

Poverty In Focus

Número 15, Mayo 2009

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo
Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD



Transferencias Monetarias

Lecciones de África y América Latina

DE LOS EDITORES

Poverty in Focus es una publicación periódica del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI). El propósito de la misma es presentar los resultados de investigaciones sobre pobreza y desigualdad en los países en desarrollo. Esta publicación cuenta con el apoyo financiero del Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA).

Editores

Degol Hailu y Fábio Veras Soares

Junta Consultiva Internacional

Oscar Altimir, CEPAL, Santiago de Chile

Giovanni A. Cornia, Università di Firenze

Nora Lustig, Universidad Iberoamericana, México

Gita Sen, Indian Institute of Management, Bangalore

Anna Tibaijuka, ONU-Hábitat, Nairobi

Peter Townsend, London School of Economics

Philippe van Parijs, Université de Louvain

Autoedición

Roberto Astorino y Rosa Maria Banuth

Traducción

Maria Julia Mendoza

Portada: Fotomontaje de Alexandre Aparecido de Souza. Incluye partes de fotografías tomadas por Fábio Veras Soares del CIP-CI y Bruno Spada del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, Brasil. El CIP-CI agradece al Ministerio por permitir el uso de las fotografías.

Nota de los editores: El CIP-CI extiende su agradecimiento al Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA) por patrocinar la publicación de la serie *Poverty in Focus*. Además, agradece a todos aquellos que colaboraron con los artículos, especialmente por compartir sus conocimientos y experiencias sin recibir compensación monetaria alguna. Esta revista es una traducción de la versión en inglés publicada en Agosto de 2008.

El CIP-CI es un proyecto conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de Brasil para promover la cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas sobre pobreza. El Centro se especializa en el análisis de temas de pobreza y desigualdad, y en recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza y la desigualdad. El CIP-CI está directamente relacionado con el Grupo de Pobreza de la Oficina para Políticas de Desarrollo del PNUD y el Gobierno de Brasil.

Director del CIP-CI (en funciones)

Degol Hailu

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD

Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil

ipc@ipc-undp.org

www.ipc-undp.org

Las opiniones expresadas en las publicaciones del CIP-CI son las del autor y no necesariamente aquellos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Gobierno de Brasil.

Los programas de transferencias monetarias se manifiestan como un componente indispensable de las estrategias de reducción de la pobreza. Los objetivos referentes a la mitigación de la pobreza a corto plazo y el desarrollo de capital humano a largo plazo son los que hacen que las transferencias monetarias, en especial las condicionadas, sean atractivas. En América Latina, donde la implementación de las transferencias monetarias se encuentra muy extendida, las evaluaciones de impacto revelan repercusiones positivas importantes. Se observan mejoras en la nutrición, acceso a servicios de salud y educación, así como también reducciones en la pobreza y la desigualdad.

El Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo cuenta con un completo programa de investigación sobre programas de transferencias monetarias. El trabajo se centra principalmente en estudios comparativos de un grupo de países de América Latina y África subsahariana. Además, el Centro, en colaboración con organismos internacionales y bilaterales, realiza análisis cuantitativos y cualitativos del impacto de las transferencias monetarias en la pobreza y la desigualdad.

Esta edición de *Poverty in Focus* presenta una compilación de artículos que abarcan distintos aspectos de los programas de transferencias monetarias.

Degol Hailu y Fábio Veras Soares ofrecen un panorama general de los programas de transferencias monetarias, centrándose particularmente en las transferencias condicionadas en América Latina y las transferencias sociales en un grupo de países africanos.

Tatiana Britto analiza el programa *Bolsa Família* de Brasil delineando su origen y alcance, además del importante respaldo político al programa.

Iliana Yaschine y Laura Dávila destacan los desafíos del programa *Oportunidades* de México en cuanto al diseño de estrategias de salida para los beneficiarios a largo plazo.

Charity Moore, centrándose en los casos de Honduras y Nicaragua, demuestra que a menudo surgen tensiones cuando los programas de transferencias monetarias reciben financiación externa

Rafael Perez Ribas, Fábio Veras Soares y Guilherme Issamu Hirata resumen varias evaluaciones de programas de transferencias monetarias y señalan lo que sabemos y lo que es posible que no sepamos.

Pablo Villatoro examina los distintos objetivos de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina, centrándose especialmente en la relación entre las metas de las intervenciones y los mecanismos utilizados.

Michelle Morais de Sá e Silva analiza el programa de transferencias monetarias del norte, *Opportunity New York City*, y señala su naturaleza controvertida.

Sudhanshu Handa y Scott Stewart señalan que aunque llegar directamente a los niños huérfanos mediante programas de transferencias puede funcionar, la estrategia podría excluir a aquellos que son pobres.

Esther Schuering observa la necesidad de desarrollo de capacidades y respaldo político a fin de aumentar las transferencias monetarias sociales en Zambia.

Michael Samson y Sheshangai Kaniki enfatizan que las pensiones sociales están relacionadas con los aumentos en la asistencia escolar y la reducción de la pobreza, y cuestan menos del uno por ciento del PIB.

Krzysztof Hagemeyer indica que los países africanos pueden pagar y necesitan seguridad social básica para enfrentar la pobreza y las desigualdades.

Karla Parra Corrêa y Rafael Perez Ribas explican por qué los programas de transferencias monetarias deben estar basados en evaluaciones de necesidades para poder ser ejecutados con éxito.

Degol Hailu, Marcelo Medeiros y Paula Nonaka ponen de relieve la necesidad de proteger legalmente los programas de transferencias monetarias de los cambios políticos y las fluctuaciones económicas.

Esperamos que esta compilación de artículos contribuya a una mejor comprensión del diseño, la ejecución y el impacto de los programas de transferencias monetarias.

Transferencias Monetarias en África y América Latina: una Sinopsis

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

Introducción

Según el Informe de la ONU sobre la situación social en el mundo publicado en 2005, “los programas de transferencias de ingresos que mantienen a las familias más pobres son esenciales para cambiar la estructura de las *Oportunidades* y son clave para reducir la transmisión intergeneracional de pobreza y desigualdad” (p. 2). El mismo año, la Comisión Económica de la ONU para África reconoció el valor de las transferencias monetarias para hacer frente a la pobreza extrema en África subsahariana. La Comisión prometió recursos de hasta US\$ 2 mil millones por año, un monto que debía alcanzar los US\$ 6 mil millones por año para el 2015.

Dada la creciente popularidad de las transferencias monetarias, los artículos en este número de *Poverty in Focus* dirigen la atención a los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en América Latina y las transferencias sociales en África.

Programas de transferencias monetarias condicionadas

Los programas de TMC son considerados innovadores por varios motivos: (i) sus mecanismos de focalización; (ii) los beneficiarios reciben beneficios en efectivo en lugar de en especie; y (iii) las transferencias son condicionadas. Este tipo de programas está diseñado para incrementar el capital humano de los beneficiarios mediante transferencias condicionadas a ciertas acciones, tales como asistencia escolar, visitas a dispensarios y colocación de vacunas y refuerzos. Además, los programas de TMC apuntan a mitigar la pobreza en el corto plazo.

El artículo de Pablo Villatoro habla de las tensiones que podrían surgir entre los objetivos de mitigación de la pobreza a corto plazo y de acumulación de capital humano a largo plazo. Más específicamente,

analiza con detenimiento el debate alrededor de los mecanismos de focalización y las normas de egreso (salida). Su discusión se basa en los distintos enfoques que los programas de TMC pueden adoptar: (i) un enfoque de acumulación de capital humano estrictamente; (ii) un programa focalizado de garantía de ingresos mínimos; y (iii) un enfoque en el aumento del potencial de generación de ingresos de los adultos en hogares beneficiarios a fin de fomentar el egreso de los programas de TMC.

Un ejemplo de dichas tensiones es que aunque ciertos programas de TMC tienen el objetivo a largo plazo de mantener la acumulación de capital humano, paradójicamente, también tienen un plazo máximo de tres a cinco años, luego del cual los beneficiarios deben retirarse del programa. Los marcos temporales a menudo son el resultado de disposiciones en los préstamos externos que financian las iniciativas, o de los plazos de mandato de los gobiernos que las introducen. Debido a este horizonte de financiación a corto plazo, algunos programas han reducido el énfasis en la acumulación de capital humano. Por lo tanto, los criterios de salida son establecidos sin prestar debida atención a la vulnerabilidad persistente de las familias “egresadas” con respecto a los vaivenes que podrían llevarlas otra vez a la pobreza.

En muchos casos, no hay estrategias de salida eficaces ni programas posteriores de apoyo para las familias que han egresado de un programa. Se necesitan opciones normativas de mayor alcance para garantizar que los beneficiarios no vuelvan a caer en la pobreza luego de egresar.

Algunas de estas tensiones y desafíos son claramente evidentes en el artículo de Tatiana Britto, el cual describe el proceso que culminó en el lanzamiento del programa

Aunque los programas de TMC tienen el objetivo a largo plazo de mantener la acumulación de capital humano, paradójicamente, también tienen un plazo máximo de tres a cinco años, luego del cual los beneficiarios deben retirarse del programa. Los marcos temporales a menudo son el resultado de disposiciones en los préstamos externos que financian las iniciativas, o de los plazos de mandato de los gobiernos que las introducen.

Las evaluaciones de necesidades pueden ayudar a definir condicionantes viables, indicar la necesidad de intervenciones del lado de la oferta y proporcionar información sobre el costo de los programas.

El costo de los componentes de las transferencias monetarias sociales, aquellos sin relación con la salud, variaría entre un 3 y un 6 por ciento del PIB para países como Burkina Faso, Camerún, Etiopía, Guinea, Kenia, Senegal y Tanzania.

Los programas de transferencias monetarias han sido sugeridos como una manera de ayudar a familias que cuidan a huérfanos y niños afectados por el VIH/SIDA.

Bolsa Família en Brasil. En particular, plantea la pregunta de si *Bolsa Família* es un programa de TMC convencional como sus predecesores Bolsa Escola (subsidio escolar) y Bolsa Alimentação (subsidio alimentario), o si es un primer paso (focalizado) hacia un subsidio universal de ingresos básicos según lo ya establecido en la legislación brasileña. Tatiana Britto también habla de las implicancias de la estrategia del programa con respecto a la ejecución de programas complementarios y normas de egreso. Sobre el mismo tema, Iliana Yaschine y Laura Dávila explican los cambios aplicados a las estrategias de egreso del programa mexicano *Oportunidades*. Se examinó la estrategia nuevamente a fin de responder mejor a la pobreza y vulnerabilidad crónicas.

Las evaluaciones de impacto de los programas de TMC han presentado resultados prometedores. Primero, existe evidencia de los efectos positivos en los resultados en materia de educación y salud. Segundo, hay cierta evidencia de los efectos positivos para la nutrición, principalmente cuando las TMC han estado acompañadas de la distribución de suplementos alimenticios o alimentos complementarios. Tercero, no se ha observado ningún efecto negativo importante en la oferta de mano de obra (pese a las críticas que indican que los programas de TMC promueven dependencia). Cuarto, los programas a gran escala han tenido resultados admirables en cuanto a la reducción de desigualdades y cierto impacto sobre las medidas de pobreza, en especial al estrechar la brecha de pobreza y reducir la severidad de la pobreza.

Rafael Ribas, Fabio Soares y Guilherme Hirata resumen lo que hemos aprendido de dichas evaluaciones y observan lo que todavía necesitamos aprender. Más específicamente, consideran el valor agregado de los condicionantes y las actividades complementarias, y hablan de que es posible que estos programas tengan algunos efectos externos que podrían disminuir o acentuar su potencial repercusión. Argumentan que se necesita una mayor comprensión de los mecanismos de funcionamiento de los programas de TMC para ofrecer mejor información sobre las opciones de diseño a los encargados de formular políticas.

Los condicionantes han sido un tema controvertido en el debate sobre las transferencias monetarias. En algunos casos, se perciben como herramientas para garantizar el acceso a derechos básicos universales (educación y salud). En otros casos, la simple existencia de condicionantes ha resultado en la exclusión de los programas de algunas localidades debido a la provisión inadecuada de servicios.

Por consiguiente, el discurso ha cambiado en muchos países latinoamericanos y en lugar de condicionantes se ha adoptado el término “corresponsabilidad”. Este cambio busca enfatizar que los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar la adecuada provisión de servicios educativos y sanitarios para que las familias beneficiarias puedan cumplir los requisitos de los programas. En tal contexto, y según se argumenta en el artículo de Karla Corrêa y Rafael Ribas, las evaluaciones de necesidades pueden ser cruciales para el diseño de programas de TMC. Las evaluaciones de necesidades pueden ayudar a definir condicionantes viables, indicar la necesidad de intervenciones del lado de la oferta y proporcionar información sobre el costo de los programas.

El desafío inmediato es convencer a los ministros de economía y gobiernos en general de que las transferencias monetarias sociales no son simplemente dádivas sino inversiones sociales necesarias.

El tema de los condicionantes es claramente evidente en el único caso del Norte, Opportunity New York City, del cual habla Michelle Morais de Sa e Silva. Ella señala las implicancias del programa para las políticas diseñadas a fin de mejorar el desempeño escolar de los alumnos. Además, cuestiona la eficacia de relacionar las transferencias con el desempeño individual de los estudiantes, dado que dicho enfoque puede desviar la atención de las políticas educativas de los problemas de oferta.

El bajo costo de los programas de TMC, en comparación con las intervenciones tradicionales de asistencia social en especie, es otra característica atractiva de los programas. Los costos del programa brasileño *Bolsa Família* y el mexicano *Oportunidades*, los dos programas más grandes de la región, son muy inferiores al 1 por ciento del PIB. La manera en que se financian los programas, sin embargo, puede tener implicancias decisivas para su sostenibilidad financiera y política.

En su artículo, Charity Moore analiza los casos de PRAF II en Honduras y Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua, y observa que la financiación externa mediante préstamos representa nuevos desafíos para los programas de TMC. Indica las dificultades encontradas en Honduras al integrar el programa PRAF II, financiado externamente, con el PRAF I, financiado internamente. Además, cuenta la breve historia del programa RPS: si bien presentaba los mejores resultados en las evaluaciones de impacto, el programa no pudo obtener suficiente respaldo interno para asegurar su continuidad.

El control y respaldo político nacional son esenciales para el éxito de los programas de TMC y estos sólo se pueden obtener mediante la institucionalización de los programas. La generación de un consenso mínimo es muy importante para que los programas de TMC no sean vistos como un simple “programa gubernamental”, sino como parte de una política más amplia orientada al fortalecimiento de la protección social y las estrategias de reducción de pobreza de un país.

No obstante, el control nacional y el respaldo político interno son temas complejos. Por un lado, como observa Tatiana Britto, un fuerte respaldo por parte de los gobiernos en ejercicio y la asociación de los programas con altas figuras políticas (generalmente, el Presidente) ayudan a facilitar su ejecución.

Por otro lado, esta elevada notoriedad puede comprometer la continuidad de los programas cuando cambian los gobiernos. Nuevamente, esta contraposición sólo puede ser minimizada mediante la institucionalización de los programas de transferencias. A su vez, esto exige

transparencia en la ejecución y financiación de las iniciativas. Según argumentan Degol Hailu, Marcelo Medeiros y Paula Nonaka, un marco jurídico claramente definido es un elemento esencial del proceso de institucionalización.

La integración de los programas de TMC con políticas sociales más amplias puede minimizar los riesgos que conlleva la consolidación del doble sistema característico de la protección social en América Latina. En la mayoría de los países, por ejemplo, la política social está compuesta de sistemas de seguridad social que abarcan sólo a trabajadores del sector estructurado (formal) de la economía, y de iniciativas de asistencia social residual que protegen a las personas extremadamente pobres durante las crisis (Bastagli, 2007). Los programas de TMC pueden complementar dichos sistemas, en especial si se los institucionaliza e integra a una estrategia nacional de protección social.

Transferencias monetarias sociales

Las transferencias monetarias sociales (TMS) se han analizado ampliamente en varios países africanos. Desde la Conferencia sobre Protección Social de Livingstone en marzo de 2006, los gobiernos y las instituciones multilaterales tales como la Unión Africana se han involucrado cada vez más en los debates sobre las TMS de la región. Sin embargo, las TMS no son una novedad en África. Mauricio tiene un plan de pensiones básicas de cobertura universal establecido en los años 50. Namibia también tiene un programa de pensiones sociales de larga data.

A Sudáfrica se la conoce por su enfoque en las transferencias monetarias basándose en los derechos, con grandes programas tales como la pensión de vejez, el subsidio por invalidez y el subsidio para manutención infantil. Incluso Mozambique, un país menos desarrollado, ha implementado el Programa de Subsidio de Alimentos (PSA), una transferencia social de carácter no contributivo para personas que no pueden trabajar. El PSA, que tiene más de 100.000 beneficiarios, puede ser considerado un programa a gran escala en comparación con los actuales planes piloto en otros países africanos. No obstante, las iniciativas de TMS son más una excepción que una regla en el continente.

Los desafíos de establecer las TMS en los países de África subsahariana son muchos. En primer lugar, existe la idea muy arraigada de que las transferencias monetarias son dádivas que reducirían la participación laboral de los beneficiarios. En segundo lugar, hay una percepción muy extendida de que las transferencias cambiarían el destino de los recursos desviándolos de las inversiones muy necesarias en infraestructura y servicios sociales, tales como provisión pública (gratuita) de educación primaria y secundaria y de atención primaria de salud.

El desafío inmediato es convencer a los ministros de economía y gobiernos en general de que las TMS no son simplemente dádivas sino inversiones sociales necesarias. Además, deberían ser percibidas como complementos de la ampliación de los servicios sociales, con la idea de llegar a las familias pobres.

El artículo de Michael Samson y Sheshangai Kaniki resume la evidencia disponible acerca de los efectos en materia de desarrollo de las pensiones sociales. Los autores presentan evidencias que indican que las transferencias monetarias tienen efectos positivos en los resultados relativos a la educación y la salud incluso en ausencia de condicionantes. Las TMS también favorecen el incremento de las inversiones hechas por los hogares y ayudan a los hogares a manejar el riesgo social.

El artículo de Esther Schuering describe los programas piloto actuales de transferencias monetarias en Zambia y analiza los retos de la institucionalización de las TMS en el marco de las políticas sociales dominantes del país. Pone de relieve las dificultades que conlleva asegurar el respaldo del Ministerio de Economía para desarrollar un programa nacional basado en las lecciones aprendidas a partir de los programas piloto. La ampliación de los programas para que tengan una cobertura nacional a gran escala está limitada por inquietudes respecto a los costos.

El artículo de Krzysztof Hagemeyer expone los argumentos a favor de la seguridad social básica. Explica que un paquete de seguridad social básica es asequible y puede abarcar: (i) el acceso universal a servicios esenciales de atención de salud; (ii) una pensión universal básica de vejez e invalidez;

La elevada notoriedad de los programas de TMC puede comprometer la continuidad de los programas cuando cambian los gobiernos. Esta contraposición sólo puede ser minimizada mediante la institucionalización de los programas.

(iii) asignaciones familiares básicas por los primeros dos hijos; y (iv) asistencia social básica que ofrezca una garantía de empleo de 100 días al 10 por ciento más pobre de los jefes de hogar en edad activa.

El costo de los componentes de una TMS, aquellos sin relación con la salud, variaría entre un 3 y un 6 por ciento del PIB para países como Burkina Faso, Camerún, Etiopía, Guinea, Kenia, Senegal y Tanzania. Además, Hagemeyer propone maneras para alcanzar esos objetivos gradualmente.

