



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Katherine Bain, Franka Braun y Jaime Saavedra

Antecedentes

En junio de 2005 se llevó a cabo un taller de dos días organizado por los departamentos de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM) y de Desarrollo Humano (HD) en la República Dominicana, cuyo objetivo fue explorar si la participación y la rendición de cuentas pueden mejorar la eficacia de los programas de transferencias condicionadas. En el taller participaron representantes del gobierno y de la sociedad civil de 10 países de la región, así como personal del Banco Mundial.

En los últimos años, muchos países de la región de América Latina y el Caribe (ALC) han comenzado a reformar sus sistemas de transferencias para hacerlos más eficientes, integradores y menos onerosos. La idea central de estos programas es condicionar los pagos monetarios a los pobres al cumplimiento de inversiones en capital humano de parte de sus beneficiarios. Algunos programas, como Oportunidades de México, están orientados hacia individuos u hogares e implican la entrega de dinero en efectivo a padres y madres pobres a condición de que manden a sus hijos a la escuela o acudan a controles de salud. Otros programas, como el proyecto de Desarrollo impulsado por la comunidad de Brasil, están destinados a las comunidades y realizan transferencias de fondos para inversiones comunitarias aprobadas depositándolas directamente en la cuenta bancaria de las respectivas asociaciones.

Las primeras evaluaciones indican que los programas de transferencias pueden ser instrumentos efectivos y viables tanto para reducir la actual pobreza como para mejorar el futuro de los niños y las comunidades a través de la mayor inversión en capital humano. Sin embargo, estas mismas evaluaciones sugieren que los programas de transferencias son costosos y que, aunque estén bien focalizados, los mismos mecanismos de focalización pueden generar tensiones en el seno de las comunidades. Una de las hipótesis más convincentes apuntan a que una mayor rendición de cuentas gracias al aumento de la transparencia y de los mecanismos de supervisión de parte de

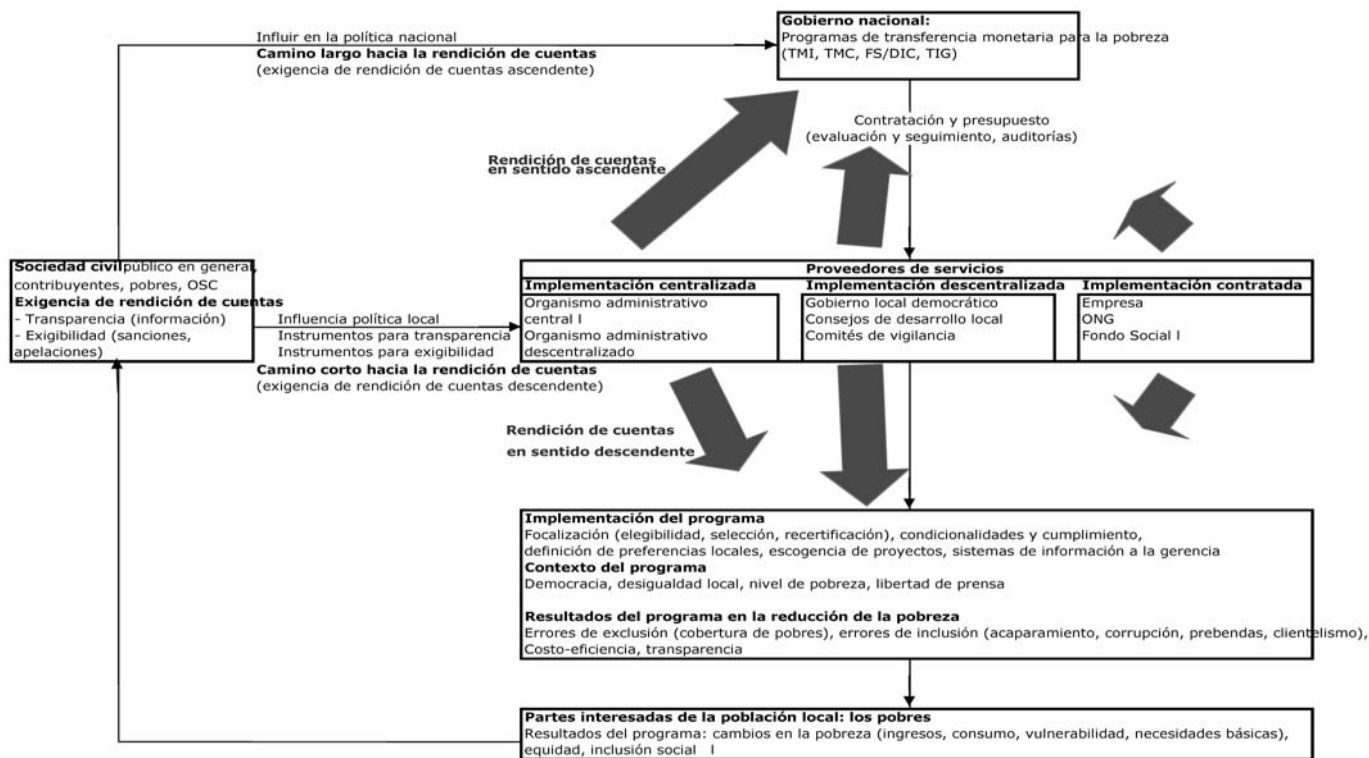
los ciudadanos podría mejorar la focalización y la eficacia de estos programas en el largo plazo al retroalimentar a los proveedores de servicio sobre los posibles obstáculos y los beneficios a largo plazo, más allá de las ventajas inmediatas y evidentes de los programas en los indicadores de desarrollo humano.

