



# Nota Sobre Redes de Protección Social

## Ayudar a los Pobres con Dinero en Efectivo: Diseño y Ejecución de Programas de Transferencias Sociales

Las transferencias en efectivo se pueden definir como la entrega de ayuda en forma de dinero a los pobres o a quienes enfrentan el riesgo probable de caer en la pobreza de no mediar tal transferencia. En su sentido amplio, las transferencias se pueden entregar en la forma de asistencia social, seguros, beneficios tributarios cuasimonetarios y transferencias privadas. La presente nota concentra su atención en los programas públicos y reconoce que tanto éstos como las transferencias privadas sirven a múltiples objetivos y que la protección de una red de protección social es tan sólo uno de ellos.

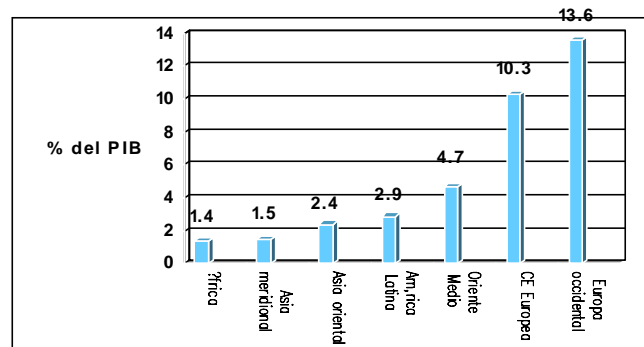
### La prevalencia de las transferencias en efectivo como programas sociales

Las transferencias en efectivo son el tipo de protección social más usado en el mundo desarrollado y cubren a más del 80% de la población de las naciones industrializadas, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el mundo en desarrollo existen mucho menos programas de esta naturaleza y los que existen suelen entregar sólo prestaciones pequeñas. Cubren menos de 10% de la fuerza de trabajo en África y Asia, 15% a 60% en América Latina y 20% a 25% en las naciones de ingreso mediano del Norte de África. En términos del gasto público, la mayor parte de los países en desarrollo asigna menos de 5% del PIB a transferencias fiscales en efectivo, mientras que los países de Europa occidental en promedio han gastado más de 10% del PIB en tales programas en los últimos años (ver el gráfico anexo).

Diversas razones explican la falta de programas de protección social basados en transferencias en efectivo en los países en desarrollo. En primer lugar, los recursos fiscales son escasos y los gobiernos suelen preferir medidas que alivian las restricciones fiscales del crecimiento. En segundo lugar, el sector informal suele ser grande y complica la recopilación de información acerca de los ingresos y las riquezas o velar por el cumplimiento de sistemas legales que dependen de aportaciones obligatorias. Por añadidura, la combinación de poblaciones dispersas y pocos servicios públicos en las zonas rurales aumenta los costos administrativos de los sistemas de asistencia en efectivo.

No obstante estas restricciones, en los países en desarrollo está aumentando la demanda por redes de protección social que incorporen alguna forma de transferencia en efectivo.

Gasto público promedio en seguridad social y bienestar (1977-1997)



Fuente: Adaptado de Besley, Timothy, Robin Burgess e Imran Rasul. 2003. "Benchmarking Government Provision of Social Safety Nets". Documento de Discusión N° 0315 sobre la Protección Social. Banco Mundial.

Otros aspectos que han contribuido a aumentar de manera sostenida la demanda de protección social en la clase media son la menor seguridad en el empleo, el mayor riesgo macroeconómico, la creciente desigualdad y la transmisión mundial de la volatilidad monetaria.

### ¿Cuáles son las ventajas de las transferencias en efectivo?

La principal ventaja económica de las transferencias en efectivo es que no distorsionan directamente los precios. Una segunda ventaja es que pueden ayudar a estabilizar la macroeconomía toda vez que las transferencias focalizadas aumentan durante las fases de contracción económica y disminuyen cuando la economía mejora. Es más, una vez que se cuenta con la respectiva infraestructura administrativa, el costo de operación de los programas de transferencias en efectivo suele ser muy inferior al costo de entregar asistencia en especies. Asimismo y a diferencia de los programas de subvención en especies, los programas de transferencias en efectivo habitualmente no se ven afectados por cambios en los precios de los productos o por el costo de la vida, lo que

protege el presupuesto de estos programas frente a aumentos inesperados en los precios de los productos o repuntes inflacionarios.

Desde la perspectiva de los beneficiarios, los subsidios en efectivo les otorgan mayor libertad de elección en cuanto a cómo utilizar la prestación para mejorar su bienestar y les aporta mayor satisfacción que en el caso de las transferencias en especies. Además, también sienten que la recepción y uso de dinero en efectivo conlleva menos estigmatización que en el caso de las prestaciones en especies.

### Diseño de los programas de transferencias en efectivo en el contexto de un país en desarrollo

Si bien es cierto un programa de transferencias en efectivo bien concebido puede aliviar sustancialmente la pobreza, uno mal diseñado puede ocasionar más daños que beneficios. La experiencia internacional aporta varias características generales con las que debe contar un buen programa de transferencias en efectivo:

- **Ajustar el programa a las necesidades.** No existe un conjunto único de programas de transferencias en efectivo que sirva para todos los hogares pobres de todos los países. Los programas deben ajustarse estrechamente a las necesidades prioritarias de las diversas categorías de hogares pobres, tanto en términos de asistencia al ingreso como de manejo de contingencias. Con frecuencia, los programas de diseño simple son los más fáciles de crear y aplicar.
- **Seleccionar los beneficiarios.** Orientar los programas hacia el segmento de la población que no puede trabajar más de lo que ya está haciendo (ya sea de manera temporal o permanente) permite contener los costos de las transferencias y aumentar su efecto al máximo. La selección de beneficiarios suele ser el factor limitante cuando resulta imposible comprobar los recursos o los ingresos formales. Una alternativa eficaz pueden ser los métodos basados en poca información, como la focalización categórica, geográfica y comunitaria.
- **Generosidad del programa.** En los países en desarrollo, los programas de transferencias en efectivo no necesitan ser tan generosos como en los países de ingreso mediano o en las economías industrializadas. Cuando un hogar de bajo ingreso ya recibe algunas entradas de actividades informales o

de transferencias privadas, la transferencia en efectivo se puede utilizar más bien para cerrar parcialmente la brecha de pobreza que para entregar un pleno ingreso de reposición. Por otra parte, al limitar el valor de las transferencias también se reducen los efectos adversos sobre la oferta de mano de obra que podría generar una prestación de mayor valor.

- **Fomentar la igualdad de género.** Superar el sesgo de género en los programas de protección social puede tener un gran impacto en el bienestar de los hogares. Las cifras indican que cuando las transferencias se entregan a las mujeres el efecto suele ser mayor en la mitigación de la pobreza que cuando se entrega a los hombres. La igualdad de género se puede promover por tres medios: 1) entregando el apoyo familiar al miembro femenino a cargo del cuidado del hogar, en especial en hogares monoparentales de bajo ingreso, 2) condicionando la entrega de la transferencia a que las niñas asistan a la escuela y 3) ofreciendo pensiones asistenciales a los ancianos.
- **Afianzar y mantener apoyo político.** Para mantener la confianza de los electores y promover el respaldo político, es vital que todos comprendan el objetivo de los programas y que éstos se perciban como sólidos y eficientes. Los programas que comienzan y se detienen continuamente debilitan la confianza de los electores. Para generar una base de apoyo amplia para un programa de transferencias en efectivo, puede ser necesario entregar las prestaciones no sólo a los hogares pobres, sino también a algunos hogares no pobres.
- **Formar capacidades administrativas.** Los métodos adoptados en los últimos años para mejorar la administración de los programas de transferencias en efectivo incluyen, entre otros, automatización, uso de modernas tecnologías de cajero automático, mejores sistemas de registro, consolidación de las responsabilidades de gestión de los programas y subcontratación de aquellas funciones que el sector privado puede realizar mejor. A fin de construir capacidades institucionales para poner en marcha programas de transferencias en efectivo, los gobiernos de los países industrializados separaron las funciones de formulación de políticas de la administración de los programas, introdujeron gráficos de situación, mejoraron la supervisión de los programas, realizaron consultas entre las partes interesadas, adoptaron medidas enérgicas para combatir los fraudes y usaron la investigación para orientar la modificación de los programas.

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.

