



CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

Pobreza, desigualdad y programas de lucha contra la pobreza Programas de Combate a la Pobreza Informe final

Investigador:
Pablo Sauma

Noviembre, 2011

Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias (investigaciones) pueden diferir de lo publicado en el Cuarto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Tabla de contenido

Resumen	3
Introducción	4
1. Fondos de Inversión Social	4
1.1 Costa Rica	4
1.2 El Salvador	5
1.3 Guatemala	5
1.4 Honduras	5
1.5 Nicaragua	5
1.6 Panamá	5
2. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas	6
2.1 Costa Rica	6
2.2 El Salvador	7
2.3 Guatemala	8
2.4 Honduras	9
2.5 Nicaragua	10
2.6 Panamá	11
3. Pensiones no contributivas a adultos mayores en condición de pobreza	11
3.1 Costa Rica	11
3.2 El Salvador	12
3.3 Guatemala	12
3.4 Honduras	13
3.5 Panamá	13
4. Valoración general	13
Referencias bibliográficas	15
Notas	15

Resumen

En la presente ponencia se hace un recorrido por los programas de ayuda contra la pobreza en cada uno de los países de la región, buscando demostrar la evolución de la asistencia brindada a este sector de la población. Dichos programas tienen como limitante que se planean para atender la situación de pobreza en el corto plazo.

Se destaca además, el hecho que no se hicieron estudios de impacto de los fondos de inversión social. Respecto a los programas de transferencias monetarias condicionadas se habla de su doble impacto. El recorrido de estos programas señala los montos que se les otorgan a las personas que requerían dichas asistencias, así como un aproximado de la cantidad de familias que han recibido ayudas.

Las pensiones no contributivas de adultos mayores es un programa de reciente data por lo que es valioso realizar un repaso por cada uno de los países de la región que cuentan con él, de igual manera que en los otros programas, se presenta un aproximado de la cantidad de personas adultas mayores beneficiadas con estas pensiones. Finalmente, el autor hace una valoración general acerca de los programas de combate a la pobreza, allí destaca algunos cambios institucionales que han acompañado los programas.

Descriptor: combate a la pobreza, programas universales y selectivos, fondos de inversión social, programas de transferencias monetarias condicionadas, pensiones no contributivas a los adultos mayores.

Introducción

Se realiza aquí un repaso de los principales programas promovidos por los países centroamericanos durante la última década para combatir la pobreza y la exclusión social. Es importante destacar que la reducción de la pobreza es un objetivo que se logra gradualmente en diferentes plazos, y que requiere de una combinación de adecuado desempeño económico (elevados y sostenidos niveles de crecimiento de la producción, el empleo -principalmente de empleos de calidad- y los ingresos laborales), la ejecución de amplios y eficaces programas de carácter típicamente social (como educación, salud, agua potable, vivienda, pensiones, etc.) -tanto de cobertura universal como selectivos-, y la existencia de mecanismos redistributivos y aquellos que garanticen igualdad de oportunidades para toda la población.

No obstante, cuando se hace referencia a programas de combate a la pobreza, generalmente -y el presente caso no es la excepción-, se consideran los programas especialmente diseñados para atender a la población en situación de pobreza en el corto plazo, usualmente selectivos y con un énfasis asistencial. Estos programas están dirigidos a familias específicas o comunidades, y brindan desde dinero en efectivo o alimentos, pasando por servicios (educación, salud, etc.), hasta obras de infraestructura, como viviendas o acueductos.

Durante la década de los años noventa la principal innovación en este tipo de políticas en Centroamérica fueron los “fondos de inversión social”; y en la década siguiente irrumpieron los “programas de transferencias monetarias condicionadas”. Cada uno de esos programas es tratado en las dos primeras secciones de esta ponencia. La tercera sección de dedica a un tercer tipo de programas que han adquirido especial relevancia en los últimos años, las pensiones no contributivas a los adultos mayores en condición de pobreza. Finalmente, en la cuarta sección, se realiza una valoración general.