Rendición de cuentas en los programas de transferencia

En el taller se presentó un marco conceptual para la rendición de cuentas en los programas de transferencia que fue formulado por Alain de Janvry de la Universidad de California, Berkeley (ver Figura 1). Sus principales características incluyen:

- (i) **Principales actores del marco de rendición de cuentas:** gobierno, proveedores de servicio (gobierno central, municipios u ONG contratadas) y beneficiarios de los programas.
- (ii) **Objetivos de la rendición de cuentas:** Garantizar que los programas de transferencia se utilicen para luchar contra la pobreza en el corto y largo plazo; evitar errores de exclusión (personas que cumplen los requisitos y quedan al margen del programa) y errores de inclusión (inclusión de la elite, corrupción, búsqueda de lucro, clientelismo).
- (iii) **Tipos de rendición de cuentas:** Rendición de cuentas hacia arriba o ascendente (de los proveedores de servicio hacia el gobierno central); rendición de cuentas hacia abajo o descendente (de los proveedores de servicio hacia los beneficiarios y posibles beneficiarios).
- (iv) **Requisitos de la rendición de cuentas:** Transparencia (el gobierno central y las demás partes interesadas deben disponer de información actualizada sobre los criterios del programa, las disposiciones de implementación y los beneficiarios); asegurar el cumplimiento (sistemas de apelación y sanciones en caso de no cumplimiento o de mal desempeño).
- (v) **Canales para ejercer la rendición de cuentas:** Refiriéndose al *Informe sobre Desarrollo Mundial 2004*, de Janvry presentó el “camino largo” y el “camino corto”

Figura 1: Voz y rendición de cuentas en los programas de transferencia monetaria para la reducción de la pobreza



de la rendición de cuentas. El camino largo consiste en ejercer la rendición de cuentas a través de la elección de políticos locales o nacionales que definan las asignaciones presupuestarias, la recaudación de impuestos y los sistemas de redistribución. En el “camino corto”, los ciudadanos exigen rendición de cuentas a los proveedores de servicio en materia de implementación, focalización y desempeño de los programas.

Resultados del taller

El programa de dos días se organizó en torno a tres ámbitos: (i) la proporción del gasto social en el gasto público en los países de ALC, (ii) la estructura y calidad del gasto social y (iii) el diseño de los programas de transferencia, especialmente de los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, los cuales se analizaron en sesiones plenarias y a través de estudios de casos prácticos de México, Ecuador, Brasil y Argentina.

