. Esto no ha permitido transmitir a la población aspectos fundamentales del programa y ha generado una distancia que no resulta favorable para el mismo. La población debe ser debidamente informada en la forma y en el fondo.

“MIFAPRO puede perfectamente llegar a ser la piedra angular de un sistema más amplio y ambicioso de protección social.”



# 4

## Conclusiones

Guatemala por mucho tiempo no sólo ha presentado uno de los índices más altos de pobreza en la región, sino que además era visto como uno de los países con mayores deficiencias en políticas públicas adecuadas para combatirla. Los esfuerzos realizados por el programa MIFAPRO vienen a cambiar esta situación al hacerse cargo de este importante desafío.

Aún cuando este Programa no alcanza aún su consolidación, con ciertas mejoras de diseño, se perfila como una gran oportunidad para generar cambios significativos en oportunidades futuras para las familias más pobres de Guatemala. Evidencia preliminar muestra efectos positivos en ganancias de bienestar y con cobertura creciente.

Este programa se enmarca dentro de una tendencia regional de sistemas de protección social que va en la dirección correcta, pero aún tiene desafíos importantes, dentro de los cuales está la necesidad de fortalecer Institucionalidad en tres aspectos:

**1- Técnico:** Definición de normas y procedimientos para la selección, inducción, desempeño y evaluación del personal responsable del Programa que minimice la discrecionalidad en el ingreso y egreso de recursos humanos, y provea certidumbre, incentivos, y solidez en su entorno.

**2- Financiero:** asignación de un presupuesto claramente definido, suficiente (o al menos, significativo) que mantenga una mínima estabilidad (o crecimiento) a lo largo del tiempo con independencia de los presupuestos ministeriales.

**3- Diseño:** definición de una estructura adecuada dentro del aparato público. Un diseño que garantice más independencia y autonomía de los equilibrios políticos vigentes y estabilidad en el largo plazo.

Adicionalmente, aspectos tales como la transparencia, el monitoreo y la evaluación son claves para consolidar los esfuerzos tendientes a institucionalizar MIFAPRO y para garantizar los apoyos políticos y financieros que permitan, gradualmente, ir construyendo un sistema de protección social sólido y perdurable en el tiempo.