1. Fondos de Inversión Social

Como se destacó en el II Informe sobre el Estado de la Región (2003), todos y cada uno de los países cuentan o contaron con un fondo de este tipo:

1.1 Costa Rica

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Fue creado en 1974 con el objetivo de erradicar la pobreza extrema del país. Es un fondo permanente, dotado con recursos también permanentes provenientes de un impuesto a las planillas a cargo del patrono y hasta el 2009 un porcentaje de la recaudación del impuesto de ventas. Una reforma legal en el 2009 modificó este último rubro a una transferencia del Ministerio de Hacienda con base en una fórmula de cálculo. La Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se ubica en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

1.2 El Salvador

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). En 1990 fue creado el **Fondo de Inversión Social (FIS)**, como un organismo transitorio de compensación social frente a las políticas de ajuste estructural, con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Este fondo original terminaría en 1994, pero su vigencia fue extendida hasta 1997. Sin embargo, en 1996 se transformó en el FISDL, con carácter permanente. Depende de la Presidencia de la República.

1.3 Guatemala

Fondo de Inversión Social (FIS). Este fondo fue creado en 1993 con una duración de ocho años (2001), la cual fue ampliada hasta que se produjo un cierre definitivo en el 2006. Dependía de la Presidencia de la República.

1.4 Honduras

Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). El fondo fue creado en 1990, con una duración inicial de tres años, la cual fue prorrogada un año más (1994), luego por otros tres años (1997). El fondo siguió operando después de 1997, y en 1999 se hizo oficial su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2012. Depende de la Presidencia de la República.

1.5 Nicaragua

Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). Este fondo fue creado en 1990 para mitigar el impacto de los programas de estabilización económica. Originalmente su duración estaba prevista hasta 1995, pero fue expandida en virtud de los nuevos recursos financieros obtenidos. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo aparecen como los principales proveedores de recursos. Depende de la Presidencia de la República.

1.6 Panamá

Fondo de Inversión Social (FIS)/Programa de Ayuda Nacional (PAN). Este fondo fue creado en 1990 como Fondo de Emergencia Social (FES), a partir de una donación de USAID. En 1999 se le cambió la denominación a Fondo de Inversión Social (FIS), se le dio carácter permanente y depende de la Presidencia de la República. En el año 2010 se sustituyó por el Programa de Ayuda Nacional (PAN), adscrito al Ministerio de la Presidencia.

Lamentablemente no existen evaluaciones de impacto que den clara cuenta de los beneficios que han traído estos fondos a la población centroamericana, así como tampoco de los recursos que han canalizado a lo largo de los años. No obstante, por el amplio número de proyectos que han ejecutado y la gran población atendida, es posible afirmar que estos fondos han jugado y continúan jugando (FODESAF de Costa Rica, FISDL de El Salvador, FHIS de Honduras y FISE de Nicaragua, y el nuevo PAN de Panamá) un papel relevante en la ejecución de programas especialmente dirigidos a la

población en situación de pobreza, tanto a nivel individual -las familias pobres propiamente- como comunal -comunidades pobres-.

Aunque fueron formuladas hace varios años, algunas afirmaciones realizadas por CEPAL (1997 y 2000) sobre este tipo de fondos continúan vigentes. En CEPAL (1997; 108) se indica: *“los fondos de inversión social surgieron como mecanismos para paliar los efectos sociales de las políticas de estabilización o de ajuste y, por lo tanto, inicialmente fueron de emergencia y de corta duración. Más adelante se fueron modificando hasta quedar incorporados en las políticas sociales de mediano y largo plazo.”*¹ Dada la prevalencia de los problemas que se pretendían atacar con el uso de los fondos (supuestamente problemas coyunturales), así como el relativo éxito que se refleja en su gestión, algunos fondos se convirtieron en permanentes. CEPAL hace un reconocimiento a muchos de los aspectos positivos de la utilización de este tipo de fondos -así como algunos negativos-; no obstante, sin restarles importancia, resalta que *“los fondos no pueden plantearse como objetivo la superación de la pobreza, porque es una tarea que está más allá de sus posibilidades financieras”* (CEPAL, 2000; 201).

2. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

Luego del éxito de los programas *Bolsa Escola* de Brasil (que en 2003 cambia a *Bolsa Família*) y Oportunidades de México, cuyo impacto positivo fue demostrado mediante diversas evaluaciones, los programas de transferencias monetarias condicionadas aparecieron como una nueva forma de hacer política social en América Latina. Estos programas tienen un doble impacto, pues por una parte inciden de forma inmediata sobre los ingresos de las familias pobres beneficiarias, aliviando su situación de pobreza, y por otra, al establecer como condición para la percepción de la transferencia el cumplimiento por parte de las familias de ciertas responsabilidades o metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición, principalmente, se espera a mediano y largo plazos la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza, por la vía de la mejoría en la inserción laboral futura de los beneficiarios.

Los países centroamericanos no son la excepción a este auge a nivel latinoamericano, y todos los países han puesto en ejecución programas de este tipo. Es necesario aclarar, eso sí, que el **Programa de Asignación Familiar de Honduras (PRAF)**, cuya ejecución inició en 1990, es antecesor de los dos programas arriba mencionados (que comenzaron en 1995 en el caso de Brasil y 1997 en México).

2.1 Costa Rica

Programa Avancemos: Este programa fue creado en el 2006 con el objetivo de promover el mantenimiento en el sistema educativo formal a nivel de educación secundaria, de adolescentes pertenecientes a familias en condición de pobreza (posteriormente el criterio fue ampliado a “pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social”). Consiste en una transferencia monetaria condicionada a la asistencia y aprobación escolar. En un principio se previeron otro tipo de condicionalidades, pero no se han llegado a implementar. Los montos de la transferencia son crecientes conforme

avanza el grado escolar, y se han mantenido invariables desde el inicio del programa (desde aproximadamente US\$ 30 mensuales en séptimo grado hasta US\$ 90 en onceavo).

El número de beneficiarios del programa ha aumentado en el tiempo, llegando en el 2009 a 150.000. En ese mismo año su costo total fue cercano a los 50.000 millones de colones (aproximadamente US\$ 87 millones), cifra que representa un 0,30% del PIB. Aunque la reducción inmediata de la pobreza por la vía de la transferencia no es su objetivo principal -sino que es la reducción de la pobreza de los jóvenes a futuro, previendo que puedan obtener mayores ingresos laborales gracias a su mayor nivel educativo-, una estimación del impacto de la misma considerando la situación de los hogares 'con transferencia - sin transferencia' muestra que entre el 2007 y el 2009 el programa reduce la pobreza general en cerca de 0,3 puntos porcentuales y la extrema en cerca de 0,2 puntos porcentuales (Programa Estado de la Nación, 2010).

2.2 El Salvador

Red Solidaria: En el año 2005 el Gobierno de la República de El Salvador lanzó el "Plan Oportunidades", compuesto por varios programas de intervención social orientados a reducir la pobreza extrema por medio de transformar la economía familiar, el mejoramiento del entorno físico y el acceso a más y mejores servicios públicos. Los programas específicos que lo componían fueron: "Red Solidaria", "Conéctate", "JOVEN-ES", "FOSALUD" y "Tu-Crédito".

La Red Solidaria fue definida con tres ejes: Red Solidaria a las Familias, que se refiere específicamente a la transferencia monetaria condicionada; Red de Servicios Básicos, que promueve mejoras en la red de servicios básicos -incluyendo infraestructura-; y Red de Sostenibilidad a la Familia, que considera la promoción y el financiamiento de proyectos productivos y de microcrédito como una herramienta para apoyar a los pequeños agricultores. El FISDL participó en la ejecución del programa.