La pandemia de VIH/SIDA ha debilitado las redes tradicionales de ayuda familiar y muchos huérfanos han quedado al cuidado de sus abuelos y/o tíos. Esta situación es particularmente inquietante en los países de África Oriental y Meridional. Los programas de transferencias monetarias han sido sugeridos como una manera de ayudar a familias que cuidan a huérfanos y niños afectados por el VIH/SIDA.

El artículo de Sudhanshu Handa y Scott Stewart habla de los enfoques alternativos de focalización para ampliar la cobertura de las TMS. Las alternativas se basan en versiones actuales de programas de TMS en países de África Oriental y Meridional. Estas incluyen: (i) el modelo de hogares con limitaciones laborales que brinda apoyo a los hogares sin un integrante adulto que pueda trabajar (proyecto piloto de Kalomo en Zambia y Malaui); (ii) hogares con personas mayores o con discapacidades (Mozambique); (iii) hogares con huérfanos (Botsuana); y (iv) hogares con niños. La evidencia que presentan para Uganda y Malaui sugiere que focalizarse en los niños es la mejor manera de llegar a los hogares

más pobres y garantizar repercusiones significativas en la inscripción escolar.

Uno de los desafíos de las TMS es que los recursos limitados hacen que la elección entre diferentes opciones de focalización sea problemática. Por ejemplo, incluso si se implementaran planes de pensiones sociales de cobertura universal, la edad de elegibilidad sería el criterio de focalización. Esto a su vez está determinado por el presupuesto disponible en lugar del

impacto sobre la pobreza y/o sobre otros resultados en materia de desarrollo.

Las evaluaciones detenidas y rigurosas de planes de TMS firmemente arraigados, como el PSA en Mozambique y los planes piloto vigentes en Zambia, Malawi y Kenia, pueden ofrecer importantes conocimientos acerca de cómo expandir los programas de TMS dentro de las restricciones fiscales actuales que enfrentan la mayoría de los países de África subsahariana. Dichas

evaluaciones serán poderosos instrumentos de promoción para obtener el respaldo de la sociedad en general. ■

Bastagli, F. (2007). "From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America". London, STICERD, London School of Economics and Political Science. *Artículo provisional.*

ONU (2005) "The Inequality Predicament Report on the World Social Situation", Naciones Unidas.

por Tatiana Britto,
Senado Federal, Brasil

El programa Bolsa Família de Brasil: Entendiendo sus Orígenes y Desafíos

Hoy en día Bolsa Família beneficia a 11,1 millones de familias en todo el país.

A pesar de que Bolsa Família cuenta con apoyo multipartidista y ha logrado compartir el reconocimiento con los gobiernos municipales a través de la implementación descentralizada, el programa ha sido estrechamente asociado con el gobierno del presidente Lula.

Ningún programa de transferencia por sí solo puede sacar permanentemente de la pobreza a los beneficiarios. Esto sólo se puede lograr con una combinación sinérgica de políticas públicas y crecimiento económico, lo cual va más allá del alcance de Bolsa Família.

Si el programa se entiende como un subsidio de ingresos mínimos, quizá tendría más sentido discutir su estrategia de expansión y no sus normas de egreso.

Bolsa Família de Brasil, el programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) más grande del mundo, ha producido resultados muy positivos en términos de focalización y efectos sobre la pobreza y la desigualdad (Soares et al., 2007). El programa es la iniciativa central de la estrategia social global "Cero Hambre" (*Fome Zero*) del presidente Lula, establecida en función de su lema de campaña acerca de que todo brasileño debería tener derecho a recibir por lo menos tres comidas al día.

Bolsa Família beneficia a 11,1 millones de familias en todo Brasil y ofrece dos tipos diferentes de beneficios: una transferencia básica, sin ningún tipo de condicionante y otorgada a familias en extrema pobreza; y una transferencia que varía de acuerdo al número de niños menores de 17 años en la familia. Esta última está destinada a familias pobres y en extrema pobreza y está condicionada a inversiones en capital humano como la asistencia escolar, la vacunación de niños y los exámenes prenatales.

La justificación del programa es muy similar a la de la mayoría de las TMC en América Latina: combinar los objetivos a corto plazo para mitigar la pobreza, a través de las

transferencias monetarias, con los objetivos a largo plazo para romper las trampas intergeneracionales de pobreza, a través de condicionantes de salud y educación.

Los orígenes de *Bolsa Família* se remontan a mucho tiempo antes de que Lula llegase a la presidencia. Después de 21 años de dictadura militar, Brasil vivió una transición pacífica a la democracia a mediados de la década del 80. En 1988, una nueva constitución hizo énfasis en el reconocimiento de los derechos sociales y la necesidad de saldar una deuda histórica con los pobres.

Este énfasis constitucional creó el ambiente para un debate controvertido en el Senado brasileño a principios de la década del 90 sobre el establecimiento de un ingreso mínimo universal.

En ese momento, los expertos le habían dado la idea a los medios de comunicación de que el ingreso por sí solo no era suficiente para enfrentar el problema persistente de la pobreza. Lo que se necesitaba era un enfoque que abordara las causas estructurales de la pobreza. Estas causas se consideraban directamente relacionadas a los bajos niveles de educación de la población. Estas dos ideas

se combinaron en una propuesta para una transferencia monetaria que alentaría a las familias a asegurar que sus hijos recibiesen educación, y así surgió el diseño básico de una TMC relacionada con la educación (Lindert et al., 2007).

A partir de 1995, varios municipios brasileños comenzaron a ejecutar dichas TMC. A estas se les dio cierta cobertura mediática importante y, en general, obtuvieron resultados positivos. En el 2001, el presidente Fernando Henrique Cardoso presentó una TMC educativa, *Bolsa Escola*, a nivel nacional. Dicha TMC se basó en un programa más pequeño que transfería recursos para que las municipalidades implementaran sus propias TMC. Otro programa de TMC de gran escala, relacionado con la salud y nutrición (*Bolsa Alimentação*), se creó poco tiempo después (Britto, 2008).

Cuando Lula asumió la presidencia a principios del 2003, además de estas dos TMC focalizadas y de gran escala, Brasil tenía una transferencia no condicionada para compensar a las familias pobres por el cese de los subsidios de combustible (*Vale Gás*) y una TMC más pequeña diseñada para erradicar el trabajo infantil (*PETI*).

El Presidente creó su propia iniciativa de TMC (*Cartão Alimentação*). Esta iniciativa estaba estrechamente ligada a la idea de Cero Hambre, por el hecho de que se centraba en las zonas más pobres del país y la nutrición era su objetivo principal. De manera simbólica, este programa se incluyó en el nuevo Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria. Cuando comenzó el programa, se intentó condicionar las transferencias a la compra de alimentos, pero esta idea se dejó a un lado después de recibir duras críticas de los diferentes participantes y expertos.

Este conjunto de programas similares, dirigidos a la misma población beneficiaria, causó ineficacia y llevó a la repetición innecesaria de esfuerzos. De esta manera, surgió la propuesta de establecer un programa de reforma para consolidar sus predecesores. Así es como en octubre de 2003, se creó *Bolsa Família* y poco tiempo después se estableció un nuevo organismo gubernamental, el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha

contra el Hambre, para ejecutar dicho programa. La asistencia social y las políticas de seguridad alimentaria también quedaron bajo la administración del Ministerio.

En enero de 2004, la idea de un subsidio de ingresos mínimos recobró fuerza cuando un proyecto de ley que había estado en discusión en el Congreso durante 10 años fue finalmente aprobado y firmado por Lula. La ley establece el derecho a un ingreso básico garantizado para cubrir los derechos fundamentales de los ciudadanos tales como la alimentación, la educación y la salud. Este ingreso básico debe establecerse de manera progresiva, dándole prioridad a los grupos más necesitados y en función de las consideraciones presupuestarias.

Quienes apoyaban el proyecto de ley sostenían que *Bolsa Família*, aunque estaba dirigido a los más pobres, era el primer paso hacia dicho ingreso básico universal. De esta manera, la secretaría a cargo de *Bolsa Família* en el Ministerio de Desarrollo Social se llamó Secretaría Nacional de Ingreso Ciudadano.

Hoy en día parece haber cierto desacuerdo sobre si *Bolsa Família* es una TMC convencional o un primer paso hacia el ingreso básico universal. Y aunque este desacuerdo podría ayudar a conseguir apoyo de diferentes sectores políticos para el programa, también implica ciertas controversias.

Por ejemplo, se ha escrito mucho en la prensa brasileña sobre la posible falta de incentivos al trabajo y la dependencia de las transferencias. Es interesante observar que los resultados de las evaluaciones indican que el programa no ha tenido impacto negativo alguno sobre el mercado laboral. Por el contrario, en general, quienes se benefician del programa tienen mayores tasas de participación en el mercado laboral en comparación con quienes no son beneficiarios. Esto podría estar relacionado al valor de las transferencias monetarias, que probablemente no es suficiente para que los beneficiarios dejen de trabajar a menos que tengan ingresos muy variables o trabajos precarios. También podría ser porque la provisión de ingresos fijos para los pobres funcionaría como un plan de microcréditos, permitiéndoles hacer inversiones y gastos más racionales (Medeiros et al., 2008).

En cuanto a la dependencia de las transferencias, este tema es parte del debate sobre el egreso del programa, un debate presente en la mayoría de los programas de TMC. Cuando *Bolsa Família* comenzó, hubo mucho énfasis en su relación con lo que se denominaban "estrategias de emancipación". Y aunque este tema sigue estando presente, parece haber perdido fuerza en el discurso oficial del programa. Esto probablemente se deba a que hay una percepción de que las transferencias podrían necesitarse por un largo período de tiempo antes de que los beneficiarios puedan salir de la pobreza de manera sostenible.

En la actualidad, *Bolsa Família* no tiene normas claras de egreso. La primera pregunta a formular en una discusión sobre las normas de egreso o de salida es: ¿egreso de dónde? ¿Del programa o de la pobreza? Claramente, ningún programa de transferencia por sí solo puede sacar a los beneficiarios de la pobreza de manera permanente; esto sólo se puede lograr con la combinación sinérgica de políticas públicas y crecimiento económico, lo cual va más allá del alcance de *Bolsa Família*. Y, si el programa se entiende como un subsidio de ingresos mínimos, quizá tendría más sentido discutir su estrategia de expansión y no sus normas de egreso.

El programa enfrenta tres desafíos significativos en el futuro. El primero es la cuestión de sostenibilidad política. A pesar de que *Bolsa Família* cuenta con apoyo multipartidista y ha logrado compartir el reconocimiento con los gobiernos municipales a través de la implementación descentralizada, el programa ha sido estrechamente asociado con el gobierno del presidente Lula, lo cual podría poner en jaque su continuidad bajo otro gobierno.

Otro desafío es minimizar los errores de exclusión, ya sea a través de mayores esfuerzos para llegar a los más pobres (lo cual podría tener costos importantes de economía política, ya que implicaría excluir a un número considerable de beneficiarios casi pobres) o a través de la ampliación de la cobertura (lo cual requeriría fondos adicionales).*

Finalmente, está el debate sobre la sostenibilidad y reproducibilidad de los impactos admirables del programa sobre

la pobreza y la desigualdad. Se podría argumentar que estos resultados provienen de la expansión considerable de la cobertura en un período relativamente corto. ¿Son estos impactos éxitos únicos que no podrán repetirse? Las investigaciones futuras contestarán esta pregunta. ■

Britto, T. (2008). "The Emergence and Popularity of Conditional Cash Transfers in Latin America", en: Armando Barrientos y David Hulme (eds), *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. London, Palgrave Macmillan.

Lindert, K.; A. Linder; J. Hobbs y B. De la Briere (2007). "The Nuts and Bolts of Brazil's *Bolsa Família* Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context", *Social Protection Discussion Paper No 709*. Washington, World Bank.

Medeiros, M.; T. Britto y F. Soares (2008). "Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the *Bolsa Família*", *IPC Working Paper No 48*. Brasilia, International Poverty Centre.

Soares, F.; R. Ribas y R. Osorio (2007). "Evaluating the Impact of Brazil's *Bolsa Família*: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective", *IPC Evaluation Note No 1*. Brasilia, International Poverty Centre.

* Contrariamente a las anécdotas presentadas frecuentemente en la prensa brasileña, el principal problema de focalización de Bolsa Família parece ser la cobertura insuficiente. Debido a que el programa funciona con cuotas municipales de beneficiarios, hay una lista de espera considerable en casi todas las municipalidades. Sí, hay filtración de beneficios, pero en la mayoría de los casos son para hogares que están muy cercanos al umbral de elegibilidad del programa (Medeiros et al., 2008).

por Iliana Yaschine,
El Colegio de México,
y Laura Dávila, Oportunidades

¿Por qué, Cuándo y Cómo Deberían Egresar los Beneficiarios de un Programa de TMC?

Los beneficiarios del programa Oportunidades en México egresan del mismo si se encuentran por encima de cierto umbral de pobreza. Pero esta estrategia no significa que los beneficiarios han acumulado el capital humano para poner fin a la transmisión intergeneracional de pobreza.

La salida de los programas de TMC no debería estar ligada a criterios de pobreza.

Debido a la ausencia de un sistema eficaz de protección social, los criterios deberían basarse en la meta inicial del programa: el desarrollo de capital humano.

El éxito de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en cuanto al mejoramiento de varios indicadores de bienestar es una de las razones por las cuales son reproducidos a nivel mundial. Sin embargo, se siguen debatiendo muchos de los temas relacionados con el diseño de estos programas. Uno de estos temas es la duración de los beneficios. ¿Los beneficios deberían ser permanentes o temporales? Si son temporales, ¿qué criterios deberían definir el egreso de los beneficiarios del programa? ¿Qué tipo de sistema de protección social debería establecerse para garantizar que un plan de egreso no se oponga a los objetivos del programa?

El programa mexicano *Oportunidades* (anteriormente, PROGRESA) es uno de los programas de TMC más conocidos. Su experiencia en materia de diseño, ejecución y evaluación ha ofrecido una herramienta de aprendizaje muy importante para las instituciones internacionales y un gran número de países. El programa fue creado en 1997 para contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de pobreza. El establecimiento de beneficios condicionados busca desarrollar el capital humano de las familias en extrema pobreza.

Estos beneficios incluyen: una transferencia monetaria para el consumo de alimentos; complementos alimenticios para niños pequeños, así como para mujeres embarazadas y en período de lactancia; acceso a servicios de atención primaria de salud; becas educativas desde el tercer hasta el décimo segundo grado; incentivos monetarios adicionales para la transición de la escuela secundaria al nivel medio superior y para completar la educación media superior; y transferencias monetarias para adultos mayores beneficiarios. Los beneficios están condicionados a la asistencia de los beneficiarios a sesiones de educación para la salud, a exámenes médicos y a la escuela. *Oportunidades* comenzó en comunidades rurales muy marginales y luego se expandió a zonas rurales y urbanas en todo el país. Hoy en día ofrece beneficios a 5 millones de hogares en extrema pobreza en todos los municipios mexicanos.

El tema de la duración se consideró en el diseño original del programa. El plan era que las familias beneficiarias podrían quedarse en el programa si seguían cumpliendo con los requisitos. La duración de los beneficios se basaba en una reevaluación de su situación socioeconómica. La reevaluación

se llevaría a cabo luego de tres años de haberse incorporado al programa.

Posteriormente se estableció que aquellas familias por encima del umbral de reevaluación (equivalente al umbral usado para incorporarse al programa, más el monto de la transferencia monetaria mensual para el consumo de alimentos) serían transferidas a un esquema diferenciado. Esto sucedería tres años después de efectuada la encuesta de reevaluación en las zonas rurales y un año después de la encuesta en las zonas urbanas. Las familias permanecerían en el esquema diferenciado durante tres años más y luego saldrían del programa. Este esquema diferenciado incluye los beneficios mencionados anteriormente excepto la transferencia monetaria para el consumo de alimentos y las becas para la escuela primaria; se asume que estos gastos pueden ser costeados por las familias beneficiarias que están por encima del umbral de elegibilidad.

La intención de la estrategia de egreso es evitar la dependencia del programa y garantizar que sólo las familias que cumplen con los requisitos permanezcan en el padrón. Además, el egreso de algunas familias beneficiarias permitiría la inclusión de otras familias que reúnen los requisitos pero que no habían sido incluidas en el programa debido a restricciones presupuestarias. Sin embargo, la ejecución de esta estrategia planteó inquietudes importantes. La principal inquietud era si los ingresos de los hogares reasignados al esquema diferenciado eran al menos suficientes para garantizar un nivel mínimo de bienestar.

El desafío era determinar si los beneficiarios podrían mantener su mayor nivel de bienestar a los largo del tiempo, en especial si podrían preservar el nivel de salud y nutrición de sus hijos, así como garantizar la asistencia escolar, sin necesidad de incentivos monetarios. Una de las discusiones principales era si las familias deberían egresar del programa en función de indicadores de pobreza o de capital humano. Esto resaltó el hecho de que *Oportunidades* está diseñado para desarrollar capital humano a mediano y largo plazo, no para combatir la pobreza a corto plazo, aún cuando ambas metas se hayan entrelazado en la práctica.

En el año 2003, después de transferir a las primeras familias al esquema diferenciado, se comisionaron estudios independientes para obtener datos que ofrecieran información sobre posibles ajustes a la estrategia (Escobar y González de la Rocha, 2004; Escobar, González de la Rocha y Cortés, 2005; Todd, 2006; Solís, Banegas y Mora, 2007). Estos estudios se basaron en un análisis cuantitativo sustentado en datos longitudinales, y en una investigación cualitativa centrada en los primeros beneficiarios incorporados al programa (aquellos que vivían en zonas rurales y comunidades marginales). Los resultados de la investigación incluyen los siguientes hallazgos:

- Alcanzar un nivel de bienestar que eleve a los hogares por encima del umbral de elegibilidad es un proceso a largo plazo. Luego de tres años, las privaciones del 98 por ciento de los hogares en el programa no se habían reducido lo suficiente para elevarlos por encima del umbral de elegibilidad. Luego de seis años, sólo cerca de un 20 por ciento de hogares había superado este umbral.
- Muchos hogares que fueron transferidos al nuevo esquema podían hacer frente a la reducción de beneficios sin poner en peligro su inversión en el capital humano. Sin embargo, algunos eran sumamente vulnerables y se vieron obligados a reducir su consumo alimenticio básico y/o sacar a sus hijos de la escuela. Estos hogares incluían aquellos sólo con integrantes ancianos o enfermos; hogares jóvenes con una tasa alta de dependencia; hogares con integrantes que padecen enfermedades crónicas; y hogares que recientemente migraron de zonas rurales a urbanas.
- De los hogares que superaron el umbral de elegibilidad, con el tiempo, el 42 por ciento volvió a estar por debajo del mismo. Sólo el 4 por ciento de los hogares analizados en el panel lograron superar el umbral y permanecer por encima del mismo.

Los resultados de estos estudios revelan la necesidad de ajustar el esquema de egreso para tomar en cuenta la naturaleza de largo plazo del proceso de reducción de la pobreza. Sugieren la prevalencia de la pobreza crónica entre los beneficiarios, así como también un alto grado de

vulnerabilidad. Sobre la base de estos resultados se hicieron los siguientes cambios al esquema entre los años 2006 y 2008:

- El período de tiempo hasta la primera reevaluación de hogares aumentó de tres a seis años. Si los hogares cruzan el umbral de reevaluación después de este período, serán transferidos de inmediato al esquema diferenciado por seis años más. Luego de 12 años, salen del programa.
- Se establecieron los mismos plazos para los hogares rurales y los urbanos.
- Los hogares integrados en su totalidad por adultos mayores fueron eximidos de la estrategia de salida.
- Los hogares que egresan pueden solicitar su reincorporación al programa si se deterioran sus niveles de vida.
- Los hogares que siguen siendo elegibles después de la primera reevaluación de su situación socioeconómica serán reevaluados una segunda vez ocho o nueve años después de su incorporación. Si están por encima del umbral de reevaluación, son transferidos inmediatamente al esquema diferenciado y deben salir del programa tres años después.

