



## **Análisis del programa**

### **“Mi Familia Progresa”**

#### **con énfasis en el ámbito educativo**

#### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN BASE AL RESUMEN EJECUTIVO<sup>1</sup>**

Guatemala, 6 de abril de 2011

---

<sup>1</sup> El presente documento fue elaborado tomando como base el documento “Análisis del Programa Mi Familia Progresa”, preparado por Jorge Lavarreda G. a solicitud de Empresarios por la Educación. La Asociación Empresarios por la Educación es una iniciativa empresarial que tiene como propósito generar condiciones de equidad a través del mejoramiento de la calidad de la educación básica y de la gestión del sistema educativo, con el interés de ampliar las oportunidades de desarrollo para los guatemaltecos. Desarrolla su misión por medio de la realización de estudios y análisis que permitan formular recomendaciones.

## Introducción

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) se han convertido en una de las intervenciones más populares en los países en desarrollo y actualmente existen en la mayoría de los países de América Latina.

Estos programas pretenden, a corto plazo, aliviar la pobreza (mediante la transferencia en efectivo) y en el largo plazo aumentar el capital humano (mediante las condiciones) a fin de romper el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, estos objetivos implican contraposiciones o tensiones por lo que la priorización o balance de los mismos afecta las características del diseño de los programas. Particularmente se argumenta en estudios que las evaluaciones de impacto han demostrado que las TMC son eficaces para promover el acceso a los servicios públicos y mitigar la pobreza en el corto plazo. Sin embargo, todavía es temprano para determinar si su efecto en el capital humano será suficiente para interrumpir la reproducción de la pobreza.

En abril de 2008 fue creado en Guatemala, mediante el Acuerdo Gubernativo 117-2008, el programa de inversión social de TMC denominado “Mi Familia Progresas” bajo la coordinación de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social. En 2009 el programa benefició a 477,746 familias en 177 municipios con una inversión de Q.968.7 millones. Para el Ejercicio Fiscal 2011 el presupuesto aprobado del programa es de Q.1,026.2 millones, que forman parte del total de Q.9,323.2 millones asignados al Mineduc en el 2011.

En este contexto se consideró relevante contar con un estudio del programa a fin de proveer una visión descriptiva y analítica del mismo que permita promover un debate informado sobre su futuro. El análisis se centra en el diseño del programa a fin de identificar aspectos que deben mejorarse o explorarse en mayor profundidad para lograr los efectos deseados en educación.

## Origen y evolución del programa

Inicialmente no estaba contemplado en el Plan de la Esperanza y su origen se remonta a finales de 2007 cuando la pareja presidencial conoció la experiencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas de otros países. Sin embargo, su diseño se ha realizado sobre la marcha a un ritmo acelerado (e.g.: durante el lanzamiento del programa se fijó la meta de cubrir 45 municipios durante el 2008, pero finalmente la cobertura fue de 89 municipios) priorizando la decisión política de expandirlo sobre una adecuada preparación técnica.

Este programa deriva de una fuerte voluntad política de emprender acciones concretas de combate a la pobreza, pero sin tener una preparación satisfactoria: sin diseño acabado, sin estructura formal de trabajo, ni presupuesto propio. Como resultado de esta dinámica el marco legal asociado al programa sufrió una serie de modificaciones que terminaron con la creación del fideicomiso denominado “Fondo Social Mi Familia Progresas” adscrito al Ministerio de Educación.

## Los programas de TMC

En términos generales los programas de TMC son programas sociales que otorgan una transferencia de dinero -que puede ser un monto fijo o variable- a las madres de familia de hogares seleccionados siguiendo criterios de focalización, a cambio del cumplimiento de una serie de condiciones vinculadas a la salud, la educación, la nutrición, etc.

Estos programas requieren como mínimo:

- Procedimiento para elegir a los beneficiarios e inscribirlos en el programa
- Mecanismo para pagar a sus beneficiarios
- Sistemas de monitoreo y evaluación fuertes
- Procedimiento para monitorear el cumplimiento de las condiciones y coordinar entre las instituciones involucradas en la operación del programa

En la evaluación de un programa de TMC es esencial determinar si fue diseñado principalmente como un instrumento de alivio a la pobreza con un componente educativo o principalmente como un instrumento de política educativa con un componente secundario de alivio a la pobreza. En el caso del programa “Mi Familia Progresas” su diseño, según el manual respectivo, prioriza el objetivo de capital humano y el alivio a la pobreza ha sido un objetivo secundario.