La transferencia monetaria corresponden al "bono para la salud y la educación" que se entrega a familias pobres en los municipios catalogados en pobreza extrema severa y alta. La condicionalidad consistía en la asistencia escolar de los niños y niñas en edad de hacerlo (hasta sexto grado), y el control nutricional y de salud de los niños y niñas más pequeños y sus madres. También la participación en cursos de capacitación y en actividades de desarrollo comunitario.

Se definieron tres tipos de bonos. El tipo 1, bono de salud por US\$ 15 mensuales, a familias con menores de 5 años y/o mujeres embarazadas. El tipo 2, bono de educación y salud por US\$ 20 mensuales, a familias con menores de 5 años y/o mujeres embarazadas y con menores en edad escolar (menores de 15 años y sin haber cursado el 6to. grado). El tipo 3, bono de educación por US\$ 15 mensuales, a familias con menores en edad escolar (menores de 15 años y sin haber cursado el 6to. grado). Estos montos equivalente a entre el 15% y 18% del salario mínimo rural.

Se señala que entre 2005 y 2008 el bono para la salud y la educación benefició a 89.654 familias, en 77 de los municipios más pobres del país, con una inversión de US\$ 22,4 millones.

A partir de junio de 2009, con la llegada del nuevo gobierno (Funes, 2009-2014), Red Solidaria cambió de nombre a Comunidades Solidarias Rurales (CSR), y además se creó el programa Comunidades Solidarias Urbanas (CSU), dirigido a familias en asentamientos precarios de 43 municipios urbanos. El FISDL es el organismo ejecutor.

En ambos programas se contemplan transferencias monetarias condicionadas para solventar las necesidades de educación a niños y niñas que no hayan finalizado sus estudios al 6to. grado, y de atención en salud para infantes menores de 5 años y mujeres embarazadas. Además, de los componentes de infraestructura social básica (introducción de agua potable y saneamiento, electrificación) e infraestructura estratégica y comunitaria (centros escolares y unidades de salud y comunitarias); generación de ingreso y desarrollo productivo, que considera capacitación productiva, proyectos productivos con enfoque de seguridad alimentaria y microcrédito; y un nuevo componente de gestión territorial, que pretende el fortalecimiento de la gestión local de los gobiernos municipales y sus comunidades.

No hay información sobre el número de beneficiarios actual y el costo de los nuevos programas. No obstante, para el 2014 la meta del programa Comunidades Solidarias Rurales es la entrega de bonos para la educación y salud a 117.900 familias de los municipios catalogados en pobreza extrema severa y alta, lograr que el 80% de los hogares en esos municipios cuenten con acceso a agua potable y 95% con acceso a electricidad, así como el mejoramiento de al menos 20 mil viviendas en los 32 municipios de pobreza extrema severa, y que las acciones de generación de ingreso y desarrollo productivo beneficien a 20 mil personas.

Una evaluación del programa Red Solidaria a dos años del inicio de su ejecución (IFPRI y FUSADES, 2010) identificó impactos positivos en los principales indicadores definidos para la evaluación. Se encontró que entre los beneficiarios del programa la tasa de repetición en primer grado se redujo en 5,3 puntos porcentuales; que la matrícula en la escuela de los niños y niñas entre 7 y 12 años aumentó en 4 puntos porcentuales -principalmente porque el programa logra que los niños y niñas entren a la escuela a una menor edad-; que el programa ha contribuido a una reducción de 4 puntos porcentuales en la prevalencia de diarrea entre los niños y niñas menores de 5 años; y a un incremento de 13,1 puntos porcentuales en la proporción de partos atendidos por personal calificado.

2.3 Guatemala

Mi Familia Progresá: Este programa fue creado en el 2008 (administración Colom (2008-2012) y es coordinado por el Consejo de Cohesión Social. Es un programa de transferencias monetarias condicionadas, dirigido a familias en extrema pobreza que tienen niños y niñas de hasta 15 años o madres gestantes.