Hasta el momento, casi 200.000 hogares (4 por ciento de los hogares reevaluados), en su mayoría de comunidades marginales rurales, han sido transferidos al esquema diferenciado. Algunos de estos hogares ya han egresado del programa y los hogares restantes lo harán según las reglas descritas anteriormente. Los hogares de comunidades menos marginadas y zonas urbanas fueron reevaluados recientemente. Los resultados disponibles hasta el momento sugieren que un porcentaje más alto será transferido al esquema diferenciado en los próximos años, pero no excederá el 12 por ciento de los hogares beneficiarios. El bajo porcentaje de hogares que forman parte de la estrategia de salida concuerda con el hecho de que *Oportunidades* es un programa bien focalizado con un objetivo de largo plazo.

Oportunidades está marcando la pauta en innovación y aprendizaje para las TMC. A raíz de los cambios recientes, ahora la estrategia responde mejor a la pobreza crónica y a la vulnerabilidad. Pero todavía hay retos que deben ser considerados en el futuro. Primero, aún cuando los cambios recientes

ofrecen a los hogares mayor protección contra las amenazas al desarrollo del capital humano de sus hijos, el egreso del programa sigue estando determinado por criterios de pobreza y no indicadores de capital humano. Este tema podría abordarse en el futuro cercano, ya que *Oportunidades* revisará sus criterios de focalización conforme a la normativa reciente.

Segundo, egresar del programa significa que las familias están por encima del umbral de la pobreza extrema en un momento determinado, pero no significa que han dejado de ser pobres. Esto tiene particular importancia en el caso de México,

dadas las limitaciones de su política social y económica. El país carece de un sistema de protección social eficaz, y, por lo tanto, no es posible garantizar que los hogares que egresen de *Oportunidades* tendrán acceso a otros programas sociales o se beneficiarán de las condiciones económicas o del mercado laboral. Las familias que egresan de los programas de TMC deben contar con la posibilidad de recurrir a otras políticas que mejoren sus niveles de vida y garanticen sus derechos sociales para así poder salir de la pobreza. ■

Escobar, A. y M. González de la Rocha (2004). "Evaluación cualitativa de mediano plazo

del Programa Oportunidades en las zonas rurales" en: B. Hernández y M. Hernández (eds), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. México, INSP, 247–316.

Escobar, A.; M. González de la Rocha y F. Cortés (2005). "Documento analítico del esquema diferenciado de apoyos del Programa Oportunidades, 2005". México, CIESAS y El Colegio de México, mimeo.

Solís, P.; I. Banegas y M. Mora (2007). "Trayectorias de elegibilidad de los hogares en localidades incorporadas en las primeras fases del Programa Oportunidades (1997-1998)". México, El Colegio de México, mimeo.

Todd, J. (2006). "¿Graduarse o no graduarse de Oportunidades? Un análisis de las transiciones desde y hacia la elegibilidad y de la dinámica de los activos". Washington DC, BID, mimeo.

por Charity Moore,
Ohio State University

Por qué son importantes las Fuentes de Financiación para las TMC en Honduras y Nicaragua

Los programas con financiación externa en países pequeños enfrentan desafíos diferentes a aquellos de los programas autofinanciados en países más grandes.

Los programas con financiación externa generalmente se enfocan en metas a corto plazo, mientras que los programas con financiación interna se enfocan en la acumulación de capital humano a largo plazo.

Según sus objetivos, PRAF y RPS debían enfocarse en la acumulación de capital humano a largo plazo, pero la brevedad de los plazos de los préstamos y las fechas límites dirigieron la mayor parte de la atención a metas de corto plazo.

Por definición, los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) están dirigidos a beneficiarios pobres que deben cumplir requisitos específicos para recibir las transferencias. Los beneficiarios son típicamente mujeres jefas de hogar, ya que los encargados de formular políticas asumen que estos integrantes del hogar tienden a invertir los beneficios en maneras que favorecen más a los hijos. Los programas se enfocan en algún tipo de combinación de reducción de pobreza y acumulación de capital humano a largo plazo, y estos objetivos se logran requiriendo que los beneficiarios inviertan en educación y salud.

Las TMC, aún cuando comparten muchas características, pueden variar de manera significativa en cuanto a su composición y sus entornos. En particular, los programas con financiación externa en países pequeños enfrentan desafíos diferentes a aquellos de los programas autofinanciados en países más grandes.

Las TMC en Honduras y Nicaragua, el *Programa de Asignación Familiar*

(PRAF) y la *Red de Protección Social* (RPS), respectivamente, fueron dos programas de este tipo financiados por una institución de crédito externa. Estos programas enfrentaron obstáculos que se manifestaron de distintas maneras, pero cuya raíz se hallaba en desafíos básicos similares relacionados con el equilibrio de los intereses de interesados internos y externos.

El programa PRAF fue creado por el gobierno de Honduras en 1990 para compensar a los hondureños pobres que habían sido afectados de manera adversa por ajustes estructurales. La versión más conocida del programa, PRAF II, comenzó en 1998 y fue financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). PRAF II fue la primera versión del programa en compartir características con las TMC. Las versiones anteriores de PRAF fueron programas de TMC de nombre, mas no en la práctica. PRAF II se enfocó en la acumulación de capital humano entre hondureños pobres de zonas rurales y complementó los ingresos de los hogares beneficiarios. Los beneficiarios estaban obligados a

mandar a sus hijos a la escuela y asegurar que tanto ellos como sus hijos asistieran a exámenes médicos regulares.

PRAF también utilizó complementos en materia de oferta para alentar el desarrollo de servicios educativos y sanitarios en las zonas de focalización. Una evaluación de impacto llevada a cabo por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IFPRI) concluyó que el programa contribuyó al aumento de la inscripción y asistencia escolar, al igual que la asistencia a exámenes médicos regulares, pero que no hubo mejoras notables en los niveles de pobreza y la nutrición (IFPRI, 2003).

Estos resultados se atribuyeron en parte al bajo nivel de las transferencias monetarias, que representaron menos del 4 por ciento del gasto anual de una familia rural pobre (BID, 2004).

El programa PRAF II finalizó en el año 2006 y otra operación de préstamos del BID, la cual llamaremos PRAF III, comenzó en el año 2007. Una de las metas principales de PRAF III ha sido estandarizar e integrar la nueva versión con financiación externa del programa PRAF. Al igual que PRAF II, el programa PRAF III, financiado con préstamos, funciona en paralelo con el programa PRAF, financiado y gestionado nacionalmente.

Con el transcurso del tiempo, se han desarrollado dos programas paralelos. El programa financiado con préstamos ha cumplido con las normas del BID. La versión nacional ha funcionado de manera independiente basada en sus propias normas y metas. Ha ofrecido beneficios a hogares pobres pero no ha hecho cumplir los condicionantes y, por tanto, los otorgantes y los beneficiarios lo han considerado una transferencia monetaria no condicionada. En la actualidad, los funcionarios están tratando de integrar los dos programas, y hacer de PRAF un elemento central de la red de políticas de protección social del Presidente.

El programa RPS de Nicaragua surgió de un esfuerzo conjunto entre funcionarios nicaragüenses y el BID. Con componentes similares al programa hondureño, RPS se centró en mitigar la pobreza y acumular capital humano entre las personas en situación de extrema pobreza. Exigía que los beneficiarios garantizaran que los niños

asistirían a la escuela y recibirían exámenes médicos, y alentaba el suministro de oferta mediante una compensación a los proveedores de servicios de educación y salud.

El programa RPS también incluía un componente educativo importante para los beneficiarios a fin de alentar cambios de conducta. La evaluación del programa RPS hecha por el IFPRI encontró que las variables relacionadas con la educación mejoraron, al igual que los resultados nutricionales en relación con un grupo de control.

El impacto de RPS fue mayor entre los hogares más pobres. Las transferencias representaron aproximadamente el 18 por ciento de los gastos de un hogar beneficiario promedio (Maluccio y Flores, 2004).

Los funcionarios de RPS hicieron ajustes al programa y, desde el 2002 hasta el 2004, se implementó una segunda fase de préstamos del BID. El cambio más importante en la segunda fase fue el traslado de la sede central del programa desde el *Fondo de Inversión Social de Emergencia* (FISE) al Ministerio de la Familia (*MiFamilia*).

El programa perdió mucha autonomía con el traslado a *MiFamilia*. Este cambio también obligó a los funcionarios de RPS a asumir responsabilidades ajenas al programa y a compartir recursos con otros programas. Estos acontecimientos fueron el principio del fin para el programa RPS. Aunque gozaba de reconocimiento internacional por su éxito, el apoyo interno al programa era débil y el programa de préstamos no se renovó al terminar la fase RPS II.

Una relación crediticia era necesaria y útil para el programa hondureño y el nicaragüense. El BID ofreció orientación inestimable a los funcionarios del programa, promoviendo eficiencia y eficacia. En particular, los programas financiados con préstamos estuvieron liderados por individuos técnicamente capaces y competentes que mantuvieron el alto nivel de las iniciativas. Sin embargo, esta relación también presentó grandes desafíos para los programas PRAF y RPS, que tenían que tener presente los intereses de las partes interesadas internas y externas. El desafío era cumplir las condiciones de la entidad crediticia y al mismo tiempo alinear los programas con las estrategias de protección social a largo plazo del país.

Los responsables de formular políticas deben trabajar para lograr el equilibrio de los intereses a corto y largo plazo de las partes interesadas internas y externas para así crear programas eficientes y eficaces.

A los funcionarios de PRAF y de RPS les preocupaba que sus TMC estuvieran demasiado influenciadas por presiones internas y trataron de intervenir en sus estructuras institucionales para limitar dichas influencias. PRAF II comenzó después del establecimiento de un programa nacional y creó un espacio completamente nuevo en el cual operar. Funcionaba independientemente del programa PRAF nacional, asegurando que cumpliera las normas del BID en materia de contratación y características del programa.

Esta estructura separó la TMC financiada con préstamos de la iniciativa nacional, creando, básicamente, dos programas que aparte del nombre no tenían mucho más en común. La integración de los programas requería tiempo y recursos financieros significativos.

RPS, creado como un programa piloto, logró mantener cierta independencia en su primera fase de préstamos porque se encontraba en un organismo gubernamental reconocido por su eficiencia. El enfoque de dicho organismo no estaba relacionado con el programa RPS y, por lo tanto, los funcionarios del programa tenían la autonomía que necesitaban. En la segunda fase de préstamos, cuando el gobierno nicaragüense quiso que el programa se ubicara en la posición apropiada dentro del Ministerio de la Familia, el programa perdió la independencia que le había permitido funcionar de manera eficaz.

Según sus objetivos, PRAF y RPS debían enfocarse en la acumulación de capital humano a largo plazo, pero la brevedad de los plazos de los préstamos y las fechas límites dirigieron la mayor parte de la atención a metas de corto plazo. Cuando los préstamos de RPS y PRAF llegaron a su fin,

no quedaba en claro si los programas habían tenido repercusiones a largo plazo. Esto fue particularmente cierto para el programa PRAF, cuyas transferencias monetarias eran pequeñas y poco frecuentes.

El enfoque en los objetivos a largo plazo fue aún más difícil de mantener cuando surgieron complicaciones en la implementación del programa, como sucedió en el caso de PRAF. Ese problema podría mitigarse si la TMC estuviera diseñada para promover metas a largo plazo aún cuando pudiera enfrentar dificultades o ser interrumpida. Por ejemplo, era más probable que hubiera cambios de conducta a largo plazo entre los beneficiarios de un programa como RPS, el cual hacía hincapié en el componente de educación adulta.

Otro asunto que amerita atención es la necesidad de promover el programa entre los funcionarios nacionales durante la duración del préstamo. Los funcionarios

de PRAF han tenido que justificar constantemente la existencia de dicho programa ante funcionarios del gobierno. El respaldo reciente a nivel nacional ha sido una gran ayuda para el programa. Uno de los puntos débiles de RPS es que los funcionarios estaban tan ocupados con la ejecución del programa que no invirtieron suficiente tiempo en informar de su éxito a los interesados nacionales.

Aunque RPS gozaba de reconocimiento internacional, los funcionarios nicaragüenses no sabían como funcionaba el programa ni conocían sus logros. Su éxito no era suficiente para asegurar su sostenibilidad y continuidad; también era vital realizar una fuerte campaña de relaciones públicas.

Los desafíos que enfrentaron los funcionarios de las TMC en Honduras y Nicaragua no fueron extraños ni irregulares. Los mismos revelan algunas de las dificultades que pueden encontrar los países

al desarrollar programas de TMC con el apoyo de financiación externa. Esta relación crediticia, a pesar de ser muy útil de muchas maneras, plantea desafíos adicionales.

Los responsables de formular políticas deben trabajar para lograr el equilibrio de los intereses a corto y largo plazo de las partes interesadas internas y externas para así crear programas eficientes y eficaces. Con el tiempo, estos pueden transformarse en estrategias de protección social más amplias.

■
BID (2004). Programa Integral de Protección Social, Propuesta de Préstamo (HO-0222). Washington, DC, BID.

IFPRI (2003). Sexto Informe. Proyecto PRAF/ BID Fase II: Impacto Intermedio. Washington, DC, IFPRI.

Maluccio, J. y R. Flores (2004). "Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaragua Red de Protección Social"; Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 184. Washington, DC, IFPRI.

*Rafael Perez Ribas,
Fábio Veras Soares
y Guilherme Issamu Hirata,
Centro Internacional de Políticas
para el Crecimiento Inclusivo*

El Impacto de los Programas de TMC Aquellos que Sabemos y Aquellos de lo que no Estamos Seguros

Podría resultar más difícil hacer cumplir y controlar las corresponsabilidades ("condicionantes") sanitarias que las educativas.

Los programas de TMC afectan decisiones sobre asignaciones de tiempo y presupuesto a favor de los niños, pero no está claro si estos cambios surgen de la transferencia en sí o de otros componentes de los programas.

A los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) se los conoce por su doble objetivo: mitigar la pobreza a corto plazo y poner fin a la pobreza intergeneracional a largo plazo. Los efectos a corto plazo en las medidas estándares de pobreza y desigualdad son relativamente fáciles de evaluar, pero es bastante difícil determinar si los objetivos a largo plazo se están cumpliendo. Las evaluaciones a corto y mediano plazo sólo pueden brindar indicios acerca de si se están consiguiendo los aportes que podrían lograr poner fin al ciclo de pobreza intergeneracional, tales como mayor asistencia escolar, mejor nutrición y mayor utilización de los servicios de salud.

A finales de la década del 90, la rigurosa evaluación de impacto del programa mexicano de TMC, PROGRESA/*Oportunidades*, llevada a cabo por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IFPRI), estableció un nuevo parámetro en cuanto a la evaluación de las políticas de desarrollo. Su marco experimental, que incluyó el uso de un grupo de control adecuado, permitió que los investigadores desarrollaran análisis fiables de las repercusiones del programa. Este enfoque fue reproducido por el IIPA en evaluaciones del *Programa de Asignación Familiar* (PRAF II) en Honduras y *Red de Protección Social* (RPS) en Nicaragua, y por el Banco Mundial en la evaluación

del programa *Bono de Desarrollo Humano* (BDH) en Ecuador.

Otros países también han efectuado análisis de las repercusiones de sus programas de TMC. Por ejemplo, *Familias en Acción* en Colombia fue evaluado por el Instituto para Estudios Fiscales (IFS); *Bolsa Família* en Brasil, por el Centro para el Desarrollo y la Planificación Regional (Cedeplar); *Program for the Advancement Through Health and Education* (PATH) en Jamaica, por Mathematica Policy Research, Inc.; y *Tekoporã* en Paraguay, por el Centro Internacional de Pobreza (IPC). Pero el diseño de estas evaluaciones no era experimental. Se emplearon técnicas “cuasi experimentales” para calcular los efectos de dichos programas.

Las evaluaciones de impacto suelen considerar los objetivos principales de los programas de TMC y los posibles efectos no anticipados en el comportamiento de los hogares. Ya sabemos que estos programas han tenido efectos positivos en las inscripciones en escuelas primarias y secundarias (incrementos de entre cuatro y dieciocho puntos porcentuales), así como también en el aumento de las tasas de asistencia escolar y la reducción de las tasas de deserción escolar.

Sin embargo, la evaluación de PROGRESA también ha arrojado resultados inquietantes en el ámbito del rendimiento escolar; concretamente, los estudiantes beneficiarios no han obtenido mejores calificaciones en los exámenes que los que no son beneficiarios. De manera similar, la evaluación de *Bolsa Família* en Brasil ha demostrado que los niños

beneficiarios tienen casi cuatro puntos porcentuales de probabilidad de que les vaya mal en la escuela que aquellos que no son beneficiarios. Esta evidencia suscita preocupaciones acerca de la calidad de la educación que los niños beneficiarios están recibiendo. Un desafío actual es determinar cómo los programas de TMC podrían interactuar con otros programas educativos a fin de mejorar la calidad educativa y el desempeño de los estudiantes.

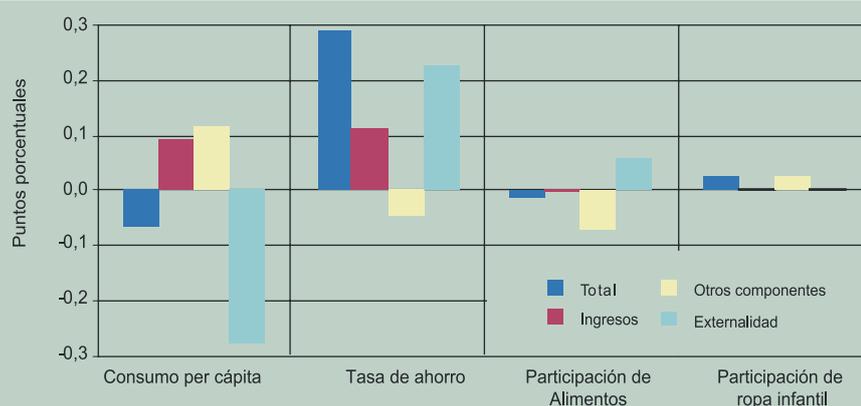
En cuanto a salud y nutrición infantil, los resultados no han sido tan específicos. Por un lado, las evaluaciones de PROGRESA y *Familias en Acción* indican que hubo reducciones significativas en la incidencia de las enfermedades infantiles y mejoras en la estatura de los niños. En México, la provisión de suplementos alimenticios para niños podría ser el principal motivo de este efecto positivo. En Colombia, los resultados positivos están respaldados por el cumplimiento eficaz del condicionante relativo a exámenes médicos.

En contraposición, la evaluación de *Bolsa Família* no muestra evidencia alguna de un efecto en la nutrición o vacunación infantil. Aunque ha incrementado el número de visitas a los centros de salud, el programa piloto de Paraguay, *Tekoporã*, tampoco ha podido aumentar los niveles de vacunación.

Estos resultados sugieren que podría ser más difícil hacer cumplir y controlar las corresponsabilidades (“condicionantes”) sanitarias que las educativas, por dos motivos. En primer lugar, en las zonas pobres la restricción de servicios-oferta es mayor en el ámbito de la salud que en el de la educación. Los recursos físicos y

Los hogares pueden verse afectados por la simple existencia de un programa social y la presencia de otros beneficiarios en su comunidad, ya sea que estos participen o no.

Componentes del Efecto Promedio de Tekoporã en los Hogares Beneficiarios



humanos que se requieren para mantener el funcionamiento normal de un centro de salud presentan más desafíos que los recursos que requiere una escuela. En segundo lugar, los hogares en las comunidades más pobres son más reacios a cambiar de actitud con respecto a la atención médica preventiva que a la asistencia escolar.

