

¿Los Programas de TMC Minimizan el Impacto de la Actual Crisis Económica? Sí, pero...

por Fábio Veras Soares, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

La reciente crisis económica y financiera ha suscitado un debate acerca de si los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) logran que las familias sean menos vulnerables a esta crisis. Dicha conexión entre la crisis y las TMC surgió porque países como Brasil, que tienen grandes programas de TMC, estaban soportando los efectos mejor que la mayoría de los demás países.

Las TMC pueden ayudar a las familias a mantener sus niveles de consumo de alimentos. A su vez, esto reduce cualquier impacto negativo sobre la nutrición de los niños; además, permite que sigan asistiendo a la escuela y que no tengan que trabajar. Si los efectos indirectos documentados en la literatura son verosímiles, el flujo de ingresos en las comunidades también puede ayudar a aliviar el descenso en la actividad económica en general. Las TMC que se pueden incrementar durante una crisis ayudan a mitigar los efectos de la crisis. Funcionan como estabilizadores automáticos locales, de manera similar al subsidio de desempleo de los países desarrollados. Pueden evitar el impacto a corto plazo de la crisis y atenuar sus efectos negativos a largo plazo sobre los resultados en materia de desarrollo humano.

Sin embargo, una cosa es decir que los países con programas al estilo TMC protegen a los más vulnerables de las peores consecuencias de la crisis, y otra recomendar que se diseñen e implementen programas de TMC durante una crisis. No es fácil diseñar e implementar programas de TMC. Implica varios pasos, es necesario contar con voluntad política y debe haber asignación de fondos. En Brasil, la cantidad de beneficiarios de Bolsa Família ha aumentado, como también ha aumentado el valor del beneficio como una medida anticrisis. En México, un nuevo estipendio diseñado para compensar el aumento de los precios de los alimentos se ha incluido en los componentes del subsidio de Oportunidades. Estos cambios sólo fueron posibles porque los programas están bien establecidos y han estado funcionando sin complicaciones durante algún tiempo.

Poner en práctica programas de TMC en países de bajos ingresos puede suponer un reto aún mayor. En la mayoría de dichos programas en África, los condicionantes han sido mucho menos estrictos que en algunos países latinoamericanos, y se ha empleado ampliamente la focalización a nivel de la comunidad. Establecer mecanismos de focalización y control puede resultar costoso en términos de fondos y tiempo. Por otra parte, podría no ser factible proporcionar financiación durante un período de crisis, cuando los ingresos públicos disminuyen. Las autoridades deberían ejercitar la prudencia en cuanto a depender de los fondos de los donantes para implementar estos programas, ya que la sostenibilidad se vuelve un problema.

Incluso suponiendo que sea posible diseñar e implementar programas de TMC bastante rápido, una estrategia bien desarrollada se tiene que planear detenidamente contando con el compromiso de donantes y países beneficiarios. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a la pregunta de cómo incorporar y eliminar gradualmente la asistencia externa para que los programas no pierdan apoyo político ni sean suspendidos.

Las políticas y los programas sólo pueden resultar eficaces si se implementan conforme a una estrategia de protección social sostenible. Una estrategia así debería permitir una mejor coordinación entre los programas, entre los niveles central y local y entre los diferentes actores internacionales a fin de evitar la repetición innecesaria de esfuerzos y el desaprovechamiento de los recursos.

En casos relativamente exitosos, como Chile Solidario y Bolsa Familia, la integración de las políticas se ha visto facilitada por la existencia de registros de beneficiarios potenciales para las TMC y otros programas sociales. Dichas bases de datos permiten que las autoridades desarrollen una serie de indicadores sobre las condiciones socioeconómicas de las familias. Esto las convierte en poderosas herramientas para identificar las distintas necesidades de las diversas comunidades y se podrían utilizar para orientar otras políticas. Pueden ser útiles no sólo para los ministros sectoriales cuyo trabajo está estrechamente relacionado con los condicionantes o los programas complementarios, sino también para los proveedores de servicios públicos básicos como el agua y la electricidad. Los registros mejoran el control del acceso de las familias más pobres a los servicios sociales y la infraestructura de una manera más calibrada que las encuestas de hogares. Estas últimas, si bien son representativas a nivel nacional, suelen estar basadas en muestras pequeñas que no facilitan el análisis riguroso para las intervenciones a nivel local. Esta fuente de conocimientos permite reaccionar rápidamente ante las crisis cuando es probable que los programas necesiten ser ampliados para abarcar un porcentaje más grande de la población que cae en la pobreza.

Algunos programas de TMC han demostrado ser lo suficientemente fuertes como para evitar convertirse en elementos aislados de una red de seguridad social mínima y se han transformado en políticas sociales más inclusivas (Bastagli, de próxima publicación). Han alcanzado esa fase mediante un proceso de ensayo y error que finalmente está dando resultados, aunque todavía hay muchos desafíos por delante.

En resumen, los programas de TMC no son panaceas para fortalecer la capacidad de recuperación (en caso de emergencia) de las familias y los Estados. Pero incluyen características que pueden ser utilizadas para minimizar el impacto de una crisis siempre y cuando se integren con una estrategia de protección social más amplia cuyo objetivo no sea funcionar sólo como una red de seguridad social mínima y temporal.

Referencia:

Bastagli, Francesca (2009) 'From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America' (de próxima publicación). *Working Paper del CIP-CI*. Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.