AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE
sustainable options for ending hunger and poverty
IFPRI®

WFP World Food Programme

Vinculando la Investigación y la Acción

FORTALECIENDO LA ASISTENCIA ALIMENTARIA Y LA INVESTIGACIÓN EN POLITÍCA ALIMENTARIA

Redes de Seguridad Social Baratas

¿Cuáles son los Costos de llegar a los Pobres?

¿Cuáles programas de redes seguridad social están al alcance de los hogares pobres? ¿Qué tan baratos son? Esta investigación demuestra que los programas de obras públicas tienen un gran potencial para focalizar los hogares pobres. Sin embargo, existe una gran variabilidad en su desempeño. Los subsidios al capital humano ofrecen un enfoque prometedor para atacar la pobreza y han demostrado tener un impacto substancial sobre los resultados de la nutrición, la salud y la educación.

Cada vez se reconoce más que los sistemas públicos de redes de protección social pueden jugar un papel crucial tanto en la protección de los hogares contra la pobreza como en la promoción del desarrollo de largo plazo. De hecho, para muchos de los pobres del mundo, los programas públicos de redes de protección social son su única esperanza de una vida sin pobreza, malnutrición ni enfermedad. Sin embargo, su desempeño ha sido variable, reflejando varias fallas que socavan su efectividad. Con frecuencia, una gran parte de los presupuestos de las redes de protección social es consumida por los costos administrativos, la corrupción y la ineficiencia operacional. O las transferencias (en forma de alimentos, otras transferencias en especie o en efectivo) en si mismas fracasan en estar disponibles para los grupos más vulnerables.

Típicamente, tres grandes tipos de intervención absorben el grueso de los presupuestos de las redes de protección social de los gobiernos: los subsidios públicos a los alimentos (incluyendo tanto los subsidios universales como los específicos), las obras públicas y los subsidios al capital humano en los sectores de educación y salud. La evidencia empírica demuestra con claridad que muy raramente los subsidios públicos universales a la comida son una manera barata de transferirles recursos a los pobres, reflejando tanto las altas filtraciones a los no pobres como las ineficiencias económicas que resultan de los precios distorsionados a los consumidores y a los productores. Las filtraciones de subsidios a los no pobres, debidas a la mala focalización, aumentan el costo presupuestario de transferir subsidios a la población meta pobre. Debido a esta filtración, a los gobiernos les cuesta $3.3 transferir $1 a los pobres a través de subsidios universales a los alimentos. Por esta razón, esta modalidad de distribución de alimentos a los pobres es vista con frecuencia como una medida provisional, hasta tanto no se puedan desarrollar instrumentos de política más efectivos. Aunque la focalización de los subsidios públicos a los alimentos (por ejemplo a través de tiendas de racionamiento) pueden mejorar la efectividad del costo, su desempeño no ha sido siempre satisfactorio, reflejando con frecuencia los altos costos administrativos, la corrupción y las filtraciones a los no pobres. De nuevo, enfocándose solamente en las filtraciones (ignorando por ejemplo los costos administrativos), en promedio cuesta $2.6 para transferirles $1 a los pobres.

Tradicionalmente, uno de los programas más populares ha sido el de obras públicas, el cual emplea a los pobres en proyectos que mantienen o crean un activo físico—una carretera, un sistema de irrigación. Más recientemente, los subsidios al capital humano en la forma de transferencias condicionadas a que los niños pobres asistan a la escuela o a los centros de salud, están creciendo en popularidad. Ambas intervenciones son atractivas porque pueden ayudar simultáneamente a mitigar la pobreza actual así como la futura, mediante el aumento de los activos del hogar y de la comunidad.

¿Cuáles programas de redes de seguridad social están al alcance de los hogares pobres? ¿Qué tan baratos son y qué lecciones hemos aprendido para mejorarlos? Las revelaciones generadas por investigaciones recientes pueden refinar la manera en que los recursos públicos (efectivo o alimentos) son transferidos para sacar a los hogares de la pobreza.