Casi todas las evaluaciones de los programas muestran un aumento en la adquisición de alimentos. Pero el mayor consumo de alimentos no implica necesariamente una mejora en la nutrición, ya que esta relación causal depende de otros factores tales como la distribución y el poder de negociación en el hogar, además de la calidad de la dieta alimenticia. Los programas PROGRESA y *Familias en Acción* han aumentado la adquisición de alimentos junto con el total de gastos de los hogares.

No obstante, sólo PROGRESA ha afectado la proporción de los gastos de los hogares, además de la diversificación de la dieta alimenticia. Otros programas, como *Bolsa Familia*, BDH y PRAF II, no han incrementado los gastos totales. En los dos primeros programas, sin embargo, ha habido un aumento en el consumo de alimentos y prendas de vestir infantiles debido a cambios en la proporción de gastos de dichos componentes.

Es evidente que los programas de TMC tienden a afectar las decisiones sobre asignaciones de tiempo y presupuesto, principalmente a favor de los niños. Sin embargo, no queda claro si estos cambios surgen de los incrementos en los ingresos provocados por las transferencias o de otros componentes de los programas de TMC.

El hecho de que las mujeres reciban la transferencia y que se exijan corresponsabilidades podría afectar el comportamiento de los hogares. Muchos programas de TMC tienen, además, actividades complementarias. Estas van desde charlas informales sobre salud e higiene, nutrición y planificación presupuestaria hasta el fomento de actividades productivas y la participación social.

Si las repercusiones fueran atribuibles fundamentalmente a la relajación de la restricción presupuestaria (que permite a las familias planificar sus decisiones con una

mayor orientación hacia el futuro), los demás componentes de los programas de TMC podrían representar un costo innecesario. Pero si las transferencias monetarias no fueran suficientes para provocar los cambios deseados, otros componentes serían relevantes. En este caso, la transferencia monetaria simplemente serviría de incentivo para alentar a las familias a cumplir con los condicionantes y/o participar en actividades complementarias. En México, por ejemplo, sólo el 50 por ciento del efecto de diversificación de la dieta alimenticia de PROGRESA se atribuyó a la transferencia monetaria (efecto ingreso). El porcentaje restante del efecto ha sido atribuido principalmente a las charlas sobre salud y nutrición.

Otro tema importante relacionado con los programas de TMC es el papel de los efectos externos (externalidades). Los hogares pueden verse afectados por la simple existencia de un programa social y la presencia de otros beneficiarios en su comunidad, ya sea que estos participen o no. Los dos ejemplos más comunes de efectos externos son los efectos de equilibrio general, que cambia los precios y las expectativas en la economía, y de interacción social, que modifica las preferencias de los hogares. Dado que un efecto externo puede afectar a los beneficiarios y a los que no son beneficiarios, este efecto puede minimizar o incrementar la potencial repercusión del programa. Por obvios motivos, si esta clase de efecto no se tiene en cuenta al diseñar una evaluación, los cálculos del impacto pueden resultar totalmente sesgados.

Estudios recientes acerca de PROGRESA han demostrado que los hogares que no reúnen los requisitos para participar también se ven afectados por el programa. Los hogares no beneficiarios de las zonas donde el programa funcionaba también aumentaron su consumo debido al efecto del programa en la economía local. Por otra parte, las tasas de inscripción escolar de niños que no reúnen los requisitos necesarios subieron en distritos que participaron en el programa debido a la denominada influencia de los pares (*peer effect*).

De manera similar, la evaluación de *Tekoporā* presentó dos grupos de comparación, en y entre comunidades, para puntualizar el impacto del programa en cuanto al efecto

de participación (como beneficiario) y al efecto externo (como residente de una comunidad donde hay beneficiarios). Estos efectos se desglosaron aún más en "efecto de ingreso" y "efecto de otros componentes del programa" (ver Gráfico).

El impacto total en el consumo per cápita ha sido negativo, a pesar del efecto positivo de ambos componentes de participación: ingresos y otras características del programa. El resultado negativo se debe totalmente al efecto externo, posiblemente proveniente de las interacciones sociales entre hogares. Del mismo modo, la mayor parte del efecto positivo total en el ahorro de los hogares es atribuible al efecto externo. *Tekoporā*, por lo tanto, ha fomentado el ahorro en las zonas rurales y, por consiguiente, ha llevado a una reducción del consumo total de los hogares.

Tekoporā también tuvo un impacto negativo en el componente alimentario, fundamentalmente por el efecto de participación producido por otros componentes del programa. El efecto externo ha sido positivo pero no se ha identificado efecto de ingreso alguno. En cuanto al componente de prendas de vestir para niños, no ha habido efecto de ingreso ni efecto externo. La repercusión positiva proviene totalmente de otros componentes de participación en el programa. El principal motivo es que el programa alienta a los hogares a gastar dinero en beneficio de sus hijos, ya que los condicionantes están relacionados en su mayor parte al desarrollo de los niños.

Todos los componentes de los programas de TMC pueden tener cierto efecto en los resultados deseados, pero los gerentes deberían saber cuáles son los más eficaces y efectivos a fin de alcanzar los objetivos del programa, y a través de qué canales funcionan. Las evaluaciones futuras de impacto pueden arrojar algo de luz sobre la caja negra de las evaluaciones de los programas de TMC. ■

Parker, S. W.; L. Rubalcava y G. Teruel (2008). "Evaluating Conditional Schooling and Health Programs" en: T. P. Schultz y J. Strauss (eds), *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Elsevier/North-Holland, 3963-4020.

Ribas, R.; F. Soares y G. Hirata (2008). "Beyond Cash: Estimating Externality and Behavioural Change Effects of a Non-Randomized CCT Programme". Brasilia, International Poverty Centre, mimeo.

Las TMC en América Latina: Acumulación de Capital Humano y Reducción de la Pobreza¹

por Pablo Villatoro,
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Como los anteriores artículos en este número de *Poverty in Focus* han argumentado, las transferencias monetarias condicionadas (TMC) se han convertido en herramientas importantes para las políticas de reducción de la pobreza en América Latina. Las evaluaciones de impacto han demostrado que las TMC son eficaces para promover el acceso a servicios públicos y mitigar la pobreza en el corto plazo. Sin embargo, todavía es temprano para determinar si su efecto en el capital humano será suficiente para interrumpir la reproducción de la pobreza. Al mismo tiempo, hay una necesidad evidente de un mejor análisis previo que tenga en cuenta las circunstancias nacionales específicas y posibilite la superación de la tensión proveniente de los múltiples objetivos a los que apuntan los programas (consultar el artículo de Karla Parra Corrêa y Rafael Perez Ribas).

En primer lugar, los administradores de las TMC se enfrentan al desafío de priorizar entre los distintos objetivos que los programas tratan de cumplir, debido a que hay contraposiciones entre la reducción de la pobreza a corto y mediano plazo y el incremento del capital humano a largo plazo. Por ejemplo, si un programa se centra en aquellos segmentos de la población con bajas tasas de asistencia escolar, los efectos en el capital humano podrían ser mayores que si se hubiera centrado en las familias pobres en general, pero el impacto en la pobreza sería menor porque muchos pobres no participarían del programa. En cambio, si un programa se enfoca únicamente en los pobres, las transferencias se destinarían a los niños que ya asisten a la escuela, lo cual es posible que no resulte eficaz en materia de acumulación de capital humano.

A su vez, la concentración en el capital humano de los niños puede llevar a perder oportunidades para la construcción de capacidades productivas en los adultos y permitirles encontrar puertas de salida

de los programas. Una forma de enfrentar esta tensión es dar prioridad a la reducción de la pobreza a mediano plazo mediante el desarrollo de la capacidad productiva de los integrantes adultos de los hogares beneficiarios. Otra vía es articular las intervenciones de capital humano con los programas complementarios que permiten que las familias aumenten su capacidad de generar ingresos y puedan egresar de los programas.

Un enfoque adicional es dar prioridad a la población afectada por la mayor coincidencia entre pobreza y déficit de capital humano. Este enfoque podría llevar a un incremento en las transferencias para niños en edad preescolar, minimizando la tensión entre la acumulación de capital humano y el alivio de la pobreza. Además, afrontaría la pobreza a corto plazo debido a la composición demográfica de los hogares más pobres.

Esta estrategia facilitaría la participación en el mercado laboral entre las mujeres pobres ya que reduce el costo de oportunidad relacionado con el cuidado de los niños. En materia de acumulación de capital humano, abarcaría el nivel de educación (preescolar) con el mayor rendimiento a largo plazo de la inversión en capital humano y en el que es probable encontrar las mayores asimetrías en cuanto a información. En todo caso, esta estrategia requiere de una evaluación cuidadosa de las restricciones existentes en materia de oferta de educación preescolar.

En segundo lugar, en la evaluación previa a la implementación se debe establecer que los problemas que se buscan resolver a través de un programa TMC son provocados, al menos en parte, por restricciones en la demanda. La mera evidencia empírica que indica que los niños más vulnerables usan menos los servicios de educación y salud no es suficiente para concluir que una intervención por el lado de la demanda resolverá el problema. De ahí la necesidad de determinar el motivo por el cual los servicios públicos se usan limitadamente.

Hay contraposiciones entre la reducción de la pobreza a corto y mediano plazo y el incremento del capital humano a largo plazo.

Las intervenciones basadas en incentivos a la demanda deberían emprenderse cuando las familias se ven obligadas a tomar decisiones subóptimas y cuando la provisión de servicios puede satisfacer la posible demanda en su totalidad.

Si la estrategia de protección social de un país prioriza la equidad y los derechos, y no considera el mercado laboral como el único medio de acceso a la protección social, un programa de transferencias monetarias debería garantizar ingresos mínimos a efectos de lograr inclusión social.

1. Este artículo está basado en Villatoro (2007).

Por ejemplo, un caso en el cual se justificaría la implementación de un TMC es cuando los logros escolares insuficientes resultan del hecho de que las familias subestiman los beneficios de la educación debido a asimetrías de información y/o porque enfrentan crisis económicas. En dichas situaciones, los padres priorizan la supervivencia inmediata de la familia por sobre los rendimientos futuros de la educación de sus hijos. Las intervenciones basadas en incentivos a la demanda deberían, por tanto, emprenderse cuando las familias se ven obligadas a tomar decisiones subóptimas y cuando la provisión de servicios puede satisfacer la posible demanda en su totalidad.

Sin embargo, la calidad inferior de los servicios educativos y de salud puede comprometer seriamente los resultados de las intervenciones. En ese caso, los ministerios sectoriales deberán desarrollar iniciativas para mejorar los servicios en estrecha coordinación con los programas de TMC. En otras palabras, las TMC no sustituyen a ni compiten con los programas de salud y educación; deben complementarse con estos.

En tercer lugar, la cuestión acerca de si establecer o no condiciones es un serio dilema. Este tema ha ocupado el centro de la discusión sobre los programas de transferencias monetarias por cuatro motivos: (i) las discrepancias sobre la racionalidad de su uso, ya sea en lo teórico como en lo ético; (ii) sus implicancias en términos de economía política; (iii) la falta de evidencia empírica concluyente acerca de los beneficios adicionales de las condiciones; y (iv) las dificultades prácticas de controlar las condiciones.

De Janvry y Sadoulet (2004) argumentan que si la inversión insuficiente en capital humano es provocada por la ineficacia del mercado, el mero efecto del ingreso (transferencia no condicionada) no es suficiente para corregirla: el comportamiento de los beneficiarios se puede alinear más eficazmente con el interés social mediante el uso de condicionantes. Asimismo, Handa y Davis (2006) sugieren que es poco probable que las transferencias no condicionadas aumenten la demanda, debido al bajo valor monetario del beneficio y a la calidad inferior de los servicios. Pero si el propósito es mitigar la pobreza, el uso de condiciones hace más difícil lograr dicho

propósito, ya que estas limitan la libertad de elección de los beneficiarios e imponen costos adicionales.

Si un programa utiliza condiciones, debería buscar los mecanismos de control más eficaces en función de los costos. De hecho, la implementación de un sistema para controlar el cumplimiento de los condiciones es una tarea compleja, por la cantidad de participantes involucrados (beneficiarios, proveedores de servicios, organismos a cargo de los programas, funcionarios de gobiernos locales, etc.). El sistema puede imponer una carga adicional para los ministerios sectoriales, y además, muchos programas ya utilizan sistemas complejos para seleccionar a los beneficiarios, lo que puede reducir el tiempo disponible para las tareas de control y coordinación interministerial.

Un problema adicional es que tanto los beneficiarios como los administradores locales tienen incentivos para reportar el cumplimiento de las condiciones. Este comportamiento puede originarse en mecanismos de supervisión demasiado estrictos o en la necesidad de conservar las transferencias. Una cuestión relacionada es la identificación de las condiciones más apropiadas para lograr el mayor impacto.

Es posible que las condiciones de asistencia escolar no tengan mucho sentido en países de medianos ingresos cuyos indicadores de acceso escolar son buenos. Por este motivo, se ha sugerido que las transferencias deberían estar condicionadas al rendimiento escolar como una manera de mejorar los resultados en materia de aprendizaje (consultar el artículo de Michelle Morais de Sa e Silva sobre el programa de TMC de Nueva York).

En cuarto lugar, el mecanismo de egreso es otro tema muy debatido. En este ámbito, los procedimientos de salida utilizados deben ser consistentes con la estrategia de protección social de cada país. Por ejemplo, si la estrategia de un país prioriza la equidad y los derechos, y no considera el mercado laboral como el único medio de acceso a la protección social, un programa de transferencias monetarias debería garantizar ingresos mínimos a efectos de lograr inclusión social. Así, el egreso tendría que verificarse cuando se logren las condiciones básicas para que las familias puedan sostenerse en el tiempo en situación de

Si un programa utiliza condicionantes, debería buscar los mecanismos de control que optimicen la relación costo-impacto.

inclusión social (en el caso de que esto sea posible sin las transferencias).

En cambio, un enfoque que se centre en la eficiencia tendrá fundamentalmente en cuenta las restricciones presupuestarias y desarrollará mecanismos para minimizar la dependencia. La cuestión del egreso se complica aún más por los objetivos múltiples de los programas y los problemas prácticos de implementación que los afectan. Estos comprenden la necesidad de incluir a más familias y mantener el respaldo político, y la duración de los créditos si los programas son financiados externamente. El artículo de Charity Moore sobre Honduras y Nicaragua trata estos temas.

En suma, si el objetivo principal es reducir la pobreza a corto plazo, los programas tendrían que imponer límites temporales para evitar la dependencia y hacer egresar a beneficiarios que ya no sean pobres. Un programa que trata de reducir la pobreza a mediano plazo requerirá de políticas complementarias que fomenten la capacidad autónoma de generar ingresos de los beneficiarios adultos, así como también de políticas que aumenten la demanda local de trabajo. Los programas que se centran en el desarrollo del capital humano de los niños y adolescentes tendrán que ofrecer transferencias hasta que los beneficiarios adquieran capital humano suficiente para aumentar la probabilidad de no volver a la pobreza en el futuro. ■

De Janvry, A. y E. Sadoulet (2004). "Conditional Cash Transfer Programs: Are They Really Magic Bullets?"; Universidad de California, Berkeley, sitio web del Departamento de Economía Agrícola y de Recursos, <<http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/ARE-CCTPrograms.pdf>>.

Handa, S. y B. Davis (2006). "The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean", *Development Policy Review* 24 (5), 513–536.

Villatoro, P. (2007). "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras"; sitio web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL_PabloVillatoro_PTC.pdf>.

Opportunity NYC: Un Controvertido Programa de Transferencia Monetaria Condicionada en el Norte

por Michelle Morais de Sá e Silva,
Centro Internacional de Políticas
para el Crecimiento Inclusivo
Columbia University

Durante un discurso público reciente en el Teachers College, Columbia University, el Director General del Departamento de Educación de la Ciudad de Nueva York, Joel Klein, reveló que su departamento ha tratado de adoptar todos los experimentos educativos que parecen prometedores. En efecto, la Ciudad de Nueva York, que alberga el mayor sistema escolar de los Estados Unidos, ha sido testigo de la instauración de un experimento muy innovador pero también controvertido: *Opportunity New York City*. Actualmente, el programa está siendo ejecutado como un piloto de dos años de duración, financiado totalmente por donantes privados, con un presupuesto total de más de US\$ 50 millones.

¿Por qué se debería prestar atención a un programa nuevo como este? Los motivos se pueden encontrar en tres de sus interesantes características: la complejidad de su estructura de incentivos; la estrategia utilizada por el alcalde de la ciudad para intentar evitar la oposición; y las implicancias que puede tener para las reformas educativas y otros programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) del mundo.

Opportunity NYC consta de tres subprogramas: (i) *Opportunity NYC Family Rewards*, (ii) *Opportunity NYC Work*, y (iii) *Opportunity NYC Spark*.

Este último es el principal componente educativo del programa y es administrado independientemente por el Departamento de Educación de la ciudad (ver Gráfico).

Opportunity NYC Family Rewards también incluye varios incentivos monetarios relacionados con la asistencia escolar y el desempeño académico. Para poder participar, los beneficiarios deben: (i) tener al menos un hijo matriculado en cuarto, séptimo o noveno grado en una

escuela pública de la Ciudad de Nueva York en septiembre de 2007; (ii) tener ingresos familiares inferiores al 130 por ciento de la línea de pobreza nacional; (iii) tener al menos un padre que sea ciudadano estadounidense o residente legal permanente; (iv) vivir en uno de los distritos comunitarios designados (*Opportunity NYC*, 2008). El Cuadro presenta una comparación entre *Spark* y *Family Rewards*, y dirige la atención a las diferentes condiciones y beneficios que conllevan las actividades educativas.

Los dos subcomponentes de *Opportunity NYC*, además, se diferencian en cuanto a la manera en que se llevaron a cabo la focalización y las inscripciones. *Spark* se focalizó en las escuelas y los grados. Se seleccionaron sesenta escuelas con rendimiento bajo y, dentro de ellas, a todos los alumnos inscriptos en cuarto y séptimo grado.

En contraposición, *Family Rewards* se focalizó inicialmente en los distritos comunitarios.

Se seleccionaron los seis distritos comunitarios más pobres de la ciudad: dos en Harlem (Manhattan), dos en Brooklyn y dos en el Bronx. Luego, se contrató a organizaciones benéficas y comunitarias que operaban en cada uno de estos distritos para que ubicaran y contactaran a las familias que cumplían con los criterios de elegibilidad.

El "proceso de búsqueda" de las familias comenzó con información del Departamento de Educación sobre los niños inscriptos en los grados elegibles (cuarto, séptimo y noveno) que recibían almuerzos gratuitos o a precio reducido (criterio de elegibilidad que se utiliza comúnmente como variable representativa de la pobreza en los Estados Unidos). Con dicha información disponible, las organizaciones contratadas comenzaron

El éxito de un programa basado en incentivos como *Opportunity NYC* depende, en cierto modo, del nivel de comprensión acerca de su funcionamiento por parte de los beneficiarios a fin de que estos puedan responder a los incentivos según las expectativas.

El programa no pretende modificar la estructura de gestión del sistema escolar, ni conlleva pedagogías innovadoras o nuevas prácticas docentes en el aula. Simplemente supone que logrará que se produzcan mejoras en las calificaciones de los exámenes mediante la entrega de incentivos monetarios a los estudiantes.