Las familias beneficiarias reciben un bono mensual de 150 quetzales de salud y de 150 quetzales de educación (unos US\$ 19 cada uno). Los dos bonos no son excluyentes entre sí, de forma que una familia puede recibir ambos (educación y salud) o únicamente el de salud en caso solo tenga niños de 0 a 6 años o mujeres embarazadas. El bono se otorga por familia, independientemente del número de niños y niñas.

Las familias beneficiarias son seleccionadas de los municipios más pobres del país, y tienen que cumplir con la responsabilidad de llevar a sus niños y niñas a los chequeos médicos y a las escuelas públicas de su comunidad.

Entre abril 2008 y abril 2010 el programa había beneficiado a un total de 515.900 familias en 177 municipios de 20 departamentos del país (439.207 recibiendo los bonos a inicios del 2010). El costo estimado del programa para el 2010 es cercano a 1.300 millones de quetzales (alrededor de US\$ 160 millones).

2.4 Honduras

Programa de Asignación Familiar (PRAF): Fue creado en 1990 como un programa de compensación social destinado a apoyar a la población más pobre de Honduras por los efectos del Programa de Reordenamiento Estructural de la Economía ejecutado a partir de ese año. En 1992 el Congreso de la República le dio al PRAF categoría de entidad permanente.

El programa ha contado con financiamiento externo en diversas oportunidades - principalmente del BID-, y ha sufrido modificaciones en su concepción, como por ejemplo en 1998 en que pasó de ser un programa de compensación social, a un programa de promoción del capital humano.

Se debe destacar que la información sobre el programa es escueta y difícil de obtener.

Hasta el año 2008 el PRAF contaba con tres bonos que se insertan en el esquema de transferencias monetarias condicionadas: el bono escolar, el bono materno-infantil y el bono nutricional.

El bono escolar inició en 1990 y consiste en la entrega mensual de un bono de 50 lempiras (cerca de US\$ 3) durante 10 meses del año escolar a 3 niños como máximo por hogar, que estuvieran matriculados en las escuelas oficiales del país de 1º a 4º grado (este último a partir de 1998, pues antes era hasta 3º). Condicionado a la asistencia a la escuela.

El bono materno-infantil inició en 1991 y consiste en la entrega mensual de un bono de 50 lempiras (cerca de US\$ 3) durante los doce meses del año, beneficiando a la población infantil menor de 5 años, niños y niñas discapacitados hasta la edad de 12 años y mujeres embarazadas y en lactancia. Cada familia puede tener hasta tres beneficios. La condicionalidad es la visita regular a los centros de salud.

El bono nutricional inició en 1998, y consiste en la transferencia 55 lempiras (poco más de US\$ 3) mensuales durante 12 meses a hogares con niños menores de cinco años y en riesgo de desnutrición. Se permiten hasta dos beneficiarios por hogar.

No fue posible obtener información actualizada sobre el número de beneficiarios ni el costo del programa.

Una evaluación realizada por el IFPRI (2003) comprobó la existencia de algunos beneficios del programa, como una reducción significativa en la deserción escolar entre los beneficiarios del 7% al 2,4%, un incremento significativo en el porcentaje de niños y niñas con tarjeta de vacunas (entre 4 y 7 puntos porcentuales) y en el porcentaje que recibían oportunamente su primera dosis de D.P.T. (entre 7 y 10 puntos porcentuales).

En el 2010, la administración Lobo (2010-2014) creó el programa “Bono 10 mil”, que consiste en la entrega de 10.000 lempiras (poco más de US\$ 500) anuales a hogares en pobreza extrema, condicionada al cumplimiento de requisitos de a sus hijos a la escuela, recibir atención en salud y los servicios de nutrición. A junio del 2010 habían sido beneficiados con el bono cerca de 32.000 hogares. El PRAF participa en su ejecución.

2.5 Nicaragua

Red de Protección Social: Este programa se inició en el año 2000 con un préstamo del BID. Fue diseñado en dos fases que abarcarían un período de cinco años, iniciando en el 2000 con una fase piloto de tres años también llamada Fase I. Para esta fase piloto se seleccionaron al azar 21 comarcas de los departamentos de Madriz y Matagalpa. En el 2003 inició la fase II del préstamo, prevista a ejecutarse en 3 años, esto es hasta el 2006. Posteriormente no se le dio continuidad al programa.

