

Transferencias directas en efectivo

Steven R. Tabor

WORLD BANK INSTITUTE
Promoting knowledge and learning for a better world



Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones contenidos en este documento son total responsabilidad de el o los autores y no deben atribuirse de manera alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a miembros de su Directorio Ejecutivo, o los a países a quienes representan.

Serie de Informes sobre Redes de Protección Social

El objetivo que persigue el Manual sobre redes de protección social del Banco Mundial es convertirse en un recurso práctico para aquellos que están involucrados en el diseño y la ejecución de este tipo de programas en todo el mundo. Aquí, los lectores encontrarán información sobre prácticas óptimas en una variedad de intervenciones, contextos nacionales, temas y grupos destinatarios, así como las actuales ideas de los especialistas y expertos respecto de la función que deben cumplir las redes de protección social en el contexto más amplio de los programas para el desarrollo. Estos manuales están diseñados para reflejar un alto nivel en términos de calidad, así como un cierto grado de consenso sobre las prácticas y políticas óptimas, entre el equipo a cargo de las redes de protección del Banco Mundial y los expertos en general. Los temas que se abordan en estos manuales son analizados en un primer momento por un comité directivo compuesto tanto por especialistas del Banco como externos y los borradores se someten a una revisión de pares para efectos de control de calidad. Sin embargo, el formato de esta serie es lo suficientemente flexible como para reflejar oportunamente los principales cambios en la materia en cuestión.

La serie de informes viene a engrosar la lista de materiales educativos contemplados en el curso de Redes de protección social ofrecido en Washington DC, así como de distintos cursos patrocinados por el Banco Mundial. El Manual sobre redes de protección social y el curso anual cuentan ambos con el respaldo de la unidad de Protección Social de la Red de Desarrollo Humano y por el Instituto del Banco Mundial. Esta última institución también ofrece cursos regulares adaptados a las realidades regionales a través de la metodología de aprendizaje a distancia.

Para más información sobre la serie de informes y documentos sobre otros temas de las redes de protección, comuníquese con el Servicio de Asesorías en Protección Social, teléfono (202) 458-5267; fax (202) 614-0471; e-mail: socialprotection@worldbank.org. Los ejemplares de los documentos relacionados sobre las redes de protección, incluyendo la serie de Manuales están disponibles en formato electrónico en www.worldbank.org/safetynets. Este sitio web también contiene versiones de los documentos traducidos, a medida que éstos están disponibles. A este respecto, hay un ambicioso plan en marcha para traducir el material (especialmente al español y al francés, y algunos al ruso). Para obtener más información sobre los cursos en redes de protección dictados por el Instituto del Banco Mundial, visite el sitio web www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets.

Documentos recientes y por publicar en la Serie de Informes sobre redes de protección, hasta agosto de 2002¹

<i>Temas</i>	<i>Autor</i>
<i>Intervenciones de programas</i>	
Transferencias en efectivo	Tabor
Programas relacionados con alimentos	Rogers y Coates
Subsidios a los precios y los impuestos	Alderman
Exenciones de tarifas en salud	Bitran y Giedion
Exenciones de tarifas en vivienda	Katsura y Romanik
Obras públicas	Subbarao
Microcrédito y seguros informales	Sharma y Morduch
<i>Temas transversales</i>	
Descripción general	Grosh, Blomquist y Ouerghi
Instituciones	de Neubourg
Focalización	Coady, Grosh y Hoddinott
Evaluación	Blomquist
Economía política	Graham
Género	Ezemenari, Chaudhury y Owens
Focalización comunitaria	Conning y Kevane
<i>Escenario nacional /grupo beneficiario</i>	

Países de ingresos muy bajos	Smith y Subbarao
Economías en transición	Fox
Pensiones no contributivas	Grosh y Schwarz

1. Ocasionalmente, los documentos pueden incorporarse o retirarse de la serie.

Resumen

Las transferencias en efectivo se refieren a la entrega de ayuda en forma de dinero a los pobres o a aquellos que, de no mediar la transferencia, tendrían un probable riesgo de quedar en la pobreza. Existen pocos planes de ayuda en efectivo establecidos por ley en los países en desarrollo y en aquellos en que sí existen, tienden a transferir prestaciones de pequeña monta. Los planes de seguro y asistencia en efectivo establecidos por ley son más comunes en los estados en transición y de mediano ingreso. En las naciones de la OCDE, las transferencias en efectivo son la forma más importante de protección en la red de seguridad social.

Si se comparan con los programas de transferencia en especie, los programas de transferencias en efectivo tienen una menor probabilidad de distorsionar los precios. Además, proporcionan una mayor opción de elección al beneficiario. Pero estos programas en general requieren mucho más información para fines de focalización y administración que los programas de asistencia en especie. Los programas de transferencias en efectivo que están orientados a grupos fácilmente identificables de individuos vulnerables pueden ayudar a obviar las dificultades que resultan de la aplicación de encuestas sobre los medios económicos o sobre los ingresos para determinar la elegibilidad para el programa.

Las transferencias en efectivo no necesariamente deben ser por montos muy importantes para que proporcionen una protección eficaz. Si los hogares de bajo ingreso ya tienen algunas entradas de sus actividades en el sector informal o de transferencias privadas, una transferencia en efectivo puede servir de ayuda para cerrar la brecha de pobreza más que para proporcionar un ingreso de sustitución total.

La experiencia en países de ingreso medio sugiere que los efectos adversos en el mercado laboral y en los incentivos originados por las transferencias en efectivo establecidas por ley pueden reducir los beneficios agregados de los programas, pero estos efectos se pueden evitar si se incorporan incentivos a los programas para que los beneficiarios se reintegren a la fuerza laboral. Estos programas también se pueden usar para combatir la discriminación de género. Los subsidios familiares, pensiones sociales y transferencias en efectivo ligados a la asistencia escolar en general suelen tener efectos positivos en los asuntos relacionados con la mujer.

Es difícil mantener el apoyo político para los programas de transferencias en efectivo. Para mantener la confianza de los electores y el apoyo político, es vital que los programas se comprendan de manera generalizada y que en general sean considerados sólidos y eficaces.

I. Introducción

Las transferencias en efectivo se refieren a la entrega de ayuda en forma de dinero a los pobres o a aquellos que, de no mediar la transferencia, tendrían un probable riesgo de caer en la pobreza. Las transferencias en efectivo son proporcionadas por los gobiernos y por el sector privado. Las primeras se pueden dividir en programas de asistencia social y de seguro social, mientras que las segundas incluyen transferencias entre hogares y de empresas a hogares. Aunque no todas estas transferencias son exclusivas de una red de seguridad social, cada una puede servir como importante fuente de protección de los ingresos durante una perturbación o una contracción económica. La importancia relativa de las transferencias en efectivo privadas y las establecidas por ley y de la asistencia social y seguro social varía según el país y las circunstancias. En este documento, se consideran las transferencias en efectivo en su sentido más amplio, reconociendo que estos programas sirven para múltiples objetivos. De estos, la protección que se otorga a través de la red de seguridad social es sólo uno.