Opportunity NYC Family Rewards y Opportunity NYC Spark																
	Family Rewards	Spark														
Desarrollo y administración	Centre for Economic Opportunity, Seedco, MDRC y organizaciones comunitarias seleccionadas.	Departamento de Educación y American Inequality Lab.														
Beneficiarios	2.500 familias de Central e East Harlem (Manhattan), Brownsville e East New York (Brooklyn), y Morris Heights/Mount Hope e East Tremont/Belmont (el Bronx).	8.000 estudiantes de 60 escuelas de la ciudad han sido seleccionados para participar. Son alumnos de cuarto o séptimo grado.														
Condiciones y beneficios	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Condición</th> <th>Beneficio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>95 por ciento de asistencia escolar por mes</td> <td>\$25 por mes (estudiantes de escuela primaria y media) \$50 por mes (estudiantes de escuela secundaria)</td> </tr> <tr> <td>Asistencia a reuniones de padres y docentes</td> <td>\$25</td> </tr> <tr> <td>Obtención de una tarjeta de biblioteca</td> <td>\$50</td> </tr> <tr> <td>Mejora en las notas en los exámenes estandarizados a nivel primario y medio</td> <td>\$300 por examen (escuela primaria) \$350 por examen (escuela media)</td> </tr> <tr> <td>Aprobado en los exámenes individuales del examen Regents para completar la escuela secundaria</td> <td>\$600</td> </tr> <tr> <td>Revisión del examen y charla con docentes por parte de los padres</td> <td>\$25</td> </tr> </tbody> </table>	Condición	Beneficio	95 por ciento de asistencia escolar por mes	\$25 por mes (estudiantes de escuela primaria y media) \$50 por mes (estudiantes de escuela secundaria)	Asistencia a reuniones de padres y docentes	\$25	Obtención de una tarjeta de biblioteca	\$50	Mejora en las notas en los exámenes estandarizados a nivel primario y medio	\$300 por examen (escuela primaria) \$350 por examen (escuela media)	Aprobado en los exámenes individuales del examen Regents para completar la escuela secundaria	\$600	Revisión del examen y charla con docentes por parte de los padres	\$25	<p>“Los estudiantes de cuarto grado recibirán hasta \$25 por un puntaje máximo en cada una de las 10 evaluaciones parciales que se tomen en el transcurso del año, hasta un total de \$250”.</p> <p>“Los de séptimo grado pueden recibir hasta \$50 por examen hasta un total máximo de \$500 por año” (Seedco, 2007).</p>
Condición	Beneficio															
95 por ciento de asistencia escolar por mes	\$25 por mes (estudiantes de escuela primaria y media) \$50 por mes (estudiantes de escuela secundaria)															
Asistencia a reuniones de padres y docentes	\$25															
Obtención de una tarjeta de biblioteca	\$50															
Mejora en las notas en los exámenes estandarizados a nivel primario y medio	\$300 por examen (escuela primaria) \$350 por examen (escuela media)															
Aprobado en los exámenes individuales del examen Regents para completar la escuela secundaria	\$600															
Revisión del examen y charla con docentes por parte de los padres	\$25															

a buscar a las familias que reunían los requisitos necesarios a fin de completar sus solicitudes de admisión al programa. Cada organización era responsable de al menos 850 solicitudes familiares. Las familias beneficiarias fueron seleccionadas de la lista total de solicitantes mediante una lotería.

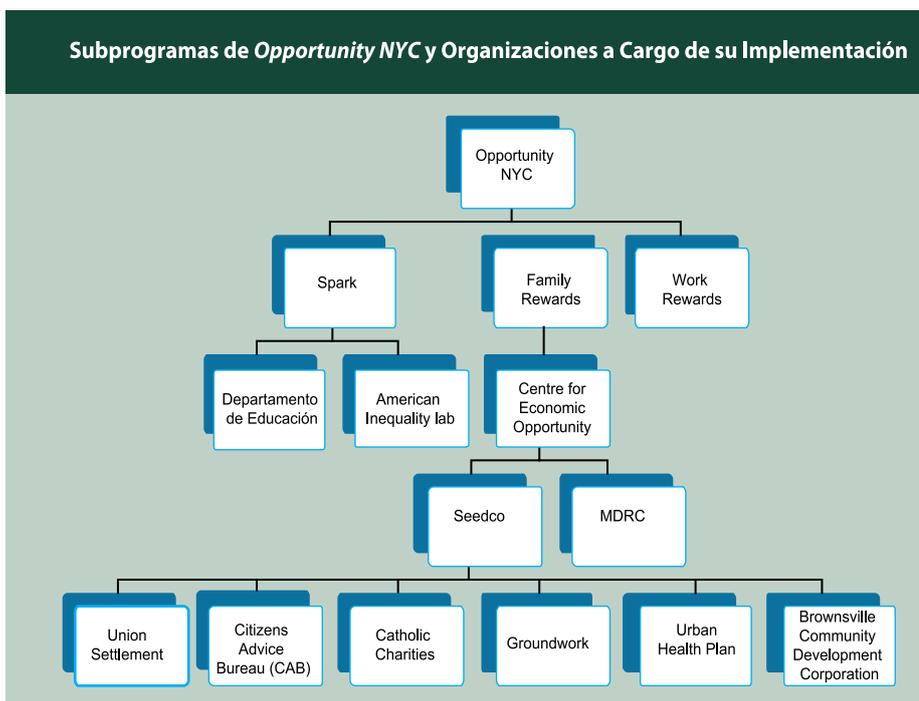
Es fundamental comprender cómo estos dos subprogramas se diferencian en cuanto al funcionamiento pero coinciden en cuanto

al propósito para poder analizar cuán probable es que garanticen el respaldo público necesario para que el programa prosiga y se expanda en el futuro. Se puede argumentar que el éxito de un programa basado en incentivos como *Opportunity NYC* depende, en cierto modo, del nivel de comprensión acerca de su funcionamiento por parte de los beneficiarios a fin de que estos puedan responder a los incentivos según las

expectativas. En este caso, sin embargo, la existencia de dos subprogramas relacionados con la educación (*Spark* y *Family Rewards*) puede provocar confusión y tener resultados subóptimos, sin mencionar la complejidad dentro de los subprogramas, que ofrecen diferentes transferencias monetarias para diferentes tipos de actividades (ver Cuadro).

Otra característica interesante de *Opportunity NYC* es que, por ser una iniciativa con financiación privada, no fue necesario obtener consentimiento político ni aprobación legislativa. En la primera fase piloto no hubo deliberaciones públicas ya que los contribuyentes no financian el programa. En lo que respecta a la sostenibilidad, sin embargo, ¿qué sucederá cuando el presupuesto inicial de US\$ 50 millones se haya gastado? Actualmente, tanto conservadores como liberales, y la mayoría de los docentes, se oponen al programa en principio. Sólo cierta evidencia muy positiva a partir de la evaluación de los efectos del programa podría contrarrestar dicha resistencia.

De todas maneras, se debería recordar que aparte del cabildeo político que los docentes pueden emprender a través de sus sindicatos o gremios, hay varias maneras en las que pueden poner de manifiesto su oposición en sus propias aulas. Por ejemplo, pueden negarse a



proporcionar la ayuda docente adicional que los estudiantes beneficiarios necesiten a fin de obtener mejores notas y recibir las transferencias monetarias.

Además, ¿cuáles serían las repercusiones futuras si *Opportunity NYC* tuviera éxito? Hay que observar que el programa no pretende modificar la estructura de gestión del sistema escolar, ni conlleva pedagogías innovadoras o nuevas prácticas docentes en el aula. Simplemente supone que, mediante la entrega de incentivos monetarios a los estudiantes, logrará que se produzcan las mejoras en las calificaciones de los exámenes que los encargados de formular políticas educativas han buscado durante mucho tiempo. Por lo tanto, dada la influencia de los resultados positivos de evaluaciones y la frustración en los Estados Unidos con reformas educativas pasadas, existen motivos para pensar que si

Opportunity NYC tiene éxito, podría provocar un cambio en el enfoque de las políticas educativas. El foco puede pasar de mejorar la calidad de la educación a aumentar la demanda al comprar la motivación y el esfuerzo de los estudiantes.

Dichas repercusiones pueden sobrepasar los límites de la Ciudad de Nueva York, “contaminando” no sólo a otras ciudades y estados estadounidenses, sino también a los programas de transferencias monetarias condicionadas de los países en desarrollo. Desafortunadamente, la mayoría de las veces, los programas y las políticas son transferidos de un país a otro por razones políticas y económicas, con frecuencia haciendo caso omiso de si son adecuados o no para los nuevos contextos en los que se pondrán en práctica (Steiner-Khamsi, 2004). Por consiguiente, los países deberían actuar con cautela: hacen falta muchos análisis

previos y medidas complementarias en materia de oferta antes de poder introducir condicionantes basados en el desempeño. Invertir en los beneficios en efectivo a cambio de desempeño académico, sin garantizar acceso y calidad, puede resultar ser un verdadero derroche del dinero público.

■

Opportunity NYC (2008). “Who Can Apply?” Sitio web del programa Opportunity NYC, <<http://www.opportunitynyc.info/who%5Fapply%5Fen/>> (visitado el 8 de enero de 2008).

Seedco (2007). “Mayor Bloomberg Releases Incentives Schedule for Opportunity NYC, Aimed at Helping New Yorkers Break the Cycle of Poverty”. Sitio web de Seedco, <<http://www.seedco.org/press/pressreleases.php?id=49>> (visitado el 20 de noviembre de 2007).

Steiner-Khamsi, G. (2004). *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York, Teachers College Press.

El Dilema de la Focalización en los Huérfanos en África Oriental y Meridional

por Sudhanshu Handa, Oficina Regional de UNICEF para África Oriental y Meridional, y Scott Stewart, University of North Carolina en Chapel Hill

Las transferencias monetarias sociales (TMS) son instrumentos de protección social relativamente nuevos en África Oriental y Meridional. En particular en el diálogo sobre política en materia de VIH/SIDA, la dimensión “protectora” de los programas requiere cada vez más el uso de las TMS para ayudar a las familias que cuidan a huérfanos y a otros niños afectados por el SIDA (UNICEF y ONUSIDA, 2004). Los expertos en SIDA defienden dichos programas porque el SIDA es la principal causa de mortalidad en edad productiva en África subsahariana y la región tiene entre 25 y 30 millones de huérfanos, un tercio de los cuales ha perdido uno de sus progenitores por causa de esta enfermedad.

La mortalidad relacionada con el SIDA en adultos en edad productiva ha causado una reducción drástica en los índices de esperanza de vida de la región y ha debilitado gravemente los sistemas de

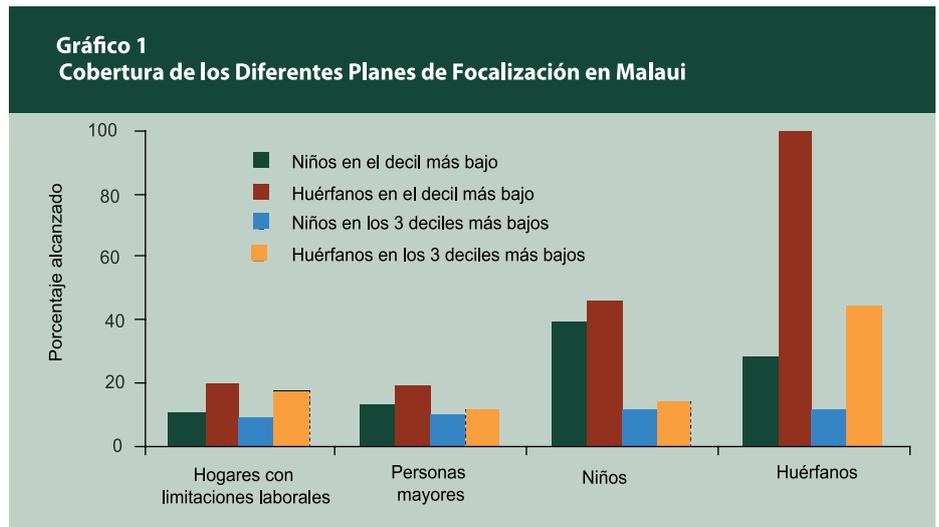
apoyo a familias, que de por sí ya no dan abasto con la pobreza extrema crónica. En este contexto, las TMS son cada vez más requeridas como medidas para paliar los efectos del SIDA, a fin de ayudar a las familias a hacer frente a las crecientes relaciones de dependencia y la carga asociada que conllevan los cuidados y, en particular, para proteger la salud y el desarrollo de capital humano de los huérfanos.

El mayor programa de transferencias monetarias para niños de África Oriental y Meridional es el programa nacional de subsidios para manutención infantil de Sudáfrica, que llega a más de 9 millones de niños. Varios países cuentan con programas menores, ya sea proyectos piloto (Kenia, Malawi, Zambia) o programas establecidos pero con baja cobertura (Mozambique). Actualmente, Lesoto está diseñando un

La focalización en hogares con niños tiene un mayor impacto sobre la inscripción escolar que otras estrategias de focalización.

La experiencia de cuatro países de África meridional demuestra que un enfoque focalizado en los huérfanos llega a más cantidad de niños en esta condición pero excluye a gran parte de los niños más pobres, ya que los huérfanos no se agrupan necesariamente en el decil con menor consumo.

En Malawi, la focalización en hogares con niños arroja un aumento en la inscripción escolar de cinco puntos porcentuales en niños de 6 a 17 años, mientras que la focalización en hogares con huérfanos resulta en un aumento de 4,2 puntos.

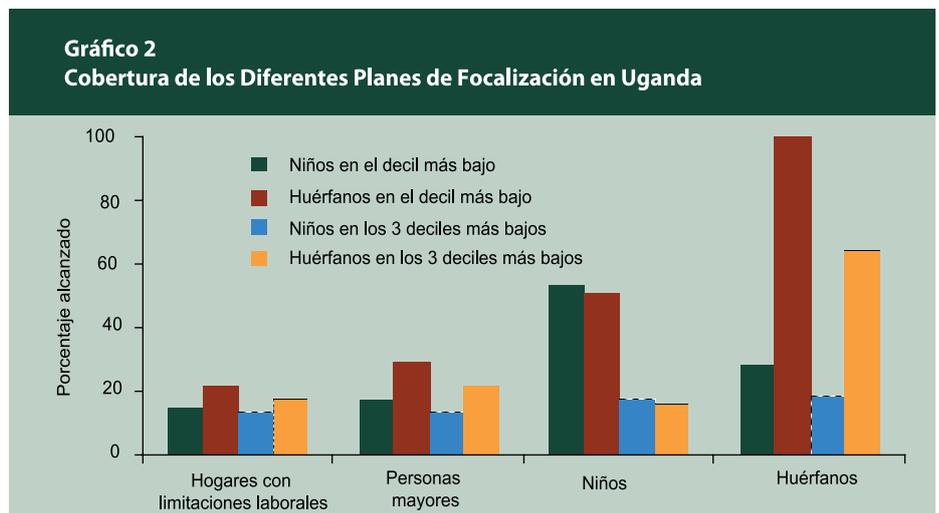


programa de TMS focalizado en huérfanos y niños vulnerables y tanto Botsuana como Namibia tienen programas de asistencia en efectivo o en especie para familias que cuidan a huérfanos. Muchos otros países hoy están considerando probar las TMS, entre ellos Angola, Ruanda, Tanzania y Uganda. Estos programas, por consiguiente, son parte muy importante del diálogo sobre política social en África Oriental y Meridional.

A medida que las TMS cobran cada vez más impulso en esta región de África, se generan varias preguntas técnicas sobre los parámetros a emplear en el diseño de los programas, como por ejemplo, focalización, niveles de transferencia y asequibilidad general. Con respecto a los huérfanos, una cuestión importante en materia de políticas es cómo ampliar tales programas de manera que lleguen a los niños que más necesitan asistencia. ¿Los gobiernos deberían centrarse explícitamente en los hogares con huérfanos para la entrega de asistencia

en efectivo? ¿O los programas deberían apuntar de un modo más general a la pobreza como el factor clave subyacente que determina la vulnerabilidad?

A fin de responder a estas preguntas, usamos microsimulaciones para establecer a quiénes se llegaría con los diferentes planes de focalización en términos de estructura demográfica y pobreza mediante encuestas de hogares en los países seleccionados. Los planes analizados son versiones estilizadas de los que actualmente se están ejecutando en África Oriental y Meridional: (i) hogares con limitaciones laborales (Malawi, Zambia); (ii) hogares con personas mayores o con discapacidades (Mozambique); (iii) hogares con huérfanos (Botsuana); y (iv) hogares con niños (Kenia). Utilizamos un presupuesto fijo del 0,5 por ciento del PIB, con 20 por ciento de costos administrativos. Se proporciona una transferencia fija del 30 por ciento del consumo medio del quintil más bajo en cada país.



En los Gráficos 1 y 2 se muestra un subconjunto de estos resultados focalizado en Malawi y Uganda. Se ilustra bien la disyuntiva política que enfrentan los gobiernos de África Oriental y Meridional al buscar proteger a los niños más vulnerables mediante TMS focalizadas. Las primeras dos barras en cada grupo muestran el porcentaje del total de niños y de huérfanos del decil más pobre a los que llegaron los programas. Las últimas dos barras muestran estos mismos porcentajes para los tres deciles más bajos.

En general, se llega a más niños de cualquier condición con el plan centrado en los niños o centrado en los huérfanos en los dos países que se muestran, en particular a los niños en el decil de menor consumo. En ambos países, el plan para huérfanos llega a todos los huérfanos en el decil más bajo, pero a menos niños en ese mismo decil. En Malawi, por ejemplo, el plan para huérfanos llega únicamente a cerca del 25 por ciento de los niños en el decil más pobre, como también sucede en Uganda. Esto ilustra la disyuntiva potencial que representa el focalizarse en familias pobres con niños frente a las que únicamente incluyen huérfanos.

La disyuntiva resulta menos evidente cuando se considera a todos los niños en los tres deciles inferiores. En Uganda, por ejemplo, si se consideran en conjunto los tres deciles inferiores, la "cobertura" del plan para huérfanos entre el total de niños es casi la misma que la del plan focalizado en los niños, pero la cobertura de los huérfanos es considerablemente más alta. Lo mismo sucede en Malawi: la cobertura que recibe la totalidad de los niños en los tres deciles más bajos es casi la misma en ambos planes, pero la cobertura de los huérfanos es más alta en el plan focalizado en los huérfanos.

Por consiguiente, únicamente cuando se centra la atención en los niños extremadamente pobres, aquellos en el decil más bajo, resulta evidente la distinción entre los dos planes (el centrado en los niños frente al focalizado en los huérfanos). Si los encargados de formular políticas le dieran mayor importancia a este grupo, y si fuera posible una buena focalización, entonces el plan que privilegia a los

niños por sobre los huérfanos llegaría a más niños en el decil más pobre en comparación con un plan focalizado en los huérfanos. Asimismo, tal plan llegaría a alrededor del 50 por ciento de los huérfanos en el decil más bajo.

En los cuatro países, el aumento proporcional en el consumo per cápita entre los hogares beneficiarios es más alto en el caso de estrategias que se focalizan en los niños de manera explícita, en comparación con estrategias que se focalizan en hogares con limitaciones laborales, con personas mayores, con personas con discapacidades o con huérfanos. En Malawi, por ejemplo, el aumento en el nivel de consumo de los beneficiarios es del 40 por ciento en el caso del plan para huérfanos pero del 48 por ciento en el caso del plan centrado en los niños; en Uganda, las cifras correspondientes son del 34 y 48 por ciento, respectivamente.

Esto pone de relieve el hecho de que el plan focalizado en los niños se relaciona con los hogares más pobres y sugiere que los huérfanos no necesariamente se agrupan en el decil de menor consumo. Se obtienen resultados similares cuando se analiza el índice de severidad de la pobreza (o brecha de pobreza al cuadrado), es decir, el indicador de pobreza más sensible a los cambios en el bienestar social entre los más pobres. En los cuatro países, las mayores mejoras registradas en este índice son el resultado de estrategias que se focalizan en hogares con niños, mientras que las estrategias que se focalizan en hogares con limitaciones laborales son las de menor efecto.