El objetivo del programa fue mejorar los niveles de bienestar entre la población en extrema pobreza del país, apoyando su acumulación de capital humano.

Entre los beneficios que otorgaba se encontraban el bono escolar, hasta por US\$ 90 por familia al año, entregada a las familias que tengan al menos un hijo entre 7 y 13 años de edad matriculado entre 1ro a 4to grado; y el bono de seguridad alimentaria, por US\$ 207 hasta la terminación de su período de elegibilidad en la fase I, y en el fase II: por familia: primer año, US\$ 168; segundo año, US\$ 145; tercer año, US\$ 126.

El programa también incluía bonos a la oferta de servicios, que se entregaban a la escuela para incentivar al maestro y comprar materiales educativos para el centro, y el pago de los servicios de salud brindados por el proveedor de salud y capacitación.

Las corresponsabilidades eran: asistir cada dos meses a los talleres de educación en salud, llevar a los niños y niñas menores de cinco años a las citas de salud preventiva, asegurar la matrícula y el 85% de asistencia escolar de los niños y niñas entre los 7 y 13 años de edad que aún no terminan el 4to grado y asegurarse de entregar a la escuela la transferencia destinada al maestro(a).

En la fase I la cobertura prevista fue de 20.000 hogares y en la fase II, 16.000 hogares adicionales. La fase piloto o fase I tuvo un presupuesto de US\$ 11 millones, mientras que la fase II de US\$ 22 millones. Del monto total, el BID financió US\$ 29,0 millones.

2.6 Panamá

Red de Oportunidades: Este programa fue creado en 2006 para promover que las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema accedan a los servicios de educación, salud y nutrición, como una forma de fortalecer sus capacidades y mejorar su calidad de vida.

La Red de Oportunidades tiene cuatro componentes de intervención: la transferencia monetaria condicionada; la oferta de servicios; el acompañamiento familiar (apoyo integral brindando capacitación, orientación y supervisión para asegurar la efectividad del este proyecto); e infraestructura territorial (fortalecimiento de la infraestructura básica, como acueductos, saneamiento, alumbrado, electrificación y caminos y vías de acceso).

La transferencia monetaria condicionada consiste en la entrega de 50 balboas mensuales (US\$ 50 -a partir del 2008, pues previamente fue de US\$ 35-) a las madres de familia, vinculadas al cumplimiento de las corresponsabilidades de uso de los servicios de salud y educación: mantener al día las vacunas de los niños y niñas menores de 5 años; presentarse a las consultas de control de embarazo; garantizar la asistencia de los niños y niñas a clases; asistir a las reuniones de padres de familia en la escuela; y participar en las capacitaciones para el fortalecimiento productivo y generación de capital social de las diferentes instituciones.

A agosto del 2010 el programa beneficiaba con transferencia monetaria condicionada a cerca de 63.000 hogares en todo el país.

3. Pensiones no contributivas a adultos mayores en condición de pobreza

Estos programas han adquirido una gran relevancia en los últimos años en los países centroamericanos, por lo que merecen especial atención. Solamente Nicaragua no cuenta con un programa específico de este tipo.

3.1 Costa Rica

Programa Régimen no Contributivo de pensiones (RNC): Este programa está dirigido principalmente a las personas adultas mayores en situación de pobreza que no cotizaron para un régimen de pensiones contributivo, aunque también a personas con discapacidad que no tienen pensión y no pueden trabajar. El mismo cobró relevancia a partir de julio del 2006, pues el monto mensual de la pensión fue duplicado, pasando de 17.500 colones a 35.000 colones (vigente en agosto). Posteriormente se dieron nuevos

aumentos: a 50.000 colones mensuales en junio 2007, a 57.500 colones en marzo 2008, a 66.125 colones en febrero 2009, y a 70.125 colones en enero 2010 (esto significó pasar de cerca de US\$ 34 antes del primer aumento, a alrededor de US\$ 140 mensuales en el último). Además se amplió el número de beneficiarios, de 73.000 en 2006 a 82.000 en 2009. En ambos casos, más del 60% de los beneficiarios son adultos mayores en situación de pobreza.