Aunque las transferencias en efectivo son el principal componente de la red de seguridad social de las economías de mercado industrializadas, en las economías en desarrollo desempeñan un papel mucho más limitado¹. Según las estimaciones de la OIT (2000), más del 80% de la población está cubierta por una o dos formas de programas de transferencias en efectivo en las naciones industrializadas. Esto se compara con menos del 10% de la fuerza laboral en África y Asia, entre un 15% y un 60% de la fuerza laboral en América Latina, entre un 20% y un 25% de la fuerza laboral en las naciones de mediano ingreso de África del Norte y entre un 50% y un 80% de la fuerza laboral de los estados europeos en transición. Si se expresa en términos de gasto público, la distinción es aún mayor. Un grupo reducido de gobiernos de los países en desarrollo asigna más del 1% del PIB a programas de asistencia social en efectivo, mientras que los estados miembros de la OCDE asignan un promedio del 8% del PIB a esos programas (OCDE, 1998)².

En los estados de la OCDE fue evolucionando un conjunto sólido de programas de seguro social y de ayuda en efectivo durante el siglo pasado, formando una red de seguridad que cubre a casi todos los segmentos de la sociedad³. En los países en desarrollo, el papel de las transferencias en efectivo se

¹ Los gastos en protección social representan el 21% promedio del PIB en la Unión Europea, en que los gastos nacionales varían entre el 16% y el 25% del PIB. En las naciones industrializadas, el gasto público se elevó de un promedio del 12% del PIB, a principios del siglo veinte al 45% del PIB en 1990. De este, el 40% se registró en forma de gastos en seguro social (Tanzi y Schuknecht, 1997).

² Esto incluye subsidios familiares, asistencia para desempleo, asistencia social, pagos por invalidez y pensiones sociales.

³ Las primeras formas de programas de transferencias en efectivo reguladas por los gobiernos en las actuales economías industrializadas fueron las pensiones por invalidez para los trabajadores de las fábricas, iniciadas en la década de 1890. Con el desarrollo de la industrialización, la fuerza laboral se vio expuesta a un nuevo conjunto de riesgos de salud y de pérdida de ingresos relacionados con el lugar de trabajo. Los gobiernos respondieron a este problema disponiendo la obligatoriedad de los planes de cobertura por invalidez en el lugar de trabajo, reemplazando los planes de compensación proporcionados por las sociedades de beneficios mutuos y programas voluntarios de cobertura por parte de los empleadores. Con el tiempo, el principio de la cobertura obligatoria se extendió a muchas otras categorías de riesgo para los ingresos y contingencias. Entre los motivos argumentados para la intervención pública se incluía la poca visión de los individuos para protegerse en forma adecuada, la intención de evitar un comportamiento "parásito" por parte de aquellos ansiosos por obtener los beneficios, pero evitar el costo de la protección social, y el propósito de lograr la amplia

limita en gran medida a un pequeño conjunto de programas de seguro social que proporcionan protección a un pequeño segmento de la fuerza laboral⁴. En la mayoría de los casos, estos programas proporcionan un seguro a los ingresos limitado para los empleados fiscales, militares y de grandes empresas. En general, se consideran asignaciones en virtud de las leyes laborales o de bienestar para pensiones de los empleados, accidentes de trabajo, muerte o invalidez, maternidad, enfermedad y prestaciones por desempleo involuntario. En algunos países también se considera una asignación para prestaciones a la familia del empleado.

Uno pocos países en desarrollo tienen programas de transferencias en efectivo para ayudar a los que no están cubiertos por los planes de seguro social. Dependiendo del país, esto puede incluir pensiones sociales, subsidios familiares, apoyo para personas inválidas, huérfanos y viudas, beneficios condicionales, subsidios de ingreso mínimo o asistencia temporal para los desempleados.

A diferencia de la mayoría de los países en desarrollo de mediano ingreso, las transferencias en efectivo ocupan un lugar muy importante en las economías en transición. Esto refleja el legado socialista de compresión salarial, cobertura universal, pensiones públicas con alta tasa de sustitución y generosos subsidios familiares⁵. En los años noventa, muchos gobiernos en transición establecieron nuevos fondos destinados a la asistencia social y compensación por desempleo, ampliando al mismo tiempo la cobertura de la red de seguridad para incluir pensiones contributivas y privadas (Milanovic, 1998; Subbarao, 1999; Braithwaite y otros, 2000)⁶.

Hay varios motivos por los cuales la cobertura de los programas de protección social basada en transferencias en efectivo es tanto menor en los países en desarrollo que en las naciones en transición o en los estados industrializados. En primer lugar, los recursos fiscales son mucho más limitados en las naciones en desarrollo. El gasto en todos los efectos públicos, incluidas las transferencias en efectivo, necesariamente es restringido. Habitualmente se da prioridad al gasto público para medidas que reducen las restricciones estructurales (o de oferta) del crecimiento, más que a los programas destinados a aumentar la demanda del consumidor o a transferir ingresos (Beattie, 2000).

Además, las características estructurales de la mayoría de las economías en desarrollo tienden a limitar la aplicación de los programas de seguro social basados en transferencias en efectivo. El sector formal es reducido y con frecuencia está dominado por el servicio público. En este sector formal, los

mancomunación de riesgos que era posible bajo sistemas a nivel nacional (Kohler y Zacher, 1982, Flora y Heidenheimer, 1995).

⁴ En los cuadros 1, 2 y 3 se presentan ejemplos de programas de subsidio familiar, pensión social y seguro/subsidio de desempleo respaldados por el sector público en algunas naciones seleccionadas en desarrollo y en transición. En el cuadro 4 se presentan las tasas de cobertura de pensiones y de ingreso de sustitución correspondientes a economías en desarrollo y en transición. En el cuadro 5 se muestra la evolución del gasto en subsidios y en transferencias desde los años sesenta hasta los años noventa para algunas naciones industrializadas seleccionadas.

⁵ En 1988, los subsidios familiares representaron hasta un 25% de los ingresos promedio de una familia con dos hijos en Hungría, el 20% en Bulgaria y Checoslovaquia y el 17% en Polonia. En Italia, Francia y el Reino Unido, en tanto, sólo alcanzaban entre el 5% y el 8% (Milanovic, 1998).