Con estos datos se estimaron asimismo simulaciones del impacto de las TMS sobre la inscripción escolar, aplicando un modelo probit para calcular la relación entre gasto y escolarización e incluyendo variables de control estándar, como la educación de la persona a cargo del hogar, la edad y el sexo del niño, la región de residencia y la distancia a la escuela más cercana. Los cálculos se efectuaron en función de la población beneficiaria, los tres deciles inferiores en la distribución del consumo, a fin de obtener respuestas relevantes de conducta.

En todos los países, una comparación del impacto estimado de las diferentes estrategias de focalización indica que el llegar a hogares con niños tiene un mayor impacto en la inscripción escolar que otras estrategias. En Malawi, por ejemplo, la focalización en hogares con niños arroja un aumento en la inscripción de cinco puntos porcentuales en niños de 6 a 17 años, mientras que la focalización en hogares con huérfanos resulta en un aumento de 4,2 puntos.

Otros planes traen aparejados incrementos menores en la asistencia escolar porque llegan a una menor cantidad de niños, y a su vez los niños a los que llegan pertenecen a hogares con un poder de consumo relativamente mayor.

Las TMS en África Oriental y Meridional que se focalizan en hogares con huérfanos llegan a la mayor cantidad de huérfanos, pero incluyen hogares que se encuentran en el tercer decil de consumo y a la vez excluyen a muchos de los niños más pobres que viven en los dos deciles más bajos.

La focalización en familias pobres con niños, no obstante, se traduce en una mayor concentración de recursos entre los hogares más pobres y en los niveles más altos de cobertura de niños en el decil más bajo. Esto destaca el dilema crucial que enfrentan las personas encargadas de formular políticas en un contexto en el que la protección social se ve impulsada por la agenda para paliar los efectos del VIH/SIDA. Se genera la disyuntiva entre una simple focalización en la pobreza, es decir en hogares pobres con niños, y una focalización en hogares con huérfanos.

Esta disyuntiva adquiere particular importancia cuando la atención se centra en los hogares extremadamente pobres, aquellos en el decil de consumo más bajo.

■
Schubert, B. (2007). The Impact of Social Cash Transfers on Children affected by HIV and AIDS. Nairobi, UNICEF-ESARO.

UNICEF y ONUSIDA (2004). The Framework for the Protection, Care and Support of Orphans and Vulnerable Children Living in a World with HIV and AIDS. New York, UNICEF/ONUSIDA.

por Esther Schuering,
Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit (GTZ)

Transferencias Monetarias Sociales en Zambia: Un Proyecto en Marcha

El fundamento jurídico del programa de transferencias no tiene la suficiente fuerza para que los ciudadanos reclamen sus derechos al mismo y los actuales niveles de financiación tendrían que registrar un fuerte aumento para que el programa tenga alcance nacional.

Los programas sociales en Zambia enfatizan el egreso temprano en vez de la mitigación eficaz de la pobreza, aunque sin financiación adecuada para dichos programas.

Los programas de asistencia social son los primeros en sufrir recortes en tiempos de dificultades presupuestarias y la defensa activa es vital para mantenerlos.

Zambia fue uno de los primeros países en probar las transferencias monetarias sociales. Fue una novedad en un país en el que otras formas de ayuda eran erráticas e irregulares.

Se generaron dudas sobre el organismo de ejecución, el Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales. Este ministerio no cuenta con un grupo considerable de funcionarios capacitados y experimentados ni con la influencia política necesaria para lograr mayores cambios en las políticas. Además de la escasez de recursos en un país de ingresos bajos, el programa tendría que afrontar aún el tema de la ausencia de una infraestructura adecuada para realización de pagos regulares y la ausencia de una percepción de la asistencia social como parte integral de los servicios sociales. Todas estas incertidumbres hicieron que un programa piloto fuera la elección obvia. La ejecución en modalidad piloto permitiría ensayar un enfoque radical; se podrían recopilar pruebas; se podría crear conciencia en los responsables de la formulación de políticas y de la ejecución así como en el público general; y se podrían examinar detenidamente la capacidad y las estructuras de implementación.

Hoy, cuatro años después del lanzamiento oficial del Piloto de transferencias monetarias sociales de Kalomo, es momento de evaluar si ha sido una mera experiencia interesante de aprendizaje en materia de programas de asistencia social o si tendrá continuidad como un programa nacional.

Ensayo y error: El plan de transferencias monetarias sociales se estableció en el distrito de Kalomo hacia fines de 2003 como intervención destinada a ayudar a hogares afectados por el VIH/SIDA y para hacer que el apoyo suministrado mediante el Programa Público de Asistencia Social fuera más eficaz en función de los costos. Los primeros resultados de la prueba fueron prometedores. El lanzamiento oficial del piloto fue en mayo

de 2004 y luego se amplió al resto del distrito. Los ajustes constantes al piloto de Kalomo fueron necesarios y revelaron la capacidad de reacción del piloto, así como un proceso de aprendizaje que representó un desafío para el Ministerio a cargo. Las estructuras y capacidades del Ministerio, así como su falta de incentivos basados en el desempeño, no favorecieron la gestión eficaz del programa. Para hacer frente a este problema se desarrollaron mini iniciativas piloto para un programa de incentivos basados en el desempeño, un sistema de información para la gestión y diversos programas de capacitación con la intención de fortalecer estas estructuras de gestión bastante frágiles.

En busca del impacto: La primera evaluación de impacto del piloto de Kalomo permitió extraer conclusiones preliminares sobre los cambios logrados en las condiciones de los hogares. Entre ellas se destacaron:

- niveles de saciedad más altos luego de las comidas (los hogares que seguían sintiendo hambre después de cada comida disminuyeron del 56,3 por ciento al 34,8 por ciento);
- mayor variedad el consumo de alimentos (más hogares que consumían vitaminas y proteínas en forma de verduras, frutas, pescados y carnes);
- reducción en la incidencia de enfermedades (del 42,8 por ciento al 35 por ciento);
- aumento en la posesión de activos (la posesión de cabras aumentó del 8,5 por ciento de hogares al 41,7 por ciento); y
- actitud comercial (se cuadruplicó la cantidad de hogares que realizaron inversiones y se duplicaron los montos invertidos).

La primera evaluación de impacto carecía de un grupo de control, lo que resultó particularmente problemático durante el año de sequías en que se hizo la evaluación. Por lo tanto, se encargó una segunda evaluación

para obtener mejores datos. Sin embargo, en programas como éste la mayoría de los efectos se dan a largo plazo y sólo se volverán evidentes con el transcurso del tiempo.

Al mismo tiempo, las evaluaciones de impacto provenientes de programas equiparables, como por ejemplo en Malawi, bien se pueden usar para respaldar argumentos a favor de este tipo de intervenciones. Por consiguiente, la investigación no termina en la frontera del país.

Análisis de opciones normativas: La región que abarca el programa piloto incluye ahora cinco distritos; y Zambia en la actualidad está analizando las diferentes necesidades de un programa periurbano. Se planea revisar diferentes mecanismos de focalización (focalización a nivel de la comunidad frente a un plan universal de pensiones de vejez), explorar mecanismos de distribución que no sean el sistema de puntos de pago (por ejemplo, tarjetas inteligentes y banca móvil) y determinar si la aplicación de condicionantes flexibles agrega valor. Se pretende que los diferentes programas piloto aporten información para diseñar un plan nacional, que el Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales prevé implementar este año.

Institucionalización: El peligro de cualquier plan piloto es que se trata de una solución aislada que no se integra bien en los sistemas existentes y las políticas globales.

Por lo general, los planes piloto no cuentan con fundamento jurídico. En Zambia, las transferencias monetarias sociales tienen sus raíces en la estrategia de protección social y el programa nacional de desarrollo, y también se las menciona en las políticas de seguridad social y bienestar social. El Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales incluso ha creado una línea presupuestaria por separado para los mismos. Por lo tanto, se reconoce que las transferencias monetarias sociales no pueden ser iniciativas autónomas.

Además, se han realizado los primeros intentos de fusionar las transferencias monetarias sociales con otras iniciativas de asistencia social gestionadas por el Ministerio, así como de examinar programas complementarios. El fundamento jurídico del plan no tiene la suficiente fuerza para que los ciudadanos reclamen sus derechos al mismo y los fondos que se asignan en la actualidad tendrían que registrar un fuerte aumento para que el plan tenga alcance nacional (haría falta más del doble del presupuesto actual del Ministerio para implementar un programa nacional).

Voluntad política en cámara lenta: Mientras que el Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales ha desempeñado un rol activo en impulsar las transferencias monetarias sociales, el Ministerio de Economía todavía no ha autorizado un programa nacional. La reducción de la pobreza se sigue

Planes Piloto de Transferencias Monetarias en Cinco Distritos: Análisis de las Opciones Normativas

Kalomo	Requisitos de capacidad para la ejecución a nivel local, regional, provincial y nacional. Desarrollo de módulos de capacitación y herramientas de planificación para ampliar el plan de transferencias monetarias sociales a otros distritos. Combinación del Plan Público de Asistencia Social usual y las transferencias monetarias.
Kazungula	Refocalización y mecanismo de egreso. Ejecución en un distrito alejado y con baja densidad de población.
Monze	Condicionantes flexibles en materia de salud y educación. Ejecución de las transferencias monetarias sociales sin asistencia técnica directa.
Chipata	Transferencias urbanas: requisitos de ampliación y cuestiones de administración. Valor de la transferencia (incentivo escolar).
Katete	Focalización universal basada en la edad.

Plan de Transferencias Monetarias Sociales en Zambia

Institución de ejecución:	Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales.
Grupo beneficiario:	<p><i>Opción 1:</i> hogares que son indigentes (sin apoyo externo regular, sin bienes productivos de valor, sin ingresos sustanciales) o incapacitados (más de tres personas a cargo por cada miembro productivo).</p> <p><i>Opción 2:</i> personas mayores de 60 años, posiblemente se analizarán sus recursos económicos en el futuro.</p>
Sistema de focalización:	Focalización a nivel de la comunidad con mecanismos de control y equilibrio.
Sistema de pago:	Puntos de pago en escuelas o centros de salud operados por empleados del gobierno.
Importe de la transferencia:	<p><i>Opción 1:</i> US\$ 10 por hogar, US\$ 2,5 para los niños, beneficio mensual que es pago bimensualmente.</p> <p><i>Opción 2:</i> US\$ 15 por pensionado.</p>
Control:	Sistema de control interno descentralizado.
Evaluación:	<p>Actualmente, dos evaluaciones de impacto (Kalomo 07 y Kalomo/ Kazungula/Chipata 08).</p> <p>Es inminente una tercera evaluación (Monze). Además, análisis de elementos de diseño tales como focalización, pago, gestión y condicionantes.</p>

considerando una consecuencia del crecimiento, y los programas sociales enfatizan el egreso temprano en vez de la mitigación eficaz de la pobreza.

La sociedad civil ha intentado iniciar un diálogo con el Ministerio de Economía pero lucha por lograr que se escuche su voz y que se replantee el asunto. La situación se complica aún más porque la política en Zambia a veces está personalizada. Esto es particularmente cierto si actores individuales con considerable poder para tomar decisiones no respaldan el programa, sean cual fueren sus resultados.

Si bien la asistencia social es parte del plan nacional de desarrollo y la política de bienestar social, no se exige al gobierno que cumpla con sus obligaciones. Se puede asumir que los programas de asistencia social son los primeros en sufrir recortes en tiempos de dificultades presupuestarias.

La defensa activa, la participación de los miembros del parlamento y la comisión de revisión constitucional ayudarán a mantener el programa. Una mayor cooperación con la sociedad civil y el diálogo con el Ministerio de Economía forman parte de los esfuerzos por generar la voluntad política necesaria.

¿Momento de ampliarse? El Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales

en la actualidad está organizando una revisión a fin de analizar críticamente todas las lecciones aprendidas. Si bien siempre resulta tentador continuar en una escala pequeña, una decisión de continuar la fase experimental también puede eternizar el programa piloto. Lo que hace falta es que el Ministerio a cargo, a partir de investigaciones y evaluaciones, haga avanzar el proceso.

El respaldo de la sociedad civil y los medios de comunicación puede ayudar a fomentar el interés de los parlamentarios, quienes podrían defender las transferencias monetarias sociales a los efectos de su agenda política. Existe una oportunidad para entablar un diálogo eficaz con el Ministerio de Economía.

También es importante recordar que el final de un programa piloto no significa el final del aprendizaje de lecciones. Ya que cualquier ampliación del programa sería gradual, habría un margen suficiente para efectuar ajustes a su diseño. En Zambia, la decisión de ampliarlo depende de la capacidad del Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales de aprovechar esta oportunidad a fin de crear más espacio fiscal, institucional y político a través de la estrategia adecuada en las esferas de la defensa, la comunicación y el desarrollo de la capacidad. ■

Las referencias para este artículo están disponibles en: <www.socialcashtransfers-zambia.org>.

Pensiones Sociales como Seguridad Social para el Desarrollo en África

por Michael Samson
y Sheshangai Kaniki,
Economic Policy Research Institute

Las pensiones sociales están diseñadas para abordar la pobreza en la vejez. Son beneficios en efectivo de carácter no contributivo pagados a las personas mayores, ya sea universalmente o algunas veces sujeto a una evaluación de recursos económicos (prueba de medios). Botsuana, Lesoto, Mauricio y Namibia pagan pensiones universales. Sudáfrica otorga una pensión sujeta a comprobaciones de recursos pero ha iniciado un proceso que probablemente resulte en la eliminación de este engorroso mecanismo de focalización. En Sudáfrica empezó a consensuarse la idea de que las pensiones sociales deben ser universales. Cada vez son más las pruebas en varios países sudafricanos de que las pensiones sociales, además de abordar la pobreza de un modo general, también contribuyen a un crecimiento económico favorable a los pobres. Hay investigaciones que muestran que las pensiones sociales en estos países reducen el hambre y la pobreza extrema y a la vez mejoran la atención médica, la educación y la igualdad de género.

Datos provenientes de encuestas de hogares revelan que en África las personas mayores son desproporcionadamente más pobres que el resto de la población. En 1997, por ejemplo, la tasa de pobreza para las personas mayores en Kenia era de alrededor del 50 por ciento, comparada con el 45 por ciento para la población en general. La magnitud y profundidad de la pobreza a menudo también son más altas entre las personas mayores.

La pensión social en Sudáfrica reduce la brecha de pobreza general del país en un 21 por ciento y en un 54 por ciento para los hogares con personas mayores. La pensión prácticamente elimina la brecha de pobreza para los hogares compuestos por personas mayores únicamente, lo que representa una reducción del 98 por

ciento. En Mauricio, la participación de los hogares con personas mayores por debajo del umbral de pobreza es del 64 por ciento sin la pensión social, pero de apenas el 19 por ciento cuando se la recibe. La pobreza económica se reduce considerablemente en todos los grupos de edad.

Los resultados de las simulaciones para los países africanos demuestran que una pensión social reduciría la tasa de pobreza para las personas mayores entre un 13 y un 19 por ciento. Las pensiones sociales, en especial si se ajustan en función de la inflación, pueden desempeñar un papel fundamental en la protección de los pobres contra los rápidos aumentos del precio de productos básicos, en particular alimentos.

Asimismo, una base empírica que se está formando desde África revela varios canales a través de los cuales las pensiones sociales contribuyen al crecimiento económico. En primer lugar, las pensiones sociales movilizan uno de los recursos menos aprovechados en muchos países en desarrollo: la capacidad de las personas mayores de asignar los recursos del hogar. Amplios estudios han documentado cómo las pensiones sociales aumentan la inversión en capital humano para los niños, en particular en términos de nutrición, salud y educación. En segundo lugar, las pensiones sociales alivian las restricciones a la liquidez familiar y contribuyen a que se hagan inversiones. En tercer lugar, estas transferencias regulares de ingresos ofrecen un mecanismo que ayuda a los hogares a manejar el riesgo social ya que alientan conductas productivas, en particular la participación en el mercado laboral. En cuarto lugar, en muchos países, las pensiones sociales fomentan cambios en hábitos de consumo que refuerzan el crecimiento económico. En quinto lugar, las pensiones sociales mejoran la cohesión social y la estabilidad política.

En Sudáfrica, los niños en hogares que reciben la pensión social tienen más probabilidades de asistir a la escuela y obtener logros académicos que los niños en hogares similares que no reciben los subsidios.

Las pensiones sociales proporcionan la seguridad de contar con los ingresos regulares que las familias necesitan para manejar el riesgo social e invertir en actividades con alto rendimiento.

Las pensiones sociales en Botsuana y Namibia absorben el 0,4 por ciento y el 0,7 por ciento del PIB, respectivamente. Los resultados de simulaciones muestran que Kenia puede otorgar una pensión social a todas las personas de 55 años o mayores con el 1 por ciento del PIB.

Si bien las pensiones sociales están destinadas directamente a las personas mayores de bajos ingresos, varios de los recursos apoyan el desarrollo de capital humano para los niños y los ayudan a convertirse en adultos más productivos. En Sudáfrica, los niños en hogares que reciben la pensión social tienen más probabilidades de asistir a la escuela y obtener logros académicos que los niños en hogares similares que no reciben los subsidios. Además, los niños (en particular las niñas) en hogares que reciben pagos de pensiones cuentan con más probabilidades de tener mejores indicadores de salud y nutrición. Las pensiones sociales brindan un apoyo esencial a la cantidad cada vez mayor de personas mayores que se desempeñan como cuidadores primarios de huérfanos y otros niños en condición vulnerable, un cambio demográfico agravado por el VIH/SIDA.

El sesenta por ciento de los pensionados de Lesoto cuidan niños que asisten a la escuela o instituto. El dinero de la pensión se utiliza para comprar uniformes, libros y útiles escolares. La pensión en Lesoto es importante también para el nivel de nutrición de los hogares beneficiarios. Antes de recibir la pensión, uno de cada cinco beneficiarios respondió que nunca tenía alimentos suficientes para satisfacer

el hambre. Este número se redujo a uno de cada diez luego de la introducción de la pensión social, mientras que la proporción de beneficiarios que siempre contaban con alimentos suficientes aumentó del 36 al 46 por ciento.

Las pensiones sociales proporcionan la seguridad de contar con los ingresos regulares que las familias necesitan para controlar el riesgo social e invertir en actividades con alto rendimiento. Algunas personas mayores en Namibia, por ejemplo, usan la pensión social para invertir en ganado y otras actividades agrícolas. En Sudáfrica, la pensión social apoya el acceso al crédito, aporta fondos para el alquiler de bienes de capital y financia los insumos para actividades agrícolas.

Las pensiones sociales reducen el riesgo de obtener resultados negativos en la búsqueda laboral y también alivian las restricciones a la liquidez. Permiten que los trabajadores inviertan en la búsqueda de empleos más productivos, ya que les proporcionan el apoyo esencial que necesitan para buscar trabajos decentes y evitar apegarse a las peores formas de trabajo. Hacen posible que los hogares más pobres eviten los mecanismos de seguro menos eficaces y mejoran las perspectivas laborales al reducir el riesgo y el costo de

la búsqueda de empleo. Además, estos subsidios apoyan de manera directa los gastos que aumentan la productividad, como por ejemplo de nutrición y acceso a servicios de transporte.