En el año 2009 el costo total del programa fue de 78.400 millones de colones (cerca de US\$ 137 millones), lo que representa un 0,47% del PIB. Una estimación del impacto del programa comparando la situación de los hogares 'con pensión - sin pensión' muestra que entre el 2007 y el 2009 el programa reduce la pobreza general y la extrema en cerca de 2 puntos porcentuales en cada caso (Programa Estado de la Nación, 2010).

3.2 El Salvador

Pensión Básica Universal: Como parte de la conformación de un Sistema de Protección Social Universal (SPSU), cuyo objetivo central es garantizar a todos los ciudadanos un piso social básico en acceso a: salud, nutrición, educación, seguridad alimentaria, servicios básicos, infraestructura comunitaria, generación de ingreso y protección social, la administración Funes (2009-2014) creó el programa Pensión Básica Universal, que consiste en la entrega de una pensión por un monto de US\$ 50 mensuales a toda la población de 70 años cumplidos o más, de escasos recursos económicos o que vivan en situación de abandono, que no reciban otro tipo de pensión (propia o heredada) y que residan en cualquiera de los municipios catalogados en pobreza extrema severa.

A finales del 2009 habían 3.657 personas adultas mayores beneficiarias del programa, residentes en 16 municipios. La meta para el 2014 es tener una cobertura de 37.000 personas.

3.3 Guatemala

Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor: Este programa fue creado por ley en el año 2006, y tiene como objetivo brindar un aporte económico a todas las personas guatemaltecas de origen de sesenta y cinco años de edad y más, que carezcan de recursos económicos y estén en pobreza extrema, según lo demuestre un estudio socio-económico realizado por un trabajador o trabajadora social.

El monto del aporte económico fue definido igual al cuarenta por ciento del salario mínimo establecido para los trabajadores del sector agrícola. Le corresponde al gobierno el financiamiento del programa, y es ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

La ejecución del mismo ha estado llena de tropiezos, especialmente por el tema presupuestario. Prácticamente no hay información sobre el número de beneficiarios y el costo del programa, excepto que oficialmente en abril del 2009 se hacía referencia a 79.108 beneficiarios.

3.4 Honduras

Bono de la tercera edad: Este programa lo ejecuta el Programa de Asignación Familiar (PRAF).

Inició en octubre de 1993 y consiste en un bono mensual de 50 lempiras (cerca de US\$ 3) durante todo el año, beneficia a la población (mujeres y hombres) mayores de 60 años de edad y que se encuentran en situación de extrema pobreza (con ingresos mensuales menores a 400 lempiras y con al menos tres necesidades básicas insatisfechas).

No fue posible obtener información actualizada sobre el número de beneficiarios ni el costo del programa.

3.5 Panamá

Programa “100 a los 70”: Es un programa especial de transferencia económica a los adultos mayores, que consiste en la entrega de 100 balboas (US\$ 100) mensuales a las personas de 70 años y más de edad sin jubilación ni pensiones. El programa es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social y fue creado en el 2009.

Es importante destacar que en el 2010 se modificó en criterio de selección de beneficiarios, incluyendo la condición de que la persona esté en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad o riesgo social.

A mediados del 2010 se estimaba que el programa beneficiaba a 83.000 adultos mayores, con un costo mensual de US\$ 8,3 millones.

4. Valoración general

La reducción de la pobreza es una prioridad constante en las agendas políticas de los países centroamericanos, en muchos casos supeditada al desempeño económico, pero también mediante la ejecución de la política social. Además de los programas sociales tradicionales de carácter universal, en las dos últimas décadas se han puesto en marcha en la región innumerables programas sociales selectivos, la mayoría de ellos con bajo presupuesto y por lo tanto baja cobertura e impacto, además de que usualmente son ligados a la búsqueda de resultados inmediatos que demuestren que los gobiernos de turno están “haciendo algo” por los más pobres -con la implicación adicional que los mismos no logran superar los cambios de gobierno-.