⁶ En el cuadro 7 se muestra el lugar importante que ocupaban las transferencias en efectivo en los ingresos familiares a fines de los años ochenta y mediados de los noventa para una muestra de economías después de la era socialista.

trabajadores tienen patrones de ingreso uniformes y razonablemente altos, horizontes de planificación a más largo plazo y recursos más discrecionales que se pueden aprovechar para los planes de seguro social. Sin embargo, este no es el caso en la gran mayoría de los trabajadores pertenecientes a las economías en desarrollo y, por cierto, no es el caso de los pobres (van Ginneken, 1999).

En la mayor parte de las naciones en desarrollo, una gran cantidad de personas pobres vive de la agricultura o de las actividades en el sector informal, donde los ingresos son irregulares. Esto dificulta la fiscalización de los planes establecidos por ley que dependen de aportes regulares y obligatorios. El predominio de trabajadores independientes y del sector informal también dificulta la recopilación de información exacta sobre el ingreso o patrimonio. Además, la combinación entre poblaciones dispersas y una limitada infraestructura de servicios públicos en las áreas rurales eleva los costos de administrar los planes de ayuda en efectivo.

Los intentos por extender los programas de seguro social al sector informal en general han fracasado, porque los beneficios son pequeños y los costos altos, lo que reduce los incentivos para la afiliación voluntaria (Mesa-Lago, 1994). Otros factores que contribuyen a la baja cobertura de los programas de seguro social con transferencias en efectivo en los países en desarrollo son la falta de información accesible acerca de la disponibilidad de planes de asistencia, las deficiencias en el ámbito de la gestión y control y una limitada capacidad institucional para manejar los programas de asistencia social (van Ginneken, 1999; Beattie, 2000).

Sin embargo, en los países en desarrollo existe una creciente demanda por redes de seguridad social que incorporen alguna forma de transferencia en efectivo. Las perturbaciones se han vuelto más severas y más difíciles de prever. La democratización ha estimulado a las autoridades para que se muestren más sensibles a las necesidades inmediatas de los pobres. La menor seguridad del empleo, el mayor riesgo macroeconómico, la creciente desigualdad y la transmisión global de la volatilidad cambiaria contribuyen a un incremento de la demanda por protección social de parte de la clase media (Guptay y otros, 1998; Chu y otros, 2000; Rodrick, 1999a)⁷.

Durante muchos años, las políticas de bienestar seguidas en las economías industrializadas simplemente eran demasiado costosas y demasiado complejas para que las considerara la mayoría de las naciones en desarrollo. Sin embargo, la reforma de bienestar en las economías de mercado desarrolladas ahora está generando una nueva tecnología de programas de redes de seguridad social con transferencias en efectivo que podrían ser más adecuados para las naciones en desarrollo. El desempleo estructural, la globalización, el envejecimiento de la población y las presiones fiscales están obligando a los gobiernos de muchas economías desarrolladas a buscar medios de entregar una protección social más eficaz en función de los costos y compatible con los incentivos (Tanzi, 2000;

⁷ Los gobiernos que han adoptado reformas "orientadas al mercado" tienen mucho menos posibilidades de usar subsidios a los créditos, subsidios a los insumos agrícolas, apoyo a las empresas fiscales y políticas restrictivas de protección comercial que resguarden las empresas nacionales, o de transferir recursos a grupos específicos. Esto crea la necesidad de contar con formas de protección social menos distorsionadoras.

Ebersold, 1998; Klasen, 1999; Butti y otros, 1999; Pearson y Scherer, 1997)⁸.

En este documento, se examina el papel de las transferencias en efectivo en una red de seguridad social. Se centra en la función de las transferencias en efectivo en naciones en desarrollo y en transición, se hace referencia a la experiencia de los países desarrollados para ilustrar principios o extraer lecciones de esa experiencia. En primer lugar, en este documento se analizan los diferentes tipos de programas de transferencias en efectivo y los problemas que surgen en su interpretación. Luego, al abordar el problema del diseño de redes de seguridad social, se examinan los factores clave que afectan la opción entre un programa de transferencias en efectivo o en especie. Luego se revisan varios factores de diseño que influyen en la eficiencia y eficacia de las transferencias en efectivo como instrumento de una red de seguridad social. Entre los temas abordados se encuentran las opciones para ampliar la cobertura, la conexión entre generosidad de los programas y desarrollo económico, la adaptación de los programas para minimizar los efectos adversos en el mercado laboral, uso de transferencias para promover la igualdad entre géneros y el fomento del apoyo político para los programas. Por último, en el documento se analizan las estrategias para fortalecer la capacidad institucional con el objetivo de manejar con eficacia los programas de transferencias en efectivo.

II. Transferencias en efectivo: el panorama⁹

Los programas de redes de seguridad social tienen el objetivo de proporcionar ingresos, o su sustitución, a los pobres o a aquellos que, de no mediar la transferencia, tendrían un probable riesgo de caer en la pobreza. Los programas de transferencias en efectivo se pueden diseñar para que sirvan para múltiples objetivos, uno de los cuales es la protección mediante una red de seguridad social.

Existen dos tipos de programas de transferencias en efectivo establecidos por ley. El seguro social se refiere a los programas que son financiados en gran parte o en su totalidad por aportes para categorías definidas de trabajadores y empleados. Estos aportes por lo general son obligatorios y están regulados por el Gobierno. Por otra parte, los programas de asistencia social se refieren a las transferencias a determinados grupos beneficiarios pobres, como los desposeídos, inválidos o ciertas clases de ancianos. En general se financian con cargo a los ingresos fiscales. Tanto las medidas de seguro social como de asistencia social desempeñan un importante papel en las redes de seguridad social: las primeras proporcionan más bien una función de prevención de la pobreza y las segundas una función de asistencia de última instancia¹⁰.

Los programas de transferencias en efectivo además se pueden dividir en programas relacionados con

⁸ En 1998, alrededor de 8 millones de personas (o el 5% de la fuerza laboral) de la Unión Europea habían estado desempleadas por un año o más. Cinco millones de personas habían estado desempleadas por más de dos años. Menos del 70% de los hombres y 40% de las mujeres del grupo de edad entre 55 y 59 años estaban económicamente activos debido al crecimiento constante de la jubilación anticipada (UE, 1999).

⁹ Este sistema de clasificación se deriva de *Social Security Administration (1999), Social Security Throughout the World*, Washington D.C.

¹⁰ Una gran proporción de la población en los países en desarrollo sufre episodios periódicos de pobreza y se puede clasificar como pobres "transitorios" u "ocasionales". El seguro social podría servir de "tabla de salvación" de última instancia contra las consecuencias debilitantes de las perturbaciones adversas para este grupo de hogares.

el empleo, programas universales y programas de ayuda condicionados al nivel de ingreso. Los programas relacionados con el empleo basan sus desembolsos en pensiones sociales, seguro de desempleo, enfermedad, maternidad, subsidio familiar, indemnizaciones por despido y accidentes de trabajo en la existencia y duración de la relación de empleo (o actividad independiente). La cantidad y duración del pago en efectivo en general están relacionadas con el nivel y duración del empleo hasta el momento en que se interrumpen las remuneraciones. En algunos sistemas, las leyes laborales obligan a los empleadores a tomar un seguro que cubra determinadas contingencias. En otros, el Gobierno exige que se pague el seguro social en fondos administrados públicamente. Los programas de seguro social relacionados con el empleo normalmente son financiados con aportes obligatorios de los empleadores y empleados. El Gobierno es el principal garante y, en algunos casos, un financista residual del sistema.

