



# Nota Sobre Redes de Protección Social

## Incentivos y Función de las Instituciones en las Redes de Protección Social

El entorno institucional puede determinar la eficacia y la eficiencia de los programas de protección social. Un programa con un diseño perfecto puede fracasar si no toma en cuenta la función de los diferentes actores institucionales y los incentivos que éstos enfrentan en la puesta en marcha y ejecución del programa.

### Razones que explican la extrema dificultad de implementación de algunos programas sociales

Las circunstancias culturales y económicas significan que el mismo programa se ejecutará en un escenario distinto a lo largo y ancho de un país, situación que posiblemente influirá fuertemente en sus resultados. Por otra parte, los beneficiarios habitualmente no pueden abandonar un programa o manifestar sus inquietudes respecto de su administración, con lo cual los proveedores quedan en una posición semejante al poder monopólico. Uno de los problemas es que la falta de presiones competitivas puede redundar en que el servicio prestado difiera de lo previsto por sus diseñadores. Por último, la falta de señales de mercado obliga a controlar y evaluar regularmente el desempeño de los proveedores en la prestación de los

servicios y esta información permitirá a las autoridades responsables ajustar el diseño y la prestación de los programas para evitar resultados inconvenientes. Sin embargo, los proveedores deben contar con los conocimientos y la capacidad suficientes para sostener y aplicar tales ajustes.

### Incentivos en la ejecución de políticas sociales

Los incentivos entre los patrocinadores (por ejemplo, el gobierno) y los proveedores y entre los proveedores y sus clientes ocupan un lugar importante en cuanto a determinar el éxito de un programa de protección social.

*Proveedores y patrocinadores.* La remuneración de cada proveedor puede ser un aspecto complejo. En muchos países en desarrollo, los salarios que paga la administración pública son muy inferiores a los salarios de mercado que reciben los trabajadores del sector privado, además de pueden quedar impagos por largos períodos debido a las restricciones presupuestarias o de otro tipo que enfrentan los gobiernos. El pago a los proveedores en estas circunstancias puede generar falta de motivación, mayor

**Cuadro 1. Diferentes formas de financiamiento central de programas prestados a nivel local**

<b>1. Sistema de financiamiento de capitación</b> Monto fijo de dinero por beneficiario que se entrega al proveedor local	<i>Sin volumen definido:</i> El gobierno central cubre todos los gastos asociados al programa. Este sistema puede incentivar al proveedor local a aumentar al máximo la producción, sin importarle los costos asociados. En este caso, el gobierno central sólo puede influir en la ejecución y las prestaciones del programa diseñando sus reglas con atención y controlando y auditando de cerca sus resultados.	<i>Con volumen definido:</i> El gobierno central cubre todos los gastos asociados al programa, pero hasta un tope específico. Si bien este sistema puede ayudar a controlar los gastos que deberá incurrir el gobierno central, también puede implicar la falta de cobertura de beneficiarios que cumplen con los requisitos.
<b>2. Subvención global</b> Monto fijo de dinero entregado a los proveedores locales para complementar los recursos existentes	<i>Incondicional:</i> El gobierno central no impone ningún tipo de exigencia a los proveedores locales y por consiguiente aumenta realmente el presupuesto del proveedor local.	<i>Condicional:</i> El gobierno central exige a los proveedores locales que utilicen los fondos exclusivamente para programas de protección social.
<b>3. Donación de contrapartida</b> Donación del gobierno central que iguala un porcentaje determinado del gasto de parte del nivel local	<i>Sin volumen definido:</i> El gobierno central iguala cualquier nivel de gasto incurrido por los proveedores locales, lo que implica que el gobierno central en la práctica pierde el control de su presupuesto.	<i>Con volumen definido:</i> El gobierno central iguala una cierta proporción del gasto realizado por los proveedores locales y hasta un tope específico. Es un sistema que necesita un diseño muy acabado, porque el coeficiente de igualación y el tope influirán en el comportamiento del proveedor local en materia de gasto.

corrupción y menor capacidad, ya que los empleados bien capacitados preferirán cambiarse al sector privado.