Los hogares sudafricanos que reciben pensiones sociales y otro tipo de transferencias tienen más posibilidades de formar parte de la población económicamente activa y tener más éxito en obtener empleo. Este impacto es considerablemente mayor para las mujeres de los hogares más pobres. La pensión de vejez en Sudáfrica también se asocia con una reducción del trabajo infantil, ya que los niños no necesitan trabajar y reciben apoyo para estudiar. El veintiuno por ciento de los beneficiarios de pensiones sociales en Lesoto gastan parte de los ingresos por subsidio en crear trabajos, que abarcan desde quehaceres domésticos generales hasta labores agrícolas.

Las pensiones sociales ayudan a financiar la migración de las mujeres en busca de trabajo y ayudan a las personas mayores a cuidar de los hijos de las trabajadoras, lo que conduce a un importante impacto laboral positivo para las mujeres que migran por trabajo. Estos resultados corroboran estudios anteriores que muestran impactos positivos en el mercado laboral e indican

Bibliografía Recomendada Relacionada con este Artículo

- Cichon, M. y R. Knop (2003). *Mission Report*, Windhoek, Namibia 19-26, enero de 2003 (página 8, caja: "Paying Pensions in Okuvimburi, Omaheke Region, Namibia"). Misión conjunta de la OIT y el gobierno de Luxemburgo.
- Crume, D. y M. Mapetla (2007). *The Impact of the Old Age Pension in Lesotho: Pilot Survey Results of Manonyane Community Council Area*, Roma, Institute of Southern African Studies.
- Devereux, S. (2001). "Social Pensions in Namibia and South Africa", *IDS Discussion Paper*, No. 379. Brighton, IDS.
- Dufflo, E. (2003). "Grandmothers and Granddaughters: Old Age Pensions and Intra-household Allocation in South Africa", *Research Paper Series*. Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology.
- Edmonds, E. V. (2004). "Does Illiquidity Alter Child Labour and Schooling Decisions? Evidence from Household Responses to Anticipated Cash Transfers in South Africa", *NBER Working Paper Series*, No. 10265. Cambridge, Massachusetts, NBER.
- Kakwani, N., H. H. Son y R. Hinz (2006). "Poverty, Old-Age and Social Pensions in Kenya", *International Poverty Centre Working Paper Series*, No. 24. Brasilia, International Poverty Centre.
- Roy, D. y A. Subramanian (2001). "Who Can Explain the Mauritian Miracle: Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?", *IMF Working Paper*, No. 01/116. IMF, Washington, DC. Disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01116.pdf>>.
- Samson, M., U. Lee, A. Ndlebe, K. MacQuene, I. van Niekerk, V. Gandhi y T. Harigaya (2004). "The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System", *EPRI Research Paper Series*, No. 37. Cape Town, EPRI.
- Statistics South Africa (2008). *Income and Expenditure of Households 2005/2006: Analysis of Results*. Pretoria, Statistics South Africa.
- Willmore, L. (2004). "Universal Pensions in Low Income Countries", *Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series*. New York, Columbia University.

que las pensiones sociales ofrecen recursos vitales para la búsqueda de empleo.

Las pensiones sociales pueden estimular la demanda de bienes y servicios locales. En Sudáfrica, las pensiones sociales cambian la composición del gasto nacional de importaciones a bienes locales, lo que aumenta los ahorros y hace crecer la economía. En Namibia, el poder adquisitivo creado por las pensiones sociales sustenta el desarrollo de mercados locales y revitaliza la actividad de la economía local. Como observó una persona de Namibia, "las ruedas de la economía local comienzan a girar el día de pago de la pensión".

A mediados del siglo pasado, Mauricio contaba con una economía vulnerable de monocultivo y altas tasas de pobreza. En la actualidad, registra la tasa de pobreza más baja de África. Un informe del Fondo Monetario Internacional, "Who Can Explain

the Mauritian Miracle?" (¿Quién puede explicar el milagro de Mauricio?), reconoce una variedad de causas interrelacionadas para que se diera este fenómeno, entre ellas la pensión social establecida en 1950 que ayudó a crear la cohesión social necesaria para reestructurar la economía por una senda de crecimiento alto.

Del mismo modo, la pensión social de Botsuana es el mecanismo más eficaz del gobierno para combatir la pobreza y apoyar la estabilidad social que ha alentado las tasas de inversiones altas requeridas para impulsar la economía de más rápido crecimiento de África en las últimas tres décadas. El sistema nacional de transferencias monetarias de Sudáfrica (del cual las pensiones sociales son componente fundamental) redujo considerablemente la desigualdad: el coeficiente de Gini disminuyó de 0,80 a 0,73.

Los gobiernos pueden diseñar planes de pensiones sociales en consonancia con los recursos fiscales disponibles. El tamaño de la transferencia y la edad de elegibilidad son dos variables que se pueden calibrar para garantizar la asequibilidad. Las pensiones sociales en Botsuana y Namibia absorben el 0,4 por ciento y el 0,7 por ciento del PIB, respectivamente. Los resultados de simulaciones muestran que Kenia puede otorgar una pensión social a todas las personas de 55 años o mayores con el 1 por ciento del PIB.

La evidencia proveniente de África meridional demuestra que las pensiones sociales constituyen la intervención más eficaz de los gobiernos para reducir la pobreza. También son inversiones asequibles en el crecimiento económico favorable a los pobres y un punto de partida para un sistema eficaz e integral de la seguridad social para el desarrollo. ■

¿Los Países Africanos Pueden Pagar la Seguridad Social Básica? ¿Pueden Permitirse no Tenerla?

*por Krzysztof Hagemejer,
Departamento de Seguridad Social
de la OIT, Ginebra*

Razones para contar con seguridad social básica

Sabemos que la seguridad social es un derecho humano reconocido como tal. Se la acepta como parte de una norma internacional del trabajo. Sabemos por experiencias en todo el mundo, tanto históricas como actuales, que la seguridad social es una herramienta poderosa no sólo para aliviar la pobreza, sino también para reducir la desigualdad (OIT, 2008a).

La experiencia de todas las economías de mercado desarrolladas ha demostrado que la seguridad social es parte indispensable de una economía de mercado eficaz. Los países de África necesitan desarrollar y aplicar con urgencia paquetes de seguridad social básica.

¿Cuánto costaría?

Muchos estudios han analizado los costos posibles de un paquete de seguridad social básica para países de bajos ingresos, entre ellos los de África. Por ejemplo, un estudio reciente realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2008a) analizó los costos de un paquete básico compuesto de:

- acceso universal a servicios de atención médica básica;
- pensiones básicas y universales de invalidez y vejez;
- asignaciones familiares básicas por los primeros dos hijos; y
- asistencia social básica que provea una garantía de empleo de 100 días al 10 por ciento más pobre de los jefes de hogar en edad activa.

Muchos gobiernos africanos asignan menos del 1 por ciento del PIB a las pensiones, a otro tipo de transferencias monetarias y a la asistencia social en especie.

Se puede demostrar que en África es posible afrontar el costo de un paquete de seguridad social básica, pero su ejecución requiere un esfuerzo conjunto de los países y de la comunidad donante internacional.

Como se muestra en el Gráfico 1, la parte del paquete no relacionada con la salud costaría (según las condiciones económicas y demográficas esperadas para el año 2010) entre el 3 y casi el 6 por ciento del PIB. Financiar el acceso universal a la atención médica básica requeriría recursos adicionales: entre el 1,5 por ciento (Guinea) y el 5,5 por ciento (Burkina Faso) del PIB.

El costo del paquete total sería de entre el 5 y el 10 por ciento del PIB, según las condiciones particulares de cada país. Otro estudio de la OIT (OIT, 2008b), realizado como parte del análisis del gasto de protección social y su rendimiento en Zambia, analizó el costo de un paquete similar de beneficios monetarios hipotéticos (pero con la asignación familiar limitada al primer hijo y por lo tanto de costo mucho menor). Demostró que a largo plazo el costo no superaría el 1,5 por ciento del PIB, sin incluir costos administrativos.

Un ejercicio similar para Tanzania (OIT, de próxima publicación) sitúa el costo del mismo paquete en poco más del 1,8 por ciento del PIB.

¿Cómo se pueden encontrar los recursos necesarios?

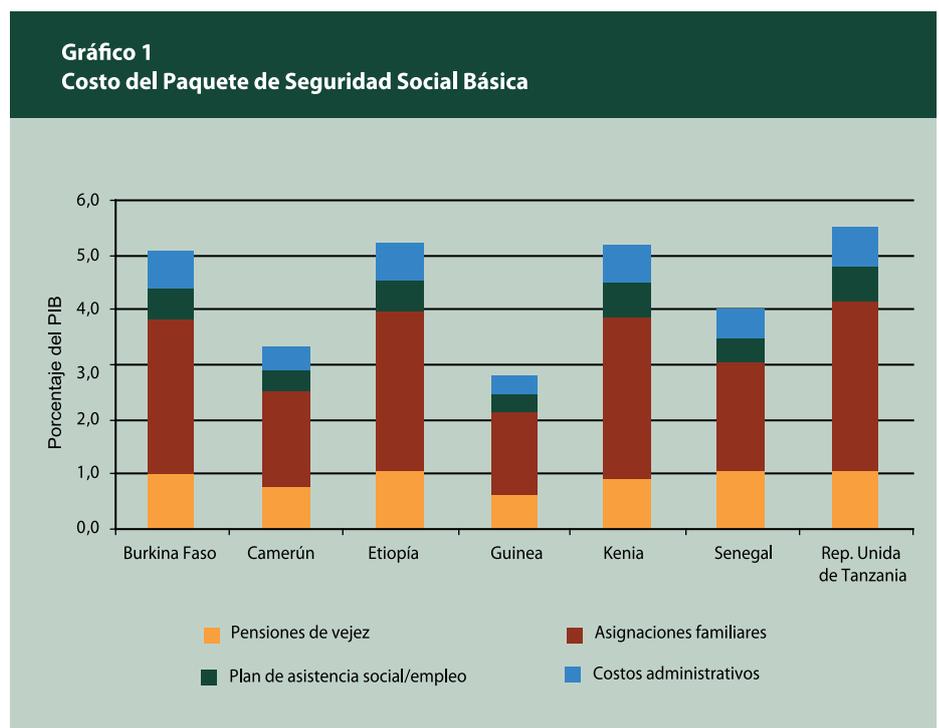
El gasto público total (incluidos los fondos de seguridad social) en los países de bajos

ingresos en África subsahariana es de entre el 25 y el 30 por ciento del PIB. La mayoría de estos países, no obstante, asignan un porcentaje muy pequeño de los recursos nacionales y externos disponibles a financiar la gestión de la seguridad social.

Muchos países asignan menos del 1 por ciento del PIB a las transferencias monetarias y la asistencia social en especie. Salvo pocas excepciones, los gobiernos asignan menos del 2 por ciento del PIB (Gráfico 2).

En algunos de estos países, incluso si se asigna un porcentaje mayor del total de los recursos públicos disponibles a ofrecer beneficios de seguridad social, casi la totalidad de estos beneficios llegan únicamente a una pequeña porción de la población, en la mayoría de los casos, sólo a empleados del gobierno y trabajadores del sector privado con empleo regular por contrato. Prácticamente ninguno de los beneficios llega a la mayoría: agricultores de subsistencia y pobres en zonas urbanas. En Zambia y Tanzania, por ejemplo, los gobiernos y los donantes asignan el equivalente a menos del 0,2 por ciento del PIB a todos los programas de asistencia social vigentes.

Incluso con los recursos actuales, hay un espacio fiscal que posibilitaría la financiación necesaria para establecer sistemas de



seguridad social básica y gradualmente llegar a la totalidad de las personas que lo necesitan. Pero lograr esto requeriría cambios en las asignaciones actuales de recursos presupuestarios.

Esto requiere:

- Racionalizar los programas sociales existentes al reducir sus costos y/o aumentar su eficacia para cumplir con los objetivos de reducción de la pobreza, es decir, integrar o coordinar los programas de asistencia o seguridad social vigentes a fin de evitar la superposición o el despilfarro, reducir los costos administrativos en los programas de pensiones contributivas existentes y mejorar el diseño y gestión general.
- Reevaluar todos los programas vigentes de gasto público para determinar si sirven a los objetivos de política más amplios de reducir la pobreza y la desigualdad (por ejemplo, ¿los subsidios al combustible tienen suficiente justificación económica si son transferencias “monetarias” para los ricos?).

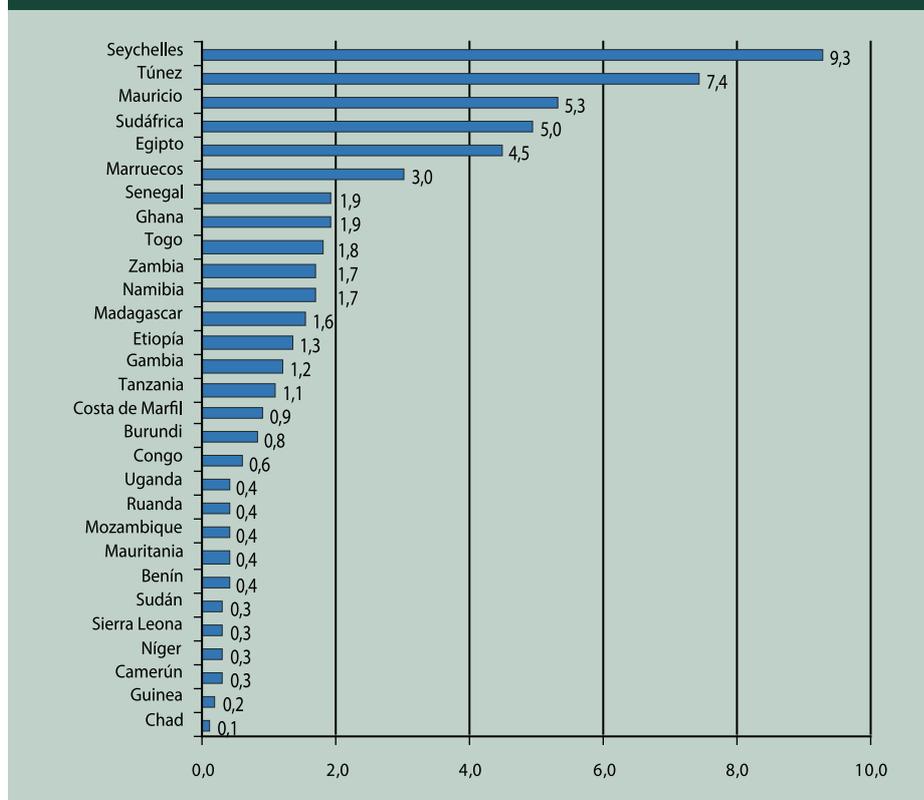
Como promedio, la mayoría de los países de África subsahariana aumentaron su recaudación fiscal de un 15 por ciento del PIB en 1997 a un 19 por ciento en 2006, principalmente mediante una recaudación más eficaz. Habrá que ampliar la base imponible de manera considerable y habrá que revisar y modificar los sistemas tributarios a fin de garantizar el máximo de recursos posibles.

Perspectivas

A medida que los países alcanzan mayores niveles de desarrollo económico, sus sistemas de seguridad social pueden avanzar en paralelo y ampliar el ámbito de aplicación así como el nivel y la calidad de los beneficios y servicios que suministran. Se puede demostrar que es posible afrontar el costo de un paquete de seguridad social básica, pero su ejecución requiere de un esfuerzo conjunto: los países de bajos ingresos deberían reasignar los recursos existentes y recaudar nuevos; a su vez, la comunidad donante internacional tendría que refocalizar los subsidios internacionales para financiar de manera directa los beneficios de protección social, para fortalecer la

Gráfico 2

Gasto en Seguridad Social no Relacionada con la Salud en Porcentaje del PIB



Fuente: Encuesta de Seguridad Social de la OIT y Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI.

capacidad de ejecución y administración de las instituciones nacionales de protección social y para brindar el asesoramiento técnico necesario.

Varios países de bajos ingresos de África y otros lugares han comenzado a adoptar estas medidas (acontecimientos recientes en países como Mozambique, Nepal, Tanzania y Zambia son apenas algunos ejemplos) y hay señales de que el proceso se acelerará en un futuro próximo.

Departamento de Seguridad Social de la OIT (2008a). "Can Low-Income Countries Afford Basic Social Security?"; Social Security Policy Briefings, Paper No. 3. Geneva, ILO.

Departamento de Seguridad Social de la OIT (2008b). Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget. Zambia. Geneva, ILO.

Departamento de Seguridad Social de la OIT. Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget. Tanzania. Geneva, ILO. Artículo provisional.

por Karla Parra Corrêa
y Rafael Perez Ribas,
Centro Internacional de Políticas
para el Crecimiento Inclusivo

Evaluaciones de Necesidades: Por qué son importantes para los Programas de TMC

Las evaluaciones de necesidades son herramientas valiosas para planificar y gestionar los programas de TMC.

Mediante una evaluación de necesidades se podría saber si, cuando envían los niños a la escuela, las familias pobres afrontan costos relacionados con actividades domésticas o económicas de otro tipo a las que se renuncia.

Una evaluación integral de necesidades basada en datos escolares puede ayudar a establecer un orden de prioridades para las diferentes necesidades a fin de mejorar la planificación y la asignación de recursos.

Como se evidencia en los artículos anteriores, los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) garantizan que los hogares pobres cuenten con un nivel mínimo de ingresos y, por lo tanto, este tipo de iniciativa puede lograr aliviar la pobreza de manera eficaz. Por otra parte, la existencia de condicionantes introduce vínculos directos entre impactos sobre la pobreza económica y resultados en otras áreas, como la educación y la salud.

Sin embargo, es probable que los programas de TMC no siempre logren satisfacer los objetivos que se plantean. En algunas circunstancias, su diseño y ejecución podrían no ajustarse adecuadamente a las condiciones sociales, económicas e institucionales locales. A fin de abordar estas condiciones con mayor eficacia, es fundamental realizar evaluaciones previas de brechas y necesidades.

Mediante las evaluaciones de necesidades se pretende suministrar evidencia empírica sobre el estado del acceso a los servicios sociales, las capacidades de las instituciones para gestionar los programas y la asequibilidad de los mismos. Los encargados de formular políticas pueden entonces evaluar la pertinencia y viabilidad de los programas antes de que se los aplique. Las evaluaciones de necesidades son herramientas valiosas para planificar y gestionar los programas de TMC.

Con una evaluación de necesidades se procura medir el alcance y la naturaleza de las necesidades de una población determinada y los servicios requeridos. Al identificar los déficits existentes en el acceso a servicios básicos, se deberían destacar las pruebas del perfil de la población que se ve excluida de un servicio determinado y los motivos de dicha exclusión.

Los análisis sectoriales, por ejemplo, permiten identificar si el acceso a servicios sociales se registra en un nivel deseado o si existe algún tipo de déficit. Mediante análisis de este tipo los diseñadores de programas obtienen información sobre las restricciones al acceso y las mejoras que se necesitan. Por ejemplo, un programa de TMC podría aspirar a mejorar la atención prenatal entre las mujeres pobres. Pero si prácticamente todas las embarazadas usan dicho servicio con regularidad, ese componente del programa no será relevante.

Una evaluación de necesidades puede evidenciar que la baja asistencia escolar se podría deber a factores de demanda y de oferta. Desde el punto de vista de la demanda, los ingresos y entornos familiares son los determinantes más significativos de la escolarización. Cuanto más pobre son y menos educación tienen los padres en una familia, más alto es el costo de oportunidad de colocar a sus hijos en la escuela.

Incluso cuando los servicios educativos son asequibles y accesibles, las decisiones familiares sobre la educación de los niños se toman en función del costo inmediato y de los beneficios esperados a largo plazo. Mediante una evaluación de necesidades se podría saber si, cuando envían los niños a la escuela, las familias pobres afrontan costos relacionados con actividades domésticas o económicas de otro tipo a las que se renuncia.