Revelaciones de la Investigación del IFPRI

Un estudio reciente del IFPRI/Banco Mundial revisó la evidencia disponible sobre el diseño y el desempeño de los programas de redes de seguridad social en 47 países de África, Asia, Europa del Este y América Latina. Los hallazgos demuestran que tales programas son en general exitosos en poner a disposición de los pobres una proporción alta de las transferencias, con los pobres recibiendo, un promedio de alrededor del 25 por ciento más de lo que hubieran recibido sin focalización. Éste se incrementa a 35 por ciento cuando no se incluyen los subsidios universales a los alimentos. Sin embargo, tanto la enorme variación en el desempeño (entre métodos de focalización, tipos de programas y regiones) como la gran cantidad de programas pobremente focalizados que se encuentran en la práctica (una sorprendente cuarta parte estaba beneficiando a los no pobres), resaltan la necesidad de poner suficiente atención a aspectos del diseño detallado y de la ejecución de los programas. La investigación indica que las obras públicas y el desarrollo de capital humano ofrecen una promesa fuerte para mejorar la subsistencia de los pobres. Pero la investigación también nos dice que puede hacerse mucho más para diseñar estos programas de tal forma que transfieran mejor los recursos y saquen a los hogares de la miseria.

Implicaciones para la Programación de la Asistencia en Alimentos

Los programas de obras públicas que transfieren recursos en forma de efectivo o alimentos parecen tener un gran potencial para focalizar los hogares pobres y vulnera-

bles. También, ellos tienen la ventaja adicional de construir activos físicos en las comunidades así como el darle entrenamiento a los individuos. Debido a la filtración en la sola focalización, cuesta en promedio $1.6 para transferir $1 a los hogares pobres. Pero hay una gran variabilidad en el desempeño: los tres mejores programas de obras públicas cuestan $1.3 para transferir $1 a los pobres (comparados con $4 para los peores cuatro). Se ha encontrado que ciertas características del diseño son cruciales para el desempeño general de las obras públicas. Un tanto en contra de la intuición, los salarios bajos son críticos. Los proyectos deben pagar salarios bajos para que atraigan solamente a aquellos para quienes los proyectos de obras públicas representan la oportunidad de empleo más atractiva. La focalización mejora con los salarios bajos porque los no pobres se autoexcluyen. La localización también cuenta. Cuando los programas de obras públicas son ubicados en zonas muy pobres, son atractivos durante las épocas bajas o durante las recesiones económicas, y permiten horas de trabajo flexibles para ajustarse a los patrones de vida de los pobres, pueden ser particularmente efectivos para atacar la vulnerabilidad.

En razón de que con frecuencia estas características de diseño no se dan, los estudios han demostrado que a menudo los participantes pierden ingreso de otras fuentes con el fin de participar en los proyectos de obras públicas. Estos salarios perdidos pueden constituir algo así como el 25-50 por ciento de lo que ellos podrían ganar de las obras públicas. Aplicando un 25 por ciento de la pérdida de salario, se calcula que el costo de transferir ingreso a los hogares pobres a través de obras públicas se incrementa de $1.3 presentado arriba a $1.7 por cada dólar transferido a los pobres. La selección y la calidad del producto del proyecto también cuentan y se ha demostrado que la participación de la comunidad en la selección y ejecución de los proyectos tiene retornos altos. Sin embargo, aunque el énfasis en el mantenimiento o creación de activos por parte de la comunidad le da a los programas beneficios más grandes en términos de la comunidad como un todo, también significa que estos programas pueden ser una manera muy costosa de transferirles ingreso a los hogares pobres. Por ejemplo, cuando los materiales, la administración y el equipo representan el 30 por ciento de los costos totales del programa, los costos totales de transferir recursos a través de obras públicas aumentan a $2.4 para transferir $1.