Los programas universales proporcionan a todo el mundo prestaciones en efectivo de tarifa uniforme, sin considerar el ingreso, empleo o los medios de vida. En general se financian con cargo a los ingresos generales. Estos programas pueden incluir pensiones para personas sobre cierta edad, subsidios a los ingresos o pensiones para los inválidos, viudas o huérfanos y subsidios familiares. Los programas de prestaciones en efectivo universales en general se financian con cargo a los ingresos fiscales, pero también se pueden financiar en parte mediante aportes obligatorios de los trabajadores y empleadores.

En los programas de ayuda condicionada al nivel de ingreso, los requisitos que deben cumplirse en el ámbito individual o familiar para recibir las prestaciones se fijan con respecto a un estándar que generalmente está relacionado con las necesidades de subsistencia. Estas prestaciones habitualmente se limitan a los solicitantes necesitados o empobrecidos. La comprobación de los medios de vida adquiere muchas formas, en las que se asignan diferentes ponderaciones a los medios de vida, necesidades e ingresos, al igual que al ahorro familiar y otros recursos. Aunque los programas de asistencia en efectivo condicionados al nivel de ingreso pueden formar parte de programas nacionales, en general se administran a nivel local.

Los programas de transferencias en efectivo de los países industrializados en general están separados y son administrados como un conjunto de programas universales de ayuda condicionada al nivel de ingreso relacionados con el empleo. En muchos países en desarrollo, en cambio, operan sistemas de transferencias en efectivo en que se mancomunan varios riesgos bajo una agrupación de fondos de previsión. Los fondos de previsión funcionan como planes de ahorro obligatorio, en que los aportes de grupos específicos de empleados y empleadores se reservan en un fondo para los empleados participantes. A este fondo se puede recurrir en la jubilación y de interrupción de los ingresos o para pagar a los sobrevivientes.

Los programas de transferencias en efectivo también se pueden clasificar en obligatorios y voluntarios. Los programas obligatorios son aquellos administrados o regulados por el estado. En el caso de los programas obligatorios, el Gobierno es el principal garante del programa y cumple con una serie de responsabilidades de ejecución, supervisión y fiscalización.

Pero no todas las transferencias en efectivo son decretadas por el estado. Las transferencias voluntarias en efectivo e informales (transferencias entre hogares y entre empresas y hogares) desempeñan un

papel importante en las redes de seguridad social de las naciones en desarrollo. Los programas de transferencias en efectivo voluntarios incluyen aportes a los empleados para fines de conservación de los ingresos (como pagos de prestaciones en efectivo después de una interrupción inesperada del trabajo), transferencias proporcionadas por organizaciones de beneficencia y transferencias dentro de grupos de familiares, la comunidad y hogares que no están establecidas por ley.

En las economías industrializadas, las transferencias voluntarias en efectivo pueden ser bastante importantes. Adema y Einerhand (1998) informan que las transferencias voluntarias en efectivo por vejez y las prestaciones en efectivo por invalidez fueron, en 1993, equivalentes al 0,5% del PIB en Dinamarca, 0,73% en Alemania, 2,1% en los Países Bajos, 1,6% en Suecia, 1,9% en el Reino Unido y 2,4% en Estados Unidos.

A nivel mundial, la forma más importante de transferencias voluntarias en efectivo se realiza dentro de las familias y en general en forma de legados generacionales y ayuda de los padres a las familias jóvenes. Estas transferencias en efectivo, aunque abundantes en términos absolutos, desempeñan un papel más limitado en la red de seguridad social. En cambio, las transferencias privadas a través de grupos religiosos, grupos consanguíneos, sucesiones por causa de muerte, sociedades de fondos rotatorios y otras formas de asociaciones locales desempeñan un papel importante en la conservación de los ingresos y la gestión de riesgos en muchas economías en desarrollo.

Los sistemas de transferencias en efectivo también se pueden clasificar en términos de la duración de su cobertura. Las prestaciones mediante transferencias en efectivo que se proporcionan para compensar el riesgo de pobreza a largo plazo incluyen las que surgen de la pérdida de ingresos por vejez, invalidez y muerte. En muchos países, estos programas son administrados en conjunto, tienen condiciones de financiamiento mancomunadas y de calificación interrelacionadas y fórmulas de beneficio. Los beneficios a corto plazo incluyen prestaciones por enfermedad y maternidad y subsidios por accidentes de trabajo y de desempleo. Los programas de asistencia condicionada al nivel de ingreso, de asistencia social condicionada y los subsidios familiares entregan apoyo en efectivo que con frecuencia tiene una duración intermedia.

Los gobiernos utilizan una combinación de transferencias en efectivo "directas" y "cuasimonetarias" para proteger a los hogares contra la pobreza. Las transferencias cuasimonetarias se relacionan con programas fiscales que reducen la carga fiscal de un hogar a cambio de gastar en categorías definidas de bienes "sociales". Esto puede incluir créditos tributarios para compensar en forma parcial el costo de los gastos privados en vivienda, atención de salud y educación¹¹. Cuando en el mercado se intercambian en forma generalizada cupones de alimento y otras formas de asistencia social basadas en cupones, estas también se clasifican como transferencias cuasimonetarias.

La contribución de las transferencias en efectivo a la red de seguridad social se puede describir como cualquiera de las siguientes:

¹¹ Adema y Einerhand (1998) estimaron que las exoneraciones fiscales temporales cuasimonetarias para fines de transferencias sociales equivalían en 1983 al 1% del PIB en Alemania, al 2,2% en Estados Unidos y al 3,6% en el Reino Unido.

- ?? Asistencia social mediante efectivo + seguro social (de tipo de red de seguridad);
- ?? Programas de transferencias en efectivo de redes de seguridad relacionados con el empleo + universales + condicionados al nivel de ingreso;
- ?? Transferencias en efectivo de redes de seguridad establecidas por ley + voluntarias;
- ?? Programas de manejo de contingencias de la pobreza de largo plazo, plazo intermedio y corto plazo y
- ?? Programas de prestaciones en efectivo + cuasi monetarias de redes de seguridad.