1. Gasto social público como proporción del gasto público total en ALC

El taller se inició con una presentación de los resultados de un programa de investigación que analizaba la eficiencia de los programas de transferencias públicas en América Latina. En ALC en su conjunto, el gasto social como porcentaje del PIB aumentó de 8% en 1970 a 13% en 2002, con variaciones de menos de 2% (en Nicaragua) a más de 20% (en Uruguay), cifra que representa 40% (1970) versus 48% (2002) del gasto público total. El aumento en el gasto destinado a seguridad social se explica principalmente por el incremento del gasto en pensiones de 2% del PIB en 1970 a 5,5% del PIB en 2002, fenómeno que sin embargo ha beneficiado principalmente al 20% más rico de la población. Lo anterior, sumado al hecho de

que los programas de transferencias han sido anticíclicos y por lo tanto fueron recortados en épocas de crisis económicas, representa una doble carga para los dos quintiles más pobres de la población, quienes suelen ser los más afectados por estas crisis.

Una vez presentados estos datos, los participantes analizaron diferentes posibilidades para que los países de ALC mejoren la cantidad y la calidad del gasto social:

- Mejorar la recaudación tributaria a fin de incrementar el presupuesto total para gasto social: es posible mejorar el proceso de recaudación haciéndolo más transparente y poniendo a los evasores de impuestos en una *lista negra*.
- Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas: existen pruebas de que los países con buenos niveles de gobernabilidad y rendición de cuentas y bajos niveles de corrupción gastan más en políticas sociales.
- Mejorar la calidad del gasto social: por una parte, los gobiernos pueden mejorar la focalización de los programas de transferencias y por otra, pueden reestructurar el gasto social a fin de proveer los beneficios de los derechos universales consagrados constitucionalmente.
- Hacer que los programas sociales, entre ellos la asistencia social, sean pro-cíclicos: la creación de fondos de estabilización ayuda a los hogares pobres a soportar mejor las crisis económicas, pero estos fondos suelen ser difícil de financiar.

2. Estructura del gasto social: seguridad social vs. asistencia social

En un segundo paso, los participantes conocieron los principales tipos de programas sociales. Los programas de

transferencias se dividen en dos tipos: (i) de seguridad social, que incluyen la cobertura conjunta de riesgos en forma de contribuciones y que se vinculan con el mercado laboral formal (pensiones, seguros), y (ii) de asistencia social, entre otros los programas de transferencias condicionadas, los programas de alimentación escolar y otros. Mientras las pruebas derivadas del estudio antes mencionado indican que la redistribución a través de la seguridad social es regresiva, los programas focalizados de asistencia social son progresivos y tienden a reducir la desigualdad. Además y a diferencia de las pensiones o los seguros, los programas de transferencias condicionadas son pro-cíclicos y su cobertura es elevada. Sin embargo, los montos mensuales per cápita que se entregan a través de la mayoría de estos programas son relativamente bajos (entre US\$7 y US\$36) y por este motivo, su impacto en la pobreza es limitado.

Los países de ALC que tienen un alto gasto social (~13,1% del PIB) tienden a gastar más en seguridad social (10,8% del PIB) que en asistencia social (2,3% del PIB). Por otra parte, los países de ALC con bajo gasto social (~1,6% del PIB) destinan una mayor proporción a asistencia social (1,2% del PIB) y menos a seguridad social (0,4% del PIB). Por último, en los países que destinan un elevado monto al gasto social, la seguridad social tiende a reducir la pobreza, pero no la desigualdad.

A la luz de estos antecedentes, surgieron las siguientes recomendaciones y comentarios:

- Los programas de asistencia social inciden en la pobreza en el largo plazo cuando contribuyen a la creación de capital humano.
- Es necesario evitar que la política social se limite a la entrega de medidas compensatorias y paliativas; los programas de transferencias deberían convertirse en una característica permanente y no transitoria de la política social. Además y con el objeto de garantizar su sostenibilidad, los programas de transferencia deberían complementarse con estrategias de salida adecuadas, esto es, vincularlos con programas de generación de empleo.
- La sustitución de la seguridad social por la asistencia social o el cambio al interior de los programas de asistencia social con diferentes beneficiarios destinatarios tiene consecuencias para la economía política, puesto que existen fuertes grupos de interés en torno a los mecanismos de seguridad social tradicionales. Además, con frecuencia hay pocas posibilidades de aumentar el ingreso impositivo y de reestructurar el gasto social. Las actitudes políticas frente a la redistribución y la igualdad de oportunidad versus la igualdad de resultados varía entre un país y otro, lo cual indica que el conjunto de alternativas de programas que podrían conseguir sostenibilidad política también será diferente.
- La seguridad social es un instrumento importante para la redistribución y la equidad en una sociedad y la pregunta es si se deben o se pueden reemplazar con programas de transferencia orientados hacia grupos distintos. Por ejemplo, reducir el pago de pensiones podría significar que más personas caigan en la pobreza.

- El sector informal, los pobres y necesitados suelen no estar cubiertos ni por los programas de seguridad social ni por los de transferencia; debería analizarse cómo incorporarlos.

3. Responsabilidad social en los programas de transferencia

En base a la hipótesis de que es posible mejorar la calidad y la cantidad del gasto social, y en particular de los programas de transferencia, la conferencia se centró en preguntarse *si era posible* que la responsabilidad social ejerciera un impacto positivo en esta redistribución a través de los programas de transferencia y *cómo hacerlo*. En efecto, se analizaron los prerrequisitos de los mecanismos de responsabilidad, como los costos y la necesidad de crear capacidad institucional entre los beneficiarios. Sin embargo, los presentadores confirmaron que la responsabilidad social tiene un comprobado impacto positivo en la reducción de la pobreza, pero que existen pocos estudios que miden su efecto en la redistribución y la equidad. Por lo tanto, es necesario seguir evaluando estos mecanismos.

Lecciones aprendidas

En las sesiones plenarias y en los grupos de trabajo que analizaron los cuatro estudios de casos prácticos presentados en el taller (Oportunidades de México, Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, Proyecto de Desarrollo Impulsado por la Comunidad de Brasil, y Jefes y Jefas de Hogar de Argentina), los participantes elaboraron las siguientes recomendaciones que deberían tomarse en cuenta a la hora de diseñar programas de transferencias:

Focalización

- Aplicar reglas de focalización claras y transparentes, en lugar de fórmulas secretas fundadas en medidas substitutas, como en Oportunidades. Las fórmulas secretas restringen el derecho de las partes interesadas a apelar y la posibilidad de verificación de parte de terceros y crean tensiones interpersonales en el seno de las comunidades.
- Ubicar los lugares de entrevistas para la recopilación de información en escuelas y centros de salud, lejos de las alcaldías (a fin de reducir las prácticas clientelistas y de padronazgo) y de los hogares (para que haya testigos).
- Considerar el uso de información cualitativa para hacer que las fórmulas de focalización se ajusten a la realidad local. Lo anterior se podría lograr con una fórmula central que provea asignaciones a regiones y estados y por lo tanto, asegure equidad. Además, las autoridades podrían usar la información cualitativa para asegurar que el programa centralizado se adapte a las realidades locales, lo cual es particularmente importante en el caso de programas urbanos y rurales y que incluyen a grupos indígenas y no indígenas entre sus beneficiarios.
- Permitir la verificación de la información sobre ingresos entregada por el propio beneficiario, proceso que se facilita con la identificación descentralizada de los beneficiarios que cumplen las condiciones necesarias.
- Definir el éxito de la focalización no sólo por llegar a los supuestos beneficiarios, sino también por lograr que la población en general acepte y entienda los objetivos del programa. Este aspecto es clave para la sostenibilidad y la

autoría del programa y afecta el diseño sobre el cual se funda.

Información y supervisión

- Proporcionar información clara a los proveedores y beneficiarios acerca de las reglas del programa. En muchos programas de transferencia existe confusión acerca de quiénes son los beneficiarios y cómo se selecciona.
- Publicar las listas de beneficiarios en lugares públicos, siempre que no existan restricciones de confidencialidad, con los cual los hogares pueden tener puntos de referencia para reclamar sus derechos.