Los Subsidios al Capital Humano, los cuales son transferencias de comida o de efectivo, condicionadas a que los hogares inviertan en la nutrición, la salud y el estatus educacional de sus hijos, ofrecen un enfoque prometedor para atacar la pobreza. Invariablemente, los hogares más pobres son pobres no solamente en términos de niveles de ingreso y consumo, sino también en términos de sus niveles de nutrición, salud y educación. Al incrementar el capital humano en los hogares pobres, estos tipos de programas pueden contribuir significativamente a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Los subsidios al capital humano generalmente están muy bien focalizados, utilizando una combinación de aproximaciones de promedios geográficos y demográficos y métodos de focalización comunitaria. Dado que, en promedio, el 68 por ciento de los beneficios son percibidos por los hogares pobres, cuesta $1.4 por $1 transferido a los pobres; es decir, ligeramente más bajo que el costo de filtración promedio en las obras públicas. Además, los costos administrativos parecen ser relativamente bajos, en promedio, representando cerca del 20 por ciento del presupuesto.

También se ha demostrado, por medio de evaluaciones rigurosas, que los subsidios al capital humano tienen un impacto substancial sobre los resultados en la nutrición, la salud y la educación. Por ejemplo, en el Programa de Alimentos por Educación de Bangladesh, se estima que el dar ayuda en alimentos atada a la asistencia a la escuela aumentó la matrícula a la escuela primaria del 9 al 17 por ciento. Otros programas de educación, particularmente en América Latina, han probado ser aun más exitosos. En Nicaragua, uno de los países con ingreso más bajo de América Latina, los subsidios al capital humano dieron como resultado un incremento de 22 puntos porcentuales en las tasas de matriculación de la escuela primaria (del 69 al 91 por ciento). Los impactos de estos programas sobre la nutrición y la salud son igualmente impresionantes. En el programa de México hubo un incremento significativo en el crecimiento infantil y una reducción en la probabilidad de adelgazamiento para los niños en el rango de edad crítico de los 12 a los 36 meses. Estos resultados son consistentes con un incremento el 16 por ciento en el promedio anual de crecimiento del niño.

Comparación de los gastos presupuestarios por unidad de ingreso transferido a los hogares pobres

	Costo para transferir $1 a los hogares pobres	
Programa de Intervención	**Filtraciones de transferencias a los hogares no probres**	**Filtraciones más otros costos**
Obra Públicas	$1.6 ($1.3-$4)	$3.0 ($2.4-$7.6)
Subsidios al Capital Humano	$1.4 ($1.25-$2.3)	$1.7 ($1.6-$2.9)

Notes: Los números se refieren al costo promedio de transferencia (con el rango dado entre paréntesis). Para las obras públicas, otros costos incluyen los ingresos dejados de percibir (25 por ciento del salario en el proyecto) y los costos de materiales y de administración (30 por ciento del presupuesto del programa). Para los subsidios al capital humano, otros costos incluyen los costos.

Fuente: Ver referencia abajo.

Combinando esto con la eficiencia en la focalización, los subsidios al capital humano cuestan en total $1.7 para transferir $1 a los pobres y superan a los mejores programas de obras públicas discutidos arriba.

David P. Coady (2003) "Choosing Social Safety Net Programmes and Targeting Methods in LDCs," Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C. Contactar al autor en d.coady@cgiar.org.

Este resumen del IFPRI/PMA está basado en resultados preliminares de investigación. Copyright © 2003 Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias y Programa Mundial de Alimentos. Reseervados todos los derechos. Secciones de este documento pueden ser reproducidas sin el permiso expreso de, pero dándoles el debido crédito al IFPRI y al PMA.

CONTACTOS INSTITUCIONALES:
Bonnie McClafferty, International Food Policy Research Institute (www.ifpri.org), 2033 K Street, NW, Washington, DC 20006-1002 USA, Tel: +1-202-862-5600, Fax: +1-202-467-4439 Email: b.mcclafferty@cgiar.org

Robin Jackson, World Food Programme (www.wfp.org), 68/70 via Cesare Giulio Viola, Parco dei Medici, I-00148 Rome, Italy, Tel: +39-06-65132628, Fax: +39-06-65132840 Email: Robin.Jackson@wfp.org