Evaluar las transferencias en efectivo deducidos los impuestos (y no en términos brutos) proporciona una medida más exacta de la magnitud del aumento en el poder adquisitivo de los beneficiarios del programa. Hay diferentes categorías de prestaciones de transferencias en efectivo que frecuentemente están sujetas a impuestos¹². Las tasas impositivas también varían en forma considerable entre los países, lo que influye en el valor de la asistencia en efectivo de la red de seguridad que se puede usar para satisfacer las necesidades de consumo de los hogares (Adema, 1998)¹³.

En algunos casos, lo que puede parecer como una transferencia positiva de ingresos a los pobres bien puede tener un *efecto neto negativo en el bienestar* si el sistema tributario es muy regresivo. Chu y otros (2000) mencionan cifras que apuntan a una regresividad muy superior de los sistemas tributarios de los países en desarrollo que aquello de las naciones industrializadas. Cuando los sistemas tributarios son muy regresivos y las transferencias están deficientemente focalizadas, las familias de bajo ingreso podrían pagar más para financiar las transferencias en efectivo del sector público de lo que en realidad reciben a través de las prestaciones de las redes de seguridad.

El gasto en las transferencias en efectivo, ya sea en términos brutos o deducidos los impuestos, no es una medida de la conveniencia del programa¹⁴. Niveles iguales de gasto podrían indicar una tasa de sustitución generosa en un país de salarios bajos y una tasa de sustitución más baja en un país de salarios altos. El gasto puede ser alto en un país, porque la población dependiente es numerosa, y bajo en otro país, porque la economía es más exitosa y la población dependiente de los beneficios es mucho más baja. Algunos países dependen más de transferencias en especie o informales para entregar asistencia en sus redes de seguridad y otros dependen en mayor medida de programas de transferencias en efectivo establecidos por ley.

Las transferencias en efectivo pueden tener efectos mucho más profundos que la transferencia

¹² Esto origina el masivo problema fiscal analizado en Musgrave (2000).

¹³ La OCDE (1999) preparó estimaciones del valor bruto y deducido el impuesto de la asistencia social en efectivo de sus países miembros en 1993. Estas se presentan en el cuadro 13 del anexo.

¹⁴ Los grandes programas de transferencia social no necesariamente llegan a los pobres. En 1993 y 1994, más de la mitad de los desempleados por más de tres meses no recibió ninguna asistencia por desempleo ni asistencia social en Italia, Grecia y Portugal, según el Estudio Formal de la Comunidad Europea (UE, 1999). En Italia, menos del 25% de los gastos en transferencias en efectivo (cerca de un 25% del PIB) llega a los pobres. Más del 80% del valor de la pensión mínima se pagó a familias con ingresos equivalentes a más del doble de la línea de pobreza. En ese país, el sistema de protección social se ha llamado "la pobreza del bienestar", debido a la mala focalización, una impenetrable complejidad y la ineficacia de las transferencias en efectivo en combatir la pobreza (Rostagno y Utili, 1998).

inmediata de recursos. En algunos países, las transferencias en efectivo son una parte fundamental del contrato social¹⁵. Sirven para compensar las diferencias en las oportunidades de vida, fomentar una mayor equidad entre generaciones y corregir la desigualdad por motivo de raza, género o estado de salud. Se usan para promover la integración social, armonía industrial y solidaridad vertical. Las transferencias en efectivo también se utilizan para reducir la incertidumbre, alentar a los empresarios para que asuman riesgos y proporcionar una sensación de seguridad a todos los ciudadanos (Atkinson, 1999). Los efectos directos y externos de las transferencias en efectivo tienen importantes consecuencias para el bienestar social¹⁶.

III. Transferencias en efectivo versus en especie

Al diseñar una red de seguridad social, los gobiernos de los países en desarrollo se enfrentan a la disyuntiva de elegir entre transferencias en efectivo y en especie. Diversas consideraciones de carácter económico, administrativo y político influyen en esta elección (Grosh, 1994; Jiménez, 1993).

Factores económicos

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, las transferencias en efectivo generalmente se consideran superiores a las transferencias en especie, porque no influyen directamente en los precios del mercado. La eficiencia económica se ve mejorada hasta el punto en que el beneficio marginal de los bienes y servicios vendidos en una economía es equivalente a su costo social marginal. Cuando las autoridades responsables intervienen para fijar precios que son diferentes al beneficio social marginal o costo social marginal, como ocurre en el caso de los planes de transferencias en especie, los recursos se utilizarán de manera ineficiente (Blackorby y Donaldson, 1988).

En otras palabras, los programas de transferencia que bajan los precios de los *bienes previstos para los pobres* harán que los individuos produzcan más de estos bienes que en ausencia del programa. Los recursos que se podrían usar con mayor eficiencia para producir otros bienes y servicios se asignan a la producción de estos *bienes previstos para los pobres*. En este proceso se sacrifica un cierto grado de

¹⁵ En Goodin y otros (1999) se presenta una comparación empírica de los efectos directos e indirectos de las transferencias de bienestar en una sociedad liberal (Estados Unidos), corporativista (Alemania) y social demócrata (Países Bajos) con la ayuda de un panel de datos de ingresos y transferencias de diez años.

¹⁶ El ejemplo de Polonia en los años noventa ilustra la importancia de los efectos indirectos de las transferencias en efectivo en la reducción de la pobreza. Grootaert (1995) y Milanovic (1998) informan que a mediados de los años noventa, Polonia gastaba cerca del 4% del PIB en transferencias en efectivo (beneficios de desempleo, subsidio familiar y asistencia social) y casi el 15% del PIB en pensiones. Surgieron inquietudes acerca de la sostenibilidad fiscal de las transferencias y el efecto limitado en la reducción de la pobreza. Se recomendó mejorar la focalización de la asistencia social en los pobres (Braithwaite y otros, 2000). Keane y Prasad (2000) cuestionan las evidencias acerca del aumento de la desigualdad en Polonia y sostienen que el rápido crecimiento en el gasto en pensiones y beneficios de desempleo sirvió para compensar a los grupos sociales que se vieron afectados adversamente por las reformas de transición en ese país, preparando el terreno para una rápida reforma estructural, privatización y una pronta reanudación del crecimiento económico. Concluyen que las transferencias para reducir la desigualdad pueden facilitar una reforma económica "dolorosa" y, al hacerlo, permitiendo un crecimiento económico más rápido. También demuestran que los países en transición que tenían programas de transferencia amplios pudieron controlar el crecimiento de la desigualdad de ingreso y presentaron las tasas de crecimiento económico más altas en los primeros ocho años de transición.

eficiencia económica.