En el análisis se encontró que diversas instituciones, incluyendo al Ministerio de Educación, han cedido espacios presupuestarios para financiar distintos aspectos del programa. Por lo tanto, el programa “Mi Familia Progresas” debe ser considerado una opción de política pública educativa que compite por recursos escasos en cuanto a opciones alternativas para mejorar la educación<sup>2</sup>, es decir, el programa ha utilizado recursos que podrían haber sido utilizados directamente para mejorar la calidad y la cantidad de los servicios educativos.

---

<sup>2</sup> Tal como argumentan Reimers et al. (2006).

Otros costos de oportunidad que pueden identificarse claramente son los relacionados con los gastos asociados a los censos para seleccionar a las familias beneficiarias y que no se han contabilizado como gastos del programa. El costo de los censos representó en el 2008 el 30% del presupuesto total del programa.

También puede señalarse que aunque hay evidencia de que los programas de TMC han tenido un impacto positivo en la inscripción escolar, no es claro que las transferencias son eficientes, particularmente en el nivel primario, debido a que son otorgadas a muchas familias que hubieran enviado a sus niños a la escuela sin necesidad de la transferencia.

Se argumenta que, en muchas de las comunidades donde operan los programas de TMC, la calidad educativa es deficiente en varias dimensiones (desde ausencias frecuentes de los maestros hasta escuelas que no cuentan con la infraestructura y los recursos para proveer la instrucción); por lo que en esas condiciones puede ser una decisión racional no ir a la escuela.

En estos casos, se señala que intentar alterar la decisión racional a través de incentivos financieros para asistir a escuelas de baja calidad puede ser en el mejor de los casos una pérdida de recursos y en el peor un mecanismo para aliviar las presiones para mejorar las escuelas.

Los expertos concluyen que es muy limitado el apoyo a la conclusión de que las TMC son instrumentos educativos eficaces, en particular en lo que respecta a su capacidad para aumentar el aprendizaje. Incluso hay razones para preocuparse de que estos programas tengan efectos potencialmente negativos sobre la calidad de la educación. Las TMC tienen efectos positivos sobre la asistencia escolar y el nivel de instrucción; sin embargo, la magnitud de estos efectos es modesta, particularmente para estudiantes de la enseñanza primaria.

## Conclusiones

- Estos programas tienen un costo de oportunidad, en términos de las inversiones públicas alternativas que se dejan de realizar y pueden tener algunos efectos perversos en sus beneficiarios, aunque en algunos casos hay evidencia de que pueden ser eficientes y equitativos.
- Diversas instituciones, incluyendo al Ministerio de Educación, han cedido espacios presupuestarios para financiar distintos aspectos del programa. El costo de oportunidad explícito de “Mi Familia Progresas” fue, en el caso del Ministerio de Educación, menos útiles escolares y la eliminación de dos tipos de becas para estudiantes del nivel primario. Debido a que en el 2009 el 83.7% de los gastos del programa “Mi Familia Progresas” (Q.968.7

millones) fueron clasificados como gastos en educación, sus costos fueron equivalentes al 8.1% del gasto total en educación. En todo caso, independientemente de cómo se clasifiquen sus costos, se puede concluir que la parte correspondiente a incentivar la asistencia escolar implica una participación significativa del gasto en el sector educativo, que tiene consecuencias negativas en la calidad de la educación.

- En cuanto al impacto educativo del programa “Mi Familia Progresas”, a partir de la evidencia disponible para el caso de Guatemala queda abierta para futuras investigaciones la pregunta de si los recursos adicionales fueron una mejor inversión dedicados a incentivar a las familias pobres a enviar a sus niños a las escuelas o hubiera sido mejor utilizarlos en iniciativas que directamente mejoren la calidad de los servicios educativos.
- Al revisar el diseño del programa “Mi Familia Progresas” se encontraron algunos aspectos que pueden mejorarse. Por ejemplo, la transferencia plana (monto parejo para todos los beneficiarios) no es consistente con el objetivo que prioriza el programa. Además, el monto de Q.150 al mes no cuenta con un análisis técnico de respaldo en cuanto al costo de oportunidad que busca cubrir. Algo similar sucede con las corresponsabilidades que se han fijado ya que incluso según el Manual de Operaciones la asistencia a las capacitaciones es una condición para que las familias reciban las transferencias monetarias. En todo caso, no hay un análisis técnico que respalde el diseño de las corresponsabilidades.
- Por otro lado, los distintos estudios disponibles que entrevistan a los beneficiarios del programa identifican que la oferta de los servicios de salud y educación no ha podido satisfacer adecuadamente a su demanda. El mismo programa señala que uno de los aspectos a mejorar es la relación asimétrica entre la demanda y la oferta de los sectores de salud y educación. Una oferta de baja calidad, como sucede con el sistema educativo guatemalteco actualmente, no contribuye adecuadamente al logro del objetivo del fortalecimiento del capital humano.
- Otro aspecto que mostró debilidades es la institucionalidad del programa en cuanto a subordinación a fluctuaciones políticas y falta de transparencia al ejecutar fondos a través de un fideicomiso. Por otro lado, se encontró que inicialmente el programa fue *de facto* uno de transferencias incondicional y que existe una inconsistencia en los porcentajes de cumplimiento de las corresponsabilidades presentados para el bimestre julio-agosto de 2009.

