Banco Mundial

Nota Sobre Redes de Protección Social

2006 ■ No. 20

La Economía Política de las Redes de Protección Focalizadas

Para conseguir sus objetivos, el diseño de los programas de redes de protección social debe cumplir tres aspectos: exactitud técnica, factibilidad administrativa y viabilidad política (aunque este último aspecto suele descuidarse). En el presente estudio, Lant Pritchett analiza varias características de la economía política que se pueden aplicar a la elección, el diseño y la ejecución de estos programas: dar forma a la política electoral de la focalización, las funciones de las actitudes y las percepciones, el control centralizado versus el control localizado, la política interna e institucional y por último, la política y los diferentes objetivos sociales de las redes de protección y las *cuerdas de protección*.

Modelo de política electoral en los programas focalizados

¿Es efectivo que los programas bien focalizados entregan más recursos a los pobres? ¿O es posible que los programas no tan bien focalizados brinden más beneficios a los pobres? Pritchett sostiene que cuando el volumen del presupuesto destinado a la redistribución se determina en términos políticos, el impacto de la focalización en los pobres debe dar cuenta de ello. De lo contrario, incluso si una *mayor proporción del gasto* recae en los pobres, la *magnitud absoluta* disminuirá lo suficiente como para empeorar la situación de los pobres.

Dado un presupuesto específico, el modelo tradicional sostiene que los recursos se usarían de manera más eficiente y eficaz si se orientan a grupos específicos. Si bien es cierto que la focalización es el mejor método cuando el presupuesto es fijo, los modelos teóricos demuestran que las decisiones en materia de focalización influyen en la magnitud del presupuesto. Por ejemplo, cuando la incidencia de los beneficios de un programa se restringe a través de la focalización, las consideraciones políticas (la aspiración de bajar los impuestos, un menor electorado que respalde estas transferencias) generarían presión por disminuir el presupuesto y así eliminarían cualquier ganancia en eficiencia. Otra forma de examinar este problema es observando que la filtración de los beneficios hacia los no pobres no necesariamente es perjudicial para los pobres si permite obtener mayor apoyo político de aquellos que "tuvieron la suerte" de ser incluidos en el programa.

Un ejemplo de Colombia ilustra la relación entre presupuesto disponible y nivel de focalización. Una subvención de alimentos se transformó en un programa focalizado de cupones para alimentos y finalmente fue eliminada a principios de los años noventa. El estudio de este cambio por parte Colombia, llevado a cabo por el Banco Mundial, ejemplifica la diferencia entre un enfoque tecnocrático uno fundado en la economía política: "Si bien el programa parecía ser efectivo y estar bien focalizado … carecía de apoyo político y se descontinuó". Este análisis sugiere la posibilidad de que la pérdida de apoyo político que sufrió el programa puede haber ocurrido debido a la eficacia de su focalización y no pese a ella.

Es interesante observar que quienes defienden y se oponen a la focalización no se rigen por la tradicional división de "izquierda" - "derecha". Ambas posiciones están presentes en todo el espectro político y se sustentan en las ideas de cada grupo sobre la respuesta presupuestaria a la focalización y en el nivel relacionado de impuestos necesario para financiarla.

		Tecnócrata a favor de los pobres *(de "izquierda" – preocupado por el bienestar de los pobres)*	Conservador en términos fiscales *(de "derecha" – preocupado sólo por el nivel de los impuestos)*
Ideas respecto de la respuesta presupuestaria a la focalización	Uniformemente "*insensible*"	A favor de la focalización	En contra de la focalización
	Excesivamente "sensible"	En contra de la focalización	A favor de la focalización

Azedine Ouerghi preparó esta nota sustentándose en "*A Lecture On The Political Economy of Targeted Safety Nets*" de Pritchett, Lant. 2005. Documento de Discusión Nº 0501 sobre la Protección Social. Banco Mundial. Washington, D.C.

Actitudes y percepciones

La viabilidad política de cualquier programa en apoyo de la seguridad social se ve fuertemente influenciada por la corrupción y las percepciones de equidad horizontal, de ecuanimidad administrativa y de procesos y de eficacia. La corrupción trastorna las tres percepciones y por esta razón, es especialmente perjudicial para el respaldo político.

En muchas sociedades, un principio fundamental de la equidad es que "a los semejantes se les trate por igual". La incorporación de la discrecionalidad a los criterios de focalización podría hacer surgir opciones en las cuales personas de posiciones muy similares sean tratadas de manera diferente, de modo que el programa parezca ser poco equitativo. La equidad horizontal también se ve amenazada cuando se considera que una determinada causa de la pobreza no amerita gasto social (por ejemplo, la pobreza que se atribuye a la pereza).

No sólo basta con focalizar cuidadosamente los beneficios, ya que además el proceso mismo mediante el cual se realiza debe ser percibido como equitativo. Para este fin, los programas deben incluir mecanismos que faciliten las apelaciones ante una autoridad externa, como asimismo mecanismos que aseguren la puesta al día de la admisibilidad en el tiempo.

El diseño del programa también debe tener en cuenta las repercusiones del manejo de las expectativas para así evitar crear la impresión de que los programas son *ineficientes*. El dilema de esto es que la inclusión de determinados segmentos de la población (por ejemplo, quienes están desempleados durante más de un año) tiene pocas probabilidades de dar buenos resultados (es más difícil encontrar trabajo para aquellos que han estado desempleados durante mucho tiempo).