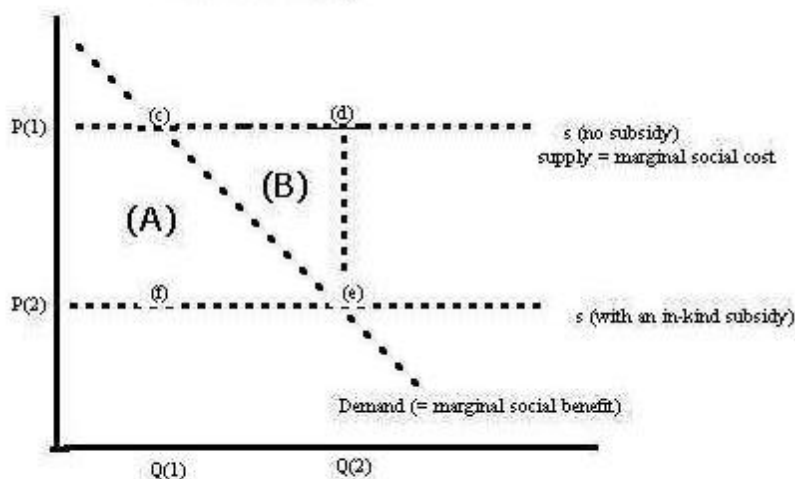
Los subsidios en efectivo proporcionan a los beneficiarios una mayor libertad de elección y les permiten alcanzar un mayor nivel de satisfacción con cualquier nivel determinado de ingreso que en el caso de las transferencias en especie¹⁷. Con un programa de transferencias en especie, los beneficiarios consumirán más del *bien previsto subsidiado* de lo que consumirían en ausencia del programa. Esto origina un consumo del *bien previsto subsidiado* más allá del punto en que su beneficio marginal (o valor para el beneficiario) es igual a su costo social marginal. La *pérdida de eficiencia* de un subsidio que distorsiona los precios es la diferencia en el beneficio de consumo total (utilidad o bienestar) con que contaría un beneficiario con un subsidio distorsionador de precios si en su lugar recibiera esa transferencia como una donación en efectivo sin restricciones. Si se supone que no hay ninguna externalidad positiva en el consumo y en la producción, mientras más inelástica sea la demanda y más elástica sea la oferta de un *bien previsto subsidiado*, mayor será la pérdida de eficiencia.

En cambio, con frecuencia se emplean los pagos en especie como medio de controlar, modificar o de otro modo influir en el comportamiento de los beneficiarios de la asistencia. En los programas de transferencia en especie, se proporcionan alimentos básicos, servicios de atención de salud o escolaridad a aquellos que no podrían costearlos de otra forma, o que tendrían pocas posibilidades de comprar los servicios adecuados aun cuando tuvieran los recursos adecuados. En la práctica, el grado en que la asistencia en especie influye en el comportamiento de consumo real de los hogares depende de si la asistencia en especie es inframarginal (es decir, menos de lo que por lo general se consume) o no.

A nivel de mercado, un subsidio en especie puede originar una *carga excesiva* para los contribuyentes, porque el costo del subsidio es mayor que el valor del beneficio recibido por el beneficiario de la transferencia. Esto se ilustra en la figura 1 a continuación. Para el beneficiario de la transferencia, el valor de un subsidio en especie (como el acceso a una vivienda a un precio subsidiado) es igual al área bajo la curva de demanda (A). El costo fiscal total del subsidio equivale a las cantidades A+B. La cantidad B, o el excedente del costo con respecto al valor del subsidio al beneficiario, es la carga excesiva del programa de subsidio. Para las autoridades responsables, mientras mayor sea la carga excesiva (Área B), mayor será el grado en el cual un programa de transferencias en efectivo podría proporcionar a los beneficiarios el mismo bienestar a un costo fiscal mucho menor.

¹⁷ Para obtener un análisis más completo de las consecuencias de las transferencias en efectivo versus en especie en el bienestar económico, véase Hyman (1999).

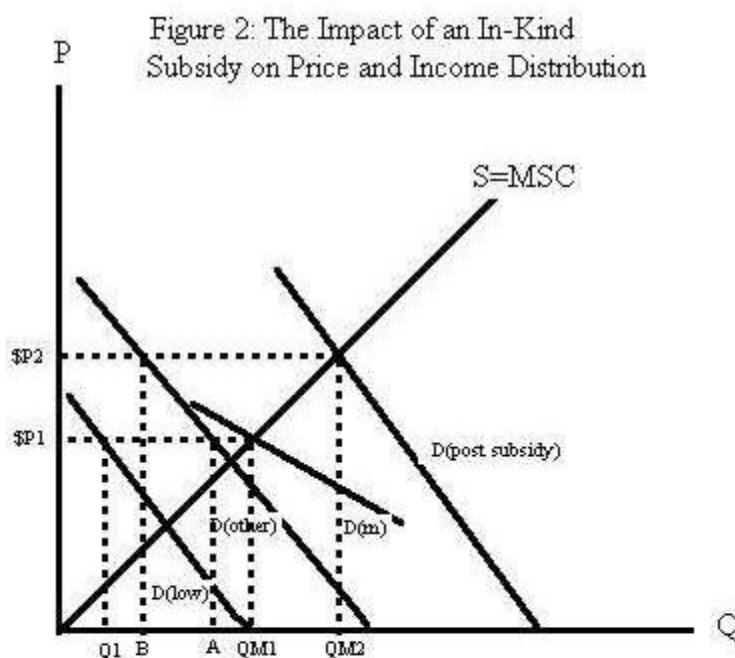
Figure 1: Example of the Excess Burden Resulting From an In-Kind Subsidy



Note: the cost of the subsidy is represented by the rectangular area $P(1)P(2)(e)d$.
 The net benefit to recipients is represented by triangle $A-B$, the difference, is the excess burden of the subsidy.

Los subsidios en especie no sólo influyen en el precio de un "bien subsidiado". También pueden influir en el precio de mercado de los bienes no subsidiados. Cuando esto sucede, los productores de esos bienes ganan y los hogares no beneficiarios de subsidios pierden. El resultado neto es que la distribución del ingreso cambia, posiblemente en una forma inaceptable para los electores. Aunque las transferencias en efectivo también influirán en la distribución del ingreso, los efectos de esta distribución son un objetivo explícito del programa, más que un efecto no previsto.