- Establecer los mecanismos de “graduación” del programa “Mi Familia Progresá” sigue siendo uno de los aspectos de diseño que hacen falta establecer de manera explícita y como resultado de un análisis adecuado sobre esta temática.
- En cuanto al impacto de los programas de transferencias monetarias condicionadas se concluye que, según la evidencia empírica disponible, han logrado resultados positivos y significativos en el acceso de los servicios que se han fijado como condiciones y en el consumo actual de las familias, pero aún son poco efectivos en cuanto a sus objetivos de capital humano e interrupción del ciclo de pobreza. Particularmente es preocupante que estos programas no han sido capaces de aumentar el aprendizaje de los estudiantes.
- Integrar el programa “Mi Familia Progresá” con intervenciones orientadas al ámbito productivo a fin de procurar que las familias efectivamente salgan de forma sostenida de su situación de pobreza.
- Mejorar e institucionalizar los mecanismos de rendición de cuentas del programa para que trascienda de la presentación de información seleccionada sin la posibilidad de un diálogo constructivo. En el corto plazo se sugiere colgar en la página Web del programa “Mi Familia Progresá”, además de la información de oficio que manda la Ley de Acceso a la Información Pública que actualmente no está disponible (por ejemplo, los manuales de operación y los planes operativos anuales), la información que efectivamente permita una rendición de cuentas más completa sobre el diseño e implementación del programa.

### **Categorías de actividades más susceptibles a error, fraude y corrupción**

Las siguientes categorías de actividades son las que mayor probabilidad de error, fraude y corrupción presentan: 1) Determinación de elegibilidad y focalización, 2) Registro de titulares, 3) Verificación de las condicionalidades, y 4) Pago de los beneficios.

### **Recomendaciones**

- Acordar la institucionalidad de un sistema integrado de protección social con una efectiva coordinación, articulación, complementariedad e integración de objetivos, políticas y programas de los distintos actores y sectores involucrados.
- Alinear los objetivos y el diseño de los programas presidenciales creados al amparo del Consejo de Cohesión Social en el marco del sistema integrado de protección social.
- Limitar la ampliación de cobertura del programa “Mi Familia Progresá” en función de la capacidad de la oferta de los servicios de salud y educación.
- Perfeccionar el programa “Mi Familia Progresá” a fin de dotarlo de un amplio respaldo social y político iniciando con el fortalecimiento de las debilidades identificadas en su diseño.

- Dar a conocer públicamente los resultados de la línea de base y del estudio sobre el impacto del programa Mi Familia Progresá que se está haciendo con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aplicar las sugerencias para reducir los riesgos de error, fraude y corrupción.
- Avanzar en la creación de un sistema nacional de monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Estas recomendaciones pretenden que Mifapro cumpla de mejor forma con los requerimientos mínimos que se plantean para este tipo de programas.

---

### **Empresarios por la Educación**

Dirección: 10a. calle 3-17 zona 10, Edificio Aseguradora General, nivel 5

Tel/Fax: (+502) 2362-3210 y (+502) 2331-1565

Correo: [exe@empresariosporlaeducacion.org](mailto:exe@empresariosporlaeducacion.org)

Página Web: [www.empresariosporlaeducacion.org](http://www.empresariosporlaeducacion.org)

Redes Sociales:

[www.facebook.com/exeguatemala](https://www.facebook.com/exeguatemala)

[www.twitter.com/exeguatemala](https://www.twitter.com/exeguatemala)

[www.youtube.com/exeguatemala](https://www.youtube.com/exeguatemala)

[www.linkedin.com/in/exeguatemala](https://www.linkedin.com/in/exeguatemala)