Las evaluaciones de necesidades también pueden aportar evidencia previa en torno a los efectos de un aumento en los recursos familiares sobre la asistencia y rendimiento escolares, el denominado efecto ingreso de los programas de transferencias monetarias.

Sin embargo, los ingresos no son los únicos determinantes de la asistencia y el rendimiento escolares. La educación de los padres y otras características del entorno

familiar también importan. Lloyd y Blanc (1996) demuestran que para algunos países africanos específicos, la educación de la persona a cargo del hogar también determina los resultados educativos de los hijos. A fin de abordar este tipo de determinantes, algunos programas de transferencias monetarias han incluido componentes condicionantes, ya que la disposición de dinero en efectivo en sí puede no resultar suficiente para neutralizar el efecto del entorno familiar.

Basándose en la evaluación de los determinantes de la oferta, los gobiernos pueden centrarse en aumentar la cantidad de escuelas e instalaciones relacionadas así como en mejorar la calidad de la educación. A este respecto, una evaluación integral de necesidades basada en datos escolares puede ayudar a establecer un orden de prioridades para las diferentes necesidades a fin de mejorar la planificación y la asignación de recursos.

Los programas de TMC por lo general se basan en estimular el lado de la demanda (las familias) del acceso a los servicios públicos. No obstante, es ampliamente reconocido que las brechas sociales no son sólo determinadas por factores de la demanda.

La escasez de instalaciones y la mala calidad de los servicios también explican las altas tasas de desnutrición y mortalidad en la niñez y que la mayoría de los niños no vayan a la escuela. En las zonas rurales de Mozambique, por ejemplo, la construcción de más escuelas tiene mayor impacto sobre la asistencia a la escuela primaria que los programas que aumentan los ingresos familiares (Handa, 2001). Una evaluación de necesidades puede aportar dicha información e indicar si las restricciones se relacionan con la oferta o con la demanda.

Los programas de TMC son, en general, percibidos como una intervención en materia de demanda (consultar el artículo de Pablo Villatoro en esta edición). Sin embargo, puesto que se reconoce que las restricciones en la oferta pueden hacer peligrar su éxito, muchos programas vienen aplicando la palabra “corresponsabilidad” en vez de “condicionante” para destacar la responsabilidad del gobierno en el abordaje de los déficits de la oferta.

En Honduras, el Programa de Asignación Familiar (PRAF II) incluyó un componente relacionado con la oferta. No obstante, una

evaluación previa, parte de una evaluación de necesidades, demuestra que la cobertura de escolarización primaria no afecta de manera significativa la asistencia escolar de los varones, circunstancia que principalmente se puede atribuir al entorno familiar y la disponibilidad de instalaciones preescolares.

El aumento de la oferta únicamente tiene un impacto importante en la asistencia escolar de las niñas. En este caso, un programa de transferencias monetarias condicionadas sería adecuado porque hay un grupo de niños cuya asistencia escolar no se ve afectada por las mejoras en la oferta de escuelas primarias (Ribas et al., 2008).

Asimismo, resulta esencial contar con un perfil de la población que se ve excluida de un servicio determinado a fin de elegir el método de focalización más pertinente. El asignar recursos de manera eficaz se relaciona con el hecho de si el programa está focalizado o no y cómo está focalizado.

Por un lado, mediante los métodos de focalización se mejora la eficacia dada la misma cantidad de transferencias. Por otro lado, estos métodos también conllevan ciertos costos. Cuando un buen mecanismo de focalización resulta demasiado caro para un país determinado, se le puede aconsejar que adopte un método de menor costo, aunque técnicamente sea menos complejo, que le brinde mayor espacio fiscal para ofrecer beneficios a otros hogares pobres. Dicha decisión con certeza dependerá de restricciones locales. También puede generar preocupaciones políticas en torno al método de focalización y pedidos de gestión de riesgos. En este caso, a escenarios diferentes pueden corresponder costos diferentes que se podrían definir en una evaluación previa de necesidades.

Otro punto que se debe evaluar antes de aplicar un programa de TMC es la capacidad de la estructura institucional. Los mecanismos de focalización, los sistemas de pago además del monitoreo y la aplicación de las corresponsabilidades dependen de la capacidad de las instituciones.

En Brasil, por ejemplo, el sistema de focalización descentralizado funciona mejor porque ya existían sistemas locales de gestión de las políticas sociales antes del programa *Bolsa Família*.

En otros países sin antecedentes similares, un sistema de este tipo podría terminar

en clientelismo si a nivel local no se asegura el cumplimiento de las pautas del gobierno central. Tal capacidad de ejecutar un sistema centralizado o descentralizado se puede analizar mediante una evaluación de necesidades antes de la ejecución de los programas.

Con respecto a intervenciones de protección social básica, como los programas de TMC, la asequibilidad es otra fuente de debate. Los encargados de formular políticas pueden hacer notar todos los tipos de costos implicados y las fuentes de financiación.

El espacio fiscal en torno a la ejecución de un programa de TMC depende de la disponibilidad de recursos del presupuesto nacional y de donaciones. Se ha determinado que la primera de estas fuentes puede resultar más sostenible cuando se corresponde con una estrategia de reducción de la pobreza, lo cual indica que un gobierno particular se ha comprometido fuertemente con la protección social. Una evaluación de necesidades puede dejar en evidencia que los beneficios de protección social no están fuera del alcance de los países de bajos ingresos, incluso si temporalmente se necesita asistencia internacional (consultar el artículo de Krzysztof Hagemeyer en esta edición).

Por último, al proporcionar evidencia empírica sobre los determinantes específicos del acceso a servicios sociales, así como sobre las capacidades financieras e institucionales que se requieren y con las que se cuenta, las evaluaciones de necesidades constituyen una herramienta estratégica para diseñar y ejecutar los programas de TMC, en particular en lugares en los que se dista mucho de lograr erradicar la pobreza. ■

Handa, S. (2001). “Raising Primary School Enrolment in Developing Countries: The Relative Importance of Supply and Demand”, *Journal of Development Economics* 69, 103–128.

Lloyd, C. B. y A. K. Blanc (1996). “Children’s Schooling in Sub-Saharan Africa: The Role of Fathers, Mothers, and Others”, *Population and Development Review* 22 (2), 265–298.

Pal, K.; C. Behrendt; F. Léger; M. Cichon y K. Hagemeyer (2005). “Can Low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a Modelling Exercise”, *Issues in Social Protection, Discussion Paper* 13.

Ribas, R.; K. Parra y E. Silva (2008). “CCT Needs Assessment: The Case of Honduras”, *Country Study Series*. Brasilia, IPC. *Artículo provisional.*

por Degol Hailu,
Marcelo Medeiros y Paula Nonaka,
Centro Internacional de Políticas
para el Crecimiento Inclusivo

Protección Legal para las Transferencias Monetarias: Por qué es Necesaria

Es importante brindar protección legal a los beneficiarios, en particular debido al carácter de largo plazo de los objetivos de desarrollo de capital humano.

Los programas de transferencias monetarias precisan de apoyo jurídico integral que esté diseñado específicamente para cada iniciativa y establecido por ley.

Las pensiones por lo general están amparadas jurídicamente por constituciones o documentos legales con carácter vinculante. Estas disposiciones legales protegen las transferencias sociales de sufrir recortes presupuestarios debido a recesiones económicas y cambios políticos. Pero no todos los programas de transferencias monetarias están sujetos a dichas disposiciones, es decir, un marco, establecido por un cuerpo legislativo, que no se pueda revertir con facilidad. Nos referimos también a un marco que proporcione derechos protegidos por la constitución y la legislación para garantizar el acceso a servicios básicos.

Los programas de transferencias monetarias proliferan pero pueden surgir problemas si cuentan con un marco jurídico frágil o mismo inexistente. Es importante brindar protección legal a los beneficiarios, en particular debido al carácter de largo plazo de los objetivos de desarrollo de capital humano. En el primer artículo de esta edición de Poverty in Focus, Degol Hailu y Fabio Veras Soares observan que los programas de transferencias monetarias atraen votos. La asociación de los programas con políticos prominentes puede comprometer su sostenibilidad en el tiempo y, por lo tanto, ayuda muchísimo institucionalizarlos. Una manera de hacerlo puede ser mediante el fortalecimiento del marco jurídico que regula los programas.

En el Cuadro 1 se presentan programas que tienen marcos jurídicos claramente definidos. Estas leyes y decretos se diseñaron específicamente para los programas detallados, que para nosotros es la mejor manera de garantizar su sostenibilidad y continuidad.

Resulta útil analizar detenidamente los estudios de casos por países. En su artículo para esta edición de Poverty in Focus, Tatiana Britto explica el proceso que condujo al establecimiento del programa de transferencias monetarias de Brasil, Bolsa Família. En enero de 2004, el presidente Lula finalmente aprobó un proyecto de ley después de 10 años de deliberaciones en el Congreso. La ley afirma el derecho a ingresos básicos para obtener alimentos, educación y atención médica. Si bien no brinda derechos universales, da prioridad a los más pobres. Brasil también cuenta con un programa de transferencias monetarias focalizadas no condicionadas, menos conocido pero igualmente importante, llamado Benefício de Prestação Continuada; se trata de transferencias mensuales a personas pobres mayores de 65 años o

Cuadro 1
Países con un Marco Jurídico Específico para las Transferencias Monetarias

Brasil	<i>Bolsa família</i>	Medida provisional 132/2003 Ley 10.836/2004 Decreto 5.209/2004 Decreto 6.135/2007 Decreto 6.157/2007 Medida provisional 411/2007 Decreto 6.392/2008
	<i>Benefício de Prestação Continuada</i>	Ley 8.742 - LOAS, 07/12/1993 Ley 10.741, 01/10/2003 Decreto 6.214, 26/09/2007
Chile	<i>Chile Solidario</i>	Ley 19949 mayo 2004
Sudáfrica	Subsidio para manutención infantil, Subsidio por vejez, Subsidio por invalidez, Subsidio estatal, Subsidio por niños a cargo con discapacidades y Programa de hogares de guarda	Ley de Asistencia Social, Ley 13, 2004
Mozambique	<i>Programa de Subsídio Alimentar</i>	<i>Boletim da República, I Série. Subsídio de alimentos. Decreto 1 16/93, 25 de agosto de 1993.</i>
República Dominicana	<i>Solidaridad</i>	Decreto 536-2005
India	<i>Sampoorna Grameen Rozgar Yojana (SGRY) National Food for Work Programme (NFFWP)</i>	Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural, 2005

con alguna discapacidad para el trabajo y la vida independiente. Este programa de transferencias monetarias también está garantizado por la constitución.

El programa chileno de transferencias monetarias condicionadas, Chile Solidario, está regulado por la Ley Chile Solidario de mayo de 2004. El ajuste de los beneficios en función de la inflación es uno de los puntos fuertes de este marco jurídico.

Sudáfrica ha desarrollado un amplio sistema de seguridad social que incluye el Subsidio para manutención infantil, Pensión no contributiva por vejez, el Subsidio por invalidez, el Subsidio estatal, el Subsidio para personas con discapacidades y el Programa de hogares de guarda. Estos planes se rigen y son reconocidos jurídicamente por la Ley de Asistencia Social y están respaldados por legislación constitucional. Este enfoque marca una nueva estrategia en el ámbito de la protección social en Sudáfrica y responsabiliza al gobierno nacional de garantizar los derechos en materia de seguridad social.

El Programa de Subsidio Alimentar (Programa de Subsidio Alimenticio) de Mozambique, establecido por decreto el 25 de agosto de 1993, es una iniciativa importante en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Conforme a este decreto, las personas que reúnen los requisitos tienen derecho a recibir transferencias monetarias.

En septiembre de 2005, el gobierno de la República Dominicana emitió un decreto que creó el programa Solidaridad como componente importante de la red de protección social del país. El decreto presentó la visión y las estrategias del programa, así como sus estructuras funcionales e institucionales.

La Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural de 2005 en la India respalda un programa de transferencias monetarias conocido como el Plan de Garantía de Empleo Rural. La ley asegura el cumplimiento de las disposiciones gubernamentales en materia de protección social y el derecho del público a las mismas.

Los seis programas indicados anteriormente están regulados por un marco jurídico y, por lo tanto, representan un enfoque a

Cuadro 2 Países sin un Marco Jurídico Específico para las Transferencias Monetarias

Etiopía	Productive Safety Net Programme	Manual de implementación de programas (PIM, por sus siglas en inglés), 2006 Plan de Gestión Social y Ambiental, 2006
Mongolia	Child Money	Ley de Bienestar Social de 2005 y enmiendas de 2006
Bangladesh	Primary Education Development Programme	Constitución, modificada en 2004 Ley de Educación Primaria, 1990 Plan de Educación Primaria (PEDP, por sus siglas en inglés), 2002
Ghana	Programa de subsidios sociales Livelihood Empowerment Against Poverty	Constitución de 1992 Ley 247 de Seguridad Social de 1991 Ley de los Niños, 1998, (Ley 560) Derecho Laboral, 2005 (Ley)

la protección social basado en derechos fundamentales. Además, su situación jurídica fortalece su sostenibilidad y continuidad y los protege contra crisis fiscales y cambios políticos.

Por contraste, los programas enumerados en el Cuadro 2 sólo cuentan con una cobertura imprecisa por parte de las constituciones y leyes generales. Se basan principalmente en declaraciones sobre políticas así como en manuales y pautas de operación y consideramos que se encuentran menos protegidos ante fluctuaciones políticas y económicas.

En comparación con los programas del Cuadro 1, son relativamente vulnerables. Los programas funcionan bien y pueden tener un impacto positivo, pero su ámbito de aplicación, continuidad y legitimidad serían mucho mayores si contaran con un marco jurídico.

En Etiopía, el programa Productive Safety Net Programme (Programa de Redes de Seguridad Productivas) no goza de reconocimiento constitucional. Puede estar bajo la tutela de alguna legislación relacionada, pero no recibe el apoyo de su propia ley específica. El programa se rige por un manual operativo y un plan de gestión.

El programa de Mongolia, Child Money (Dinero para los Niños), se basa en la Ley de Bienestar Social de 2005 y las enmiendas de 2006. Esta ley, sin embargo, abarca la

protección social en términos generales y, por ende, el programa no se ajusta a la categoría de planes con un marco jurídico específico de protección.

En Bangladesh, el programa Primary Education Development Programme (Programa de Desarrollo de la Educación Primaria) se basa en la Ley de Educación Primaria, pero así como en Mongolia la ley no dispone un marco jurídico específico para el programa.

El programa de subsidios sociales de Ghana, Livelihood Empowerment Against Poverty (Empoderamiento de los Medios de Vida contra la Pobreza), suministra transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas a las poblaciones beneficiarias. Existen leyes generales y políticas que podrían constituir un marco jurídico para el programa, como la constitución de 1992 y la Ley de Seguridad Social de 1991. Pero sigue faltando una normativa específica, si bien el tema está en debate.

Como conclusión, los programas de transferencias monetarias precisan de apoyo jurídico integral que esté diseñado específicamente para cada iniciativa y establecido por ley. Los encargados de formular políticas y los diseñadores de dichos programas deberían tener presente que la sostenibilidad se ve amenazada si cuentan con marcos jurídicos frágiles o directamente no cuentan con ninguno. ■

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

El Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI) cuenta con un completo programa de investigación acerca de los programas de transferencias monetarias. Actualmente se centra en estudios comparativos de un grupo de países de América Latina y África subsahariana.

Las investigaciones del IPC incluyen métodos cuantitativos y cualitativos así como también análisis previos y posteriores de las repercusiones de las transferencias monetarias en la pobreza y la desigualdad.

Publicaciones Recientes del CIP-CI sobre Transferencias Monetarias

[Impact Is Not Enough: Image and CCT Sustainability in Nicaragua.](#)
Charity Moore. One Pager No. 79. Marzo 2009.

[Nicaragua's Red de Protección Social: An Exemplary but Short-Lived Conditional Cash Transfer Programme.](#) Charity Moore. Country Study No. 17. Enero 2009.

[Opportunity NYC: a Performance-Based conditional Cash Transfer Programme. A Qualitative Analysis.](#) Michelle Morais de Sa e Silva. Working Paper No. 49. Noviembre 2008.

[¿Qué Familias Están en Condiciones de Salir del Programa Familias en Acción?](#)
Juan Miguel Villa . Evaluation Note No. 4. Septiembre 2008.

[‘Dolores del Crecimiento’: Desafíos Clave para Nuevos Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica.](#) Fabio Veras Soares y Tatiana Britto. One Pager No. 44. Agosto de 2008.

[The Recent Impact of Government Transfers on Poverty in Honduras and Alternatives to Enhance their Effects.](#) Rafael Guerreiro Osório. Working Paper No. 47. Agosto de 2008.

[New York's Brand-new Conditional Cash Transfer Programme: What if it Succeeds?](#)
Michelle Morais de Sa e Silva. One Pager No. 60. Julio de 2008.

[Los Desafíos del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en El Salvador, Red Solidaria.](#) Tatiana Britto. Country Study No. 9. Junio de 2008.

[Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia.](#)
Marcelo Medeiros, Tatiana Britto y Fabio Veras Soares. Working Paper No. 46. Junio de 2008.

[Los Logros y las Carencias de las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekoporã del Paraguay.](#) Fabio Veras Soares, Rafael Perez Ribas y Guilherme Issamu Hirata. Evaluation Note No. 3. Mayo de 2008.

[¿Los CCTs Reducen la Pobreza?](#) Eduardo Zepeda. One Pager No. 21. Abril de 2008.

[Transferências Condicionadas de Renda \(TCR\) Reduzem a Pobreza?](#)
Eduardo Zepeda. One Pager No. 21. Abril de 2008.

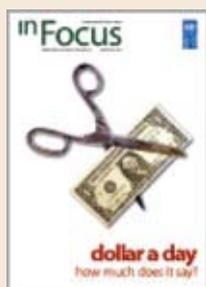
[Assessing Honduras' CCT Programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities.](#) Charity Moore. Country Study No. 15. Abril de 2008.

[Debatiendo los Métodos de Focalización para las Transferencias Monetarias: Índice Multidimensional vs. Proxy de Ingresos para el Programa Tekoporã de Paraguay.](#)
Rafael Perez Ribas, Guilherme Issamu Hirata y Fabio Veras Soares. Evaluation Note No. 2. Marzo de 2008.

[¿Pueden Todas las Transferencias Monetarias Reducir Desigualdades?](#)
Sergei Suarez Dillon Soares y Eduardo Zepeda. One Pager No. 36. Enero de 2008.

[Encarando las Limitaciones en la Capacidad para Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica: Los Casos de El Salvador y Paraguay.](#)
Fabio Veras Soares y Tatiana Britto. Working Paper No. 38. Enero de 2008.

Periódicamente, el CIP-CI publica y distribuye sus investigaciones mediante nueve formatos diferentes



Poverty in Focus:

Presenta una compilación de artículos breves en un formato popular



One Pagers:

Provocan debates sobre temas especiales



Policy Research Briefs:

Extraen importantes lecciones sobre políticas



Country Studies:

Presentan estudios de casos de un proyecto de investigación



Working Papers:

Dan a conocer los resultados de una investigación exhaustiva



Evaluation Notes:

Informan los resultados de evaluaciones de políticas sociales



Technical Papers:

Introducen debates altamente técnicos



Training Modules:

Se utilizan para el fortalecimiento de capacidades



Conference Papers:

Se presentan en eventos organizados por el IPC

Para mayor información sobre las publicaciones del CIP-CI visite:

www.ipc-undp.org



Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD

Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar

70052-900 Brasília, DF - Brasil

Teléfono: +55 61 2105 5000

Correo Electrónico: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org



Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD

Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar

70052-900 Brasília, DF - Brasil

Teléfono: +55 61 2105 5000

Correo Electrónico: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org