Otro problema importante es la falta de articulación entre estos pequeños programas y los más grandes de carácter universal e inclusive otros selectivos, con problemas de eficiencia en la utilización de recursos y de eficacia en el combate a la pobreza, pues la complejidad del fenómeno requiere acciones integrales y sostenidas en el tiempo.

Hay algunas excepciones a las que se hará referencia más adelante, aunque para completar el panorama general conviene destacar que además de los programas propiamente, se han dado cambios institucionales -como la creación de consejos o nuevos ministerios o instituciones-, así como la elaboración de numerosos planes y estrategias de desarrollo/reducción de la pobreza. Sin embargo, en términos generales los mismos han carecido de metas concretas así como de una asignación suficiente de recursos -para lograr impactos significativos-, y con la única excepción quizás de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Honduras (surgida en el marco de la iniciativa HIPC), no han sido asumidas como políticas de Estado en la materia (entendidas aquí como aquellas que trascienden administraciones).

Entre las acciones que han prevalecido y que se puede afirmar han tenido impacto en la reducción de la pobreza -a pesar de la ausencia de evaluaciones que den clara cuenta de ello-, se encuentran los fondos de inversión social. Respecto a la situación en la década pasada, cuando en algunos de los países centroamericanos se esperaba que los mismos solucionaran el problema de la pobreza, hay un cambio en la actualidad, pues los fondos están más articulados en sus acciones con el resto de las instituciones y programas sociales y económicos, buscando en conjunto una reducción efectiva de la pobreza. Sin embargo, en algunos países los mismos siguen teniendo una alta dependencia de recursos externos (en forma de préstamos o donaciones), por lo que un paso importante es garantizar su financiamiento con recursos propios del gobierno.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas aparecen en la última década como una alternativa importante para traer algún alivio inmediato a la situación de pobreza de los hogares, pero especialmente tratar de lograr a futuro una ruptura en el ciclo intergeneracional de la pobreza. Todos los países han ejecutado o ejecutan actualmente programas de este tipo, pero prevalecen los problemas arriba señalados, principalmente sobre recursos insuficientes, baja cobertura y ausencia de evaluaciones que den cuenta de su impacto.

Por último, con excepción de Nicaragua, los países centroamericanos ejecutan programas para otorgar pensiones no contributivas a adultos mayores en situación de pobreza y que no tienen derecho a una pensión contributiva. Estos programas tienen un impacto significativo sobre la pobreza como se demuestra para el caso de Costa Rica, pero también es claro que para ello se requiere dotar a los programas de elevados recursos financieros (en Costa Rica en el 2009 el gasto en este programa representó un 0,5% del PIB), lo cual no se está realizando en la mayoría de los países.

Referencias bibliográficas

CEPAL. 2000. La brecha de la equidad: una segunda evaluación. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Documento LC/G. 2096.

_____. 1997. La brecha de la equidad. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Documento LC/G. 1954.

IFPRI. 2003. Proyecto PRAF-BID Fase II: Impacto Intermedio. Sexto Informe. Washington D.C., International Food Policy Research Institute (IFPRI).

IFPRI y FUSADES. 2010. Evaluación externa del programa Red Solidaria. Informe de impactos a los dos años de implementación. San Salvador, International Food Policy Research Institute (IFPRI) y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

Programa Estado de la Nación. 2010. XVI Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Región. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Región. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Notas

¹ Debe tomarse en cuenta que Costa Rica constituye una excepción en lo que se refiere al origen de los fondos, pues fue creado a mediados de los años setenta en un contexto totalmente diferente al de la crisis económica de los años ochenta y los programas de estabilización y ajuste de finales de esa década e inicios de la siguiente.