En la Figura 2 siguiente se ilustra el problema de los subsidios en especie y sus efectos adversos en la distribución del ingreso. Se supone que el Gobierno ha decidido proporcionar un servicio básico (como atención de salud) sin costo a una población de bajo ingreso. Antes de la entrega del subsidio, la población de bajo ingreso consume Q_1 de servicios de atención de salud y el resto de la población consume una cantidad B . Al precio de equilibrio $\$P_1$, la cantidad de equilibrio de mercado consumida es Q_{M1} . Cuando se proporciona acceso a servicios de salud sin costo a los hogares de bajo ingreso, su consumo aumenta a Q_{M1} . Al agregar Q_{M1} a la demanda de la curva de demanda D (otra), se obtiene la curva de demanda final posterior al subsidio. En este nivel de demanda, el precio de equilibrio aumenta a $\$P_2$. Ante un aumento de precios, el consumo del grupo que compra los servicios de atención de salud a precio de mercado disminuirá al punto B . La demanda total de mercado al precio más alto ($\$P_2$) será la suma del consumo del grupo subsidiado (Q_{M1}) y el consumo al precio de libre mercado ($\$P_2$), que es B . Se verá afectada la distribución del ingreso, porque los proveedores de servicios de atención de salud ganarán ingresos más altos, mientras que los consumidores que no cumplan con los requisitos para recibir el subsidio pagarán más (y consumirán menos) por sus servicios de atención de salud, además de financiar los costos tributarios del subsidio de la atención de salud.



Desde una perspectiva de gestión macroeconómica, los programas de transferencias en efectivo generalmente se consideran superiores a los programas de transferencia en especie, porque aumentan la previsibilidad del gasto público y pueden ayudar a estabilizar automáticamente (esto es, aumentar cuando la economía crece y disminuir cuando la economía se desacelera) la economía durante el ciclo económico¹⁸. Las principales desventajas para la gestión macroeconómica consisten en que reducen las posibilidades de gestión fiscal discrecional y pueden verse sujetos a una progresión de los gastos.

A diferencia de los programas de subsidio en especie, los programas de transferencias en efectivo por lo general no se ven afectados por los cambios en los precios de los productos o el costo de vida. Esto ayuda a proteger el presupuesto para el programa de transferencias en efectivo cuando se producen aumentos inesperados en la inflación o en los precios de los productos. Como resultado, es más fácil pronosticar las necesidades presupuestarias.

En comparación, los programas de asistencia en especie requieren cambios en el diseño y plan físico del esfuerzo de asistencia para satisfacer los cambios en la demanda del programa. Por ejemplo, una

¹⁸ Los estabilizadores fiscales se relacionan con la función de la política fiscal en la expansión de la demanda cuando la economía se está desacelerando y en la reducción de esta demanda cuando la economía se está expandiendo. Esto puede contribuir a la estabilidad de los precios al reducir las presiones en los precios cuando la economía se está recalentando y al estimular la demanda cuando la economía se está desacelerando. Lindbeck (1997) cuestiona la validez de la función automática de los pagos de transferencia como estabilizadores. Señala que en países con acuerdos generosos del estado benefactor, el déficit presupuestario tiende a "explotar" en recesiones profundas. La rápida acumulación de la deuda pública debido a las mayores obligaciones de gasto en bienestar podría impedir la recuperación, porque los hogares podrían dudar de la capacidad del gobierno de cumplir con los compromisos prometidos en materia de beneficios o temer futuros aumentos de impuestos y reaccionar con la acumulación de ahorros precautorios.

contracción económica podría aumentar la demanda privada por viviendas subsidiadas. Pero podrían transcurrir uno o dos años antes que este aumento de la demanda se refleje en una asignación presupuestaria más alta para viviendas subsidiadas y quizás otros dos o tres años antes que los organismos gubernamentales y el sector privado puedan aumentar la oferta real de viviendas subsidiadas. El gran desfase en el reconocimiento y repuestas de política a los programas de asistencia en especie dificulta su uso como estabilizadores macroeconómicos.

Pero los efectos de estabilización "automáticos" de los derechos a prestaciones en efectivo también producen cierta pérdida de control fiscal. Las transferencias en efectivo generalmente se proporcionan bajo estatutos legales fuera del marco del presupuesto anual. Comúnmente se emplean impuestos sobre nóminas separados u otros impuestos para fines específicos para financiar sus operaciones. El hecho de que las transferencias en efectivo usualmente se administren fuera del proceso presupuestario anual y se puedan financiar en parte con impuestos para fines específicos reduce la flexibilidad fiscal a corto plazo¹⁹. Puesto que se encuentran fuera del presupuesto, los programas de asistencia y de seguro social también tienen menos posibilidades de estar sujetos a la fijación de prioridades para el gasto público anual y al análisis de desempeño.

Es frecuente que el valor de los subsidios en transferencias en efectivo está indexado con respecto a los cambios en el nivel de precios, costos de vida o salario mínimo. En una expansión económica, el nivel de los precios y salarios tiende a aumentar. Cuando esto sucede, la indexación aumenta automáticamente el costo fiscal de los derechos a prestaciones en efectivo. Cuando las condiciones económicas empeoran, más personas se acogen a los programas de asistencia que otorgan transferencias en efectivo. Esto provoca una presión alcista en los gastos desembolsados en los programas de transferencias en efectivo, tanto en los años buenos como en los malos, lo que genera una *progresión de gastos*, o una tendencia alcista constante en las necesidades de gasto de los programas. Un aumento persistente en el costo de los programas de derecho a prestaciones puede desplazar otras formas de gasto público esencial, contribuir a déficits fiscales y causar un aumento en la carga tributaria (Tanzi, 1997).

Algunos programas de transferencias en efectivo tienen mejores resultados que otros en orientar los beneficios hacia los pobres. En general, los pobres tienen mayores posibilidades de recibir pagos en efectivo de la asistencia social que de recibir pagos del seguro social. Esto es válido para una amplia variedad de economías en desarrollo y desarrolladas (véase el Cuadro 6). En programas de asistencia social bien administrados, el quintil de ingreso inferior de la población recibe entre el 50% y el 80% del total de las transferencias en efectivo. En programas menos eficaces, el quintil de ingreso inferior recibe menos del 10% de las transferencias en efectivo de la asistencia social. Entre un 25% y un 50% de las

¹⁹ También expone los programas de transferencias en efectivo al riesgo fiscal de que los compromisos regulatorios sean cubiertos por recursos inadecuados. En regiones de América Latina y las naciones en transición de Europa, la incapacidad de los fondos de pensiones públicos y otros fondos de bienestar social de satisfacer sus necesidades de transferencias reguladoras contribuyó a una preocupación cada vez mayor acerca de la viabilidad del sistema de protección social. El no cumplimiento de las compañías de varios países (afectados en forma adversa por la crisis financiera asiática) de sus compromisos de pago a los trabajadores por separación del servicio fue el motivo de que los gobiernos elaboraran programas especiales de ayuda a los desempleados urbanos.

prestaciones de desempleo generalmente se confiere al quintil de ingreso inferior en la mayoría de las naciones industrializadas y las economías en transición.