Las percepciones acerca de la eficacia de los programas pueden mejorar mediante evaluaciones científicas e independientes que se llevan a cabo de manera transparente.

Control centralizado a diferencia de control localizado

Otros ejemplos de la interacción entre las consideraciones de economía política y la focalización de las redes de protección social giran en torno a la utilización de la discrecionalidad comunitaria al momento de seleccionar a los beneficiarios. Según la interacción entre la política nacional y local y las presiones aplicadas a cada nivel, la focalización podría arrojar resultados mejores o peores. Los dirigentes locales conocen mejor lo que es social y políticamente factible. Cuando estos dirigentes deciden otorgar beneficios a hogares que no cumplen los requisitos exigidos, esto no necesariamente significa que se trata de una focalización errada –si bien puede ser contradictorio con las directrices del programa. Sin embargo, la discrecionalidad no sujeta a condiciones de adecuada vigilancia local puede desembocar en abusos. El diseño de los programas puede contribuir ya sea a restringir la influencia de la comunidad o bien a integrarla al entregarle discrecionalidad explícita a nivel local. Es posible combinar la focalización centralizada y localizada: el programa podría definir asignaciones y criterios regionales para la focalización, pero establecer procesos locales que se deberán cumplir ya sea en la toma de decisiones locales o en la fijación de excepciones a los criterios.

Política interna e institucional

La política institucional es una parte integral de la economía política de las redes de protección social focalizadas cuya importancia es recalcada por los profesionales del tema pese a que la teoría suele pasarla por alto.

Debe existir un buen "ajuste" entre ética, imagen y cultura interna de un programa y el organismo de ejecución. De hecho, habrá problemas si el fondo o el mismo hecho de la focalización son contrarios a la cultura del organismo de ejecución. Un ejemplo: el Ministerio de Obras Públicas de Indonesia se esforzó por cumplir con su tarea de diseñar y poner en marcha programas de construcción con gran intensidad de mano de obra durante la crisis del Este asiático de 1998. Su cultura institucional se centraba "construir cosas" y por ello se mostraron reacios a aceptar la ineficiencia y los bajos estándares de la mano de obra no calificada que el programa los obligaba a contratar. En cambio, sólo tardaron seis meses en llegar con arroz subsidiado al 50% de todos los hogares de Indonesia durante la misma crisis. El organismo responsable de ejecutar esta tarea había estado antes a cargo de distribuir arroz en Indonesia con el objetivo de estabilizar el precio: la estructura, las prácticas y la identidad institucional ("llevamos arroz") permitieron el éxito de la iniciativa.

Por otra parte, la política al interior de las organizaciones también puede afectar el respaldo político. Es posible que la responsabilidad por un programa se entregue a un órgano específico del Estado no sólo para evitar la burocracia, sino también para promocionar su imagen. Cuando la ejecución de los fondos sociales se entregó directamente a las oficinas de la Presidencia en varios países de América Latina, el fundamento pragmático era abrirse paso a través de la burocracia existente y el fundamento político, poder atribuir al presidente los méritos de los beneficios resultantes.

La política y los diferentes objetivos sociales de las cuerdas y las redes de protección

Los cambios en las tasas de pobreza promedio enmascaran enormes "revoltijos" a medida que los hogares entran y salen de la pobreza. Esta volatilidad es la que origina la necesidad de crear no sólo programas de transferencias para las personas con ingresos crónicamente bajos (redes de protección social), sino también programa similares a un *seguro* que reportarían beneficios no sólo en situaciones de ingreso bajo absoluto, sino también cuando los hogares experimentan crisis negativas (cuerdas de protección). Mientras que las redes de "protección social" buscan minimizar la pobreza de ingresos o gasto, el objetivo de las "cuerdas de protección" es el de mitigar los riesgos. Cuando la focalización de los programas sociales se evalúa exclusivamente en términos de la incidencia en la pobreza o de sus beneficios a través de instantáneas transversales, podría parecer que los programas de mitigación de riesgo que favorecen a hogares que han sufrido grandes crisis, pero que no son "pobres", tienen grandes "filtraciones" –cuando en realidad simplemente están cumpliendo un ***objetivo social alternativo.*** Mientras un programa de "red de protección" podría ser más popular en la medida en que es más eficiente en transferir fondos de los hogares más ricos a los hogares más pobres, un programa de "cuerda de protección" quizás generará poca redistribución neta, pero será popular porque desempeña una importante función de seguro.

La serie Informes de redes de protección social del Banco Mundial busca servir de recurso práctico a las personas que diseñan y ejecutan programas de redes de protección social en todo el mundo. El lector encontrará información acerca de prácticas recomendadas para una diversidad de intervenciones, contextos de países, temas y grupos beneficiarios, como asimismo acerca de la actual perspectiva sobre la función social que desempeñan las redes de protección social en los programas de desarrollo más generales.

Banco Mundial, Red sobre desarrollo humano
Protección social, Redes de protección social
http://www.worldbank.org/safetynets

Instituto del Banco Mundial
Promover el Conocimiento y el aprender para un mundo mejor