A nivel institucional, por ejemplo entre el gobierno central y el gobierno local, los detalles de la financiación pueden generar incentivos especiales. En este sentido, el gobierno central puede recurrir a tres tipos de sistemas de financiamiento no reembolsable para proveer estos fondos, cada uno asociado a diferentes incentivos.

*Proveedores y clientes.* Cuando los clientes no conocen el programa de protección social, cuando ellos (o el administrador) no logran entenderlo o cuando el costo de oportunidad para postular a él es demasiado elevado, será difícil que el programa cumpla sus objetivos. Para que esto no suceda, hay que: (1) determinar claramente quién tiene la responsabilidad de dar a conocer el programa, (2) mantener reglas administrativas sencillas y (3) considerar los costos de postular a los beneficios cuando se diseña el programa.

*¿Qué sucede con la corrupción?* La incidencia de la corrupción no sólo es un factor que determina los resultados de un programa, sino también una función de su diseño. El medio más sencillo para neutralizar la corrupción puede no ser la aplicación de normas y reglamentos adicionales, sino al contrario, simplificar las normas y la prestación del programa (como reducir al mínimo la cantidad de niveles administrativos por los cuales deben pasar los fondos). Los costos de incurrir en actividades corruptas pueden aumentar cuando se reevalúa la admisibilidad y se controlan y auditan regularmente los programas.

## Estructuras institucionales y ejecución de los programas

Los factores institucionales pueden determinar el éxito de un programa de protección social.

*Países de reducida capacidad administrativa.* La falta de capacidad administrativa se puede abordar por medio de las siguientes tres estrategias:

1. Simplificar los programas: en lugar de aspirar a un programa óptimo, es mejor optar por un programa simple y aceptar sus fallas. Por ejemplo, puede ser mejor decidirse por una prestación más universal y aceptar un cierto nivel de filtración que intentar ejecutar un programa perfectamente focalizado que exige información exacta y gran capacidad.

2. Involucrar al gobierno central: Cuando el gobierno local tiene poca capacidad administrativa, el gobierno central puede iniciar la ejecución del programa y luego transferirlo a los niveles locales una vez que se ha creado capacidad local.

3. Involucrar a la comunidad: La participación de la comunidad en el diseño y/o prestación de los programas de protección social puede servir para que ésta se identifique con el programa. Si bien lo anterior puede mejorar los resultados del programa, requiere una exhaustiva evaluación de las estructuras comunitarias locales.

*Países con instituciones incipientes.* Cuando algunas partes de la burocracia local funcionan bien, puede ser útil:

1. Focalizar por regiones geográficas: La focalización de los beneficios en determinadas regiones suele implicar costos administrativos y económicos relativamente más bajos. Las filtraciones se pueden limitar orientando las prestaciones a aquellas regiones con relativamente más pobreza y recurriendo a mecanismos comunitarios de focalización.

2. Basarse en proveedores de servicios del sector privado: Si bien esta alternativa exige reglamentos y vigilancia por parte del gobierno, incluir a proveedores privados de servicios y ONG locales en la prestación de los programas de protección social puede ser una herramienta muy poderosa.

*Países con instituciones desarrolladas.* El desafío más grande que enfrentan los países con instituciones plenamente desarrolladas suele ser:

1. Optimizar la combinación de programas: Cuando existen muchos programas muy sofisticados, es muy importante determinar la combinación 'correcta' de programas y reducir la duplicación y los conflictos entre ellos. El control y la evaluación regular son cruciales para lograrlo.

2. Decidir acerca del nivel de delegación: Las autoridades locales pueden estar mejor informadas y ser más responsables frente a sus electores. Sin embargo, la delegación de determinadas decisiones respecto de políticas públicas no sólo requiere un cierto nivel de capacidad en el ámbito local, sino además debe basarse en un contrato explícito y claramente definido entre el gobierno central y los gobiernos locales.

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.