Factores administrativos

Los sistemas de transferencias en efectivo requieren una estructura institucional de mayor envergadura y más sofisticada que los sistemas de transferencias en especie. Sin embargo, una vez establecido el sistema administrativo, los costos de operación de un sistema de transferencias en efectivo probablemente son menores que los de un sistema de transferencias en especie equivalente, como un plan de sellos para la compra de alimentos, obras públicas o subsidio de productos (Grosh, 1994). A diferencia de los programas de comprobantes o sellos para la compra de alimentos, los programas de transferencias en efectivo no incurrir en los costos de impresión, garantía, recolección o procesamiento de las solicitudes de ayuda cuasimonetaria. Y a diferencia de los programas de obras públicas, existen pocas necesidades de diseño específico para el emplazamiento o servicios de supervisión técnica. Y a diferencia de los programas de ayuda en productos básicos, la logística de trasladar dinero de un punto a otro es bastante sencilla.

Desde un punto de vista administrativo, el "dinero" conlleva menos costos para el beneficiario, porque se acepta en forma universal. La ausencia de estigma asociada al uso del dinero, en comparación con un subsidio en especie, significa una menor carga psicológica para el beneficiario (Ranney y Kushman, 1987).

La principal desventaja administrativa de cualquier forma de transferencia en efectivo es el hecho de que el dinero no se puede destinar por su propia índole a determinados grupos de la población. A diferencia de los alimentos básicos o servicios de vivienda, no se puede crear una categoría "inferior" de dinero que ayude a racionar el acceso para los necesitados. Se deben establecer criterios de habilitación para el programa; se debe proporcionar dinero sólo a aquellos cuya elegibilidad se pueda comprobar y se debe reconfirmar en forma periódica. Esto impone una carga administrativa importante, incluso para el plan de transferencias en efectivo más simple (Blackorby y Donaldson, 1988).

En la práctica, rara vez las transferencias en efectivo se distribuyen como "dinero" per se. Con mucho mayor frecuencia se distribuyen en forma de cheques personalizados o giros postales. Estos se distribuyen ya sea en forma directa o se envían por correo a través de una oficina de bienestar, organismo del gobierno local o institución financiera designada por el gobierno. Los cheques se deben cobrar en los bancos, oficinas postales u otras instituciones financieras. Las oficinas de bienestar deben disponer de un buen sistema de información para preparar los cheques y los beneficiarios generalmente deben presentar una identificación válida para obtener acceso a ellos y cobrarlos. Los beneficiarios deben tener un domicilio fijo y probar que reúnen los requisitos para el pago de la transferencia en efectivo. Para finalmente obtener el dinero, los beneficiarios deben tener acceso a las instituciones financieras. Los cheques personalizados sólo pueden llegar a grandes cantidades de beneficiarios si el organismo de bienestar, oficina de correos y sistema bancario son de amplio alcance y relativamente sofisticados.

Con la expansión de la infraestructura bancaria, algunos países están adoptando el uso de programas de "depósitos directos", en los cuales las prestaciones en efectivo se depositan en forma regular en las cuentas bancarias de los beneficiarios de los programas de bienestar. En Estados Unidos, se han aplicado procedimientos de depósitos directos para realizar los pagos para aproximadamente el 75% de todas las transferencias a los beneficiarios (OCDE, 1999).

En algunos países, el uso de cajeros automáticos permite que las transferencias en efectivo lleguen a aquellas personas que normalmente no tienen acceso a los bancos. En Sudáfrica, el programa de pensiones sociales es un ejemplo del uso de los cajeros automáticos para llegar a numerosos beneficiarios rurales (Case y Deaton, 1996).

Es posible que en muchos países en desarrollo no exista la infraestructura administrativa necesaria para que pueda funcionar un sistema generalizado de transferencias en efectivo. Una gran proporción de los pobres podría residir en áreas rurales, lejos del alcance efectivo de las oficinas de bienestar y empleo del gobierno. Una gran cantidad de pobres podría no tener un domicilio fijo o bien residir en poblaciones marginales no reconocidas por los gobiernos locales. Los pobres podrían tener un acceso limitado a las instituciones financieras para cobrar los cheques. Algunos hogares rurales pobres podrían residir en áreas en las cuales la producción doméstica y el trueque son las formas de predominantes de intercambio, con lo que el dinero tiene un uso restringido.

Factores políticos

A pesar de las ventajas económicas y administrativas de los programas de transferencias en efectivo, con frecuencia resulta difícil movilizar un apoyo político permanente que los respalde. El hecho de que las transferencias en efectivo otorguen una mayor libertad de elección al beneficiario también crea la posibilidad de que se puedan usar para comprar bienes y servicios que muchos gobiernos preferirían no financiar directamente, como licor, cigarrillos y juego. En la medida en que los electores asocian la asistencia en efectivo al consumo de bienes "sancionables", esto podría debilitar el atractivo que tienen los programas de asistencia en efectivo para un amplio sector del electorado.²⁰

Existen otros motivos por los cuales los políticos podrían favorecer la asistencia en especie en lugar de la asistencia en efectivo. Entregar asistencia en especie es una forma más visible para los políticos de garantizar a su electorado que se han suplido las necesidades básicas de los pobres. También es más probable que los productores de bienes y servicios básicos (constructores, agricultores con excedente de productos, proveedores de atención de salud) presionen a los políticos por la entrega de asistencia social en la forma de aquellos bienes o servicios que ellos producen que en la forma de transferencias en efectivo.

Cuando se reducen los subsidios a los productos, los políticos pueden explicar más fácilmente la

²⁰Hyman (1999) menciona esto como el principal motivo por el cual dos tercios de las transferencias de asistencia social federal en Estados Unidos fue en forma de transferencias en especie en 1997. De éstas, las más importantes fueron la asistencia médica y los sellos para la compra de alimentos.

necesidad de asistencia para mantener el consumo de los bienes anteriormente subsidiados que explicar la necesidad más general de un aumento del ingreso. Por ejemplo, cuando en Sri Lanka, Jamaica, Indonesia y Zambia, se eliminaron los subsidios generales a los alimentos, se reemplazaron por programas focalizados en que los pobres recibían sellos para la compra de alimentos (o acceso a un precio preferencial) para comprar alimentos básicos.

Cuando la pobreza está asociada con una mala administración del ingreso familiar o presiones de comportamiento, los políticos intencionalmente podrían preferir programas de asistencia que involucren un cambio de comportamiento. Una ayuda relacionada directamente con la asistencia a la escuela, la participación en cursos de nutrición o educación en salud o la utilización de servicios de salud pública, podría influir en el comportamiento de los hogares en formas que permitieran generar esfuerzos de reducción de la pobreza a más largo plazo.

IV. Factores de diseño

La forma en que están diseñados los programas de transferencias en efectivo importa tanto o quizás más que la elección entre un programa de transferencias en efectivo o en especie. Si bien un programa de transferencias en efectivo bien diseñado puede contribuir en forma significativa al alivio de la pobreza, un programa mal diseñado puede causar más daños que beneficios. A continuación se analizan seis factores de diseño.

A. Seguro y asistencia: ajuste de