- Recurrir a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para facilitar el flujo de información, pues éstas tienen la ventaja de acceder a la información local. Las OSC pueden usar esta información para informar y educar a los proveedores y funcionarios gubernamentales acerca de cómo manejar mejor los programas y para detectar los casos de desvío de las normas y corrupción.
- Permitir el acceso oportuno a la información pertinente (listas de beneficiarios, criterios de selección, cumplimiento de las condiciones de parte de los beneficiarios, etc.) de parte de los comités de supervisión ciudadana.
- Revisar los sistemas de incentivos para que los funcionarios públicos mejoren la entrega de información y sean sensibles frente a los usuarios.
- Complementar las evaluaciones cuantitativas tradicionales con evaluaciones cualitativas (como aquellas que realiza el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria-IIPA respecto del programa Oportunidades de México). La información cualitativa puede entregar conocimientos importantes sobre las percepciones y el comportamiento de los beneficiarios, los obstáculos que impiden una implementación eficaz y el impacto del programa en las relaciones sociales, además de su eficacia en términos del bienestar social general (capital social) de la comunidad. Puesto que el capital social se considera una estrategia importante para la lucha contra la pobreza y el desarrollo inclusivo, durante las evaluaciones también es necesario considerar los impactos a nivel de la comunidad.
- En el caso de un proveedor centralizado (como en Oportunidades) existe más rendición de cuentas descendente, pero posiblemente menos hacia los niveles superiores, mientras que cuando el proveedor es

descentralizado (Jefes y Jefas de Argentina) es posible que exista más rendición de cuentas ascendente. En los programas descentralizados, parece más fácil lograr cumplimiento y transparencia, mientras que los programas centralizados podrían ayudar a impedir el clientelismo y el aprovechamiento de parte de la élite local.

- La percepción del público acerca del propósito y la utilidad de los programas sociales influye en que reciban apoyo político o no. Por lo tanto, es importante llevar a cabo evaluaciones regulares de los programas que incluyan metodologías cualitativas para este fin, junto con programas de comunicación que sean eficaces. Por su parte, los mecanismos de rendición de cuentas que facilitan la evaluación permanente pueden ser catalizadores de mejores políticas públicas. Tales mecanismos deberían estar bien vinculados a sistemas gubernamentales de seguimiento y supervisión de mayor alcance.

Asegurar el cumplimiento

- Proveer mecanismos de apelación. En Brasil, las apelaciones se pueden dirigir al gobierno federal a través de líneas telefónicas dedicadas; sin embargo, la principal dificultad ha sido el inadecuado seguimiento de estos reclamos. También es posible dirigir apelaciones al concejo local, aunque en este caso la entidad actuaría como juez y parte. Por lo general, falta acceso a tribunales o a mecanismos de resolución de conflictos del tipo Ombudsman.
- Entregarle poder adquisitivo a los beneficiarios para ayudarles a exigirle rendición de cuentas a los proveedores. Lo anterior incluye el uso de cupones y mandatos de pago dirigidos a grupos específicos, con los cuales el beneficiario pueda elegir entre proveedores en competencia.
- Exigir la aprobación de los beneficiarios antes de pagar a los proveedores. Es posible usar tarjetas de información para evaluar a los proveedores, como se hace en el programa Bono de Desarrollo Humano de Ecuador.

Conclusión

La participación y la rendición de cuentas son procesos que pueden fortalecer la sostenibilidad de los programas de transferencias condicionadas por medio de una mejor supervisión de la ejecución del programa y el uso de los fondos y la orientación transparente hacia beneficiarios específicos. Además, los mecanismos de rendición de cuentas de los programas de transferencia en efectivo, especialmente cuando se vinculan a mecanismos públicos de seguimiento y supervisión, pueden ayudar a corregir el diseño de estos programas, puesto que se informa a los proveedores con anticipación sobre los posibles obstáculos que se podrían encarar en la implementación.

Sobre los autores

Katherine Bain es la Líder del Equipo de Sociedad Civil, y Franka Braun es una Asociada Profesional Junior del mismo equipo. Jaime Saavedra es el Gerente Sectorial del Grupo de Pobreza y Género en la región de América Latina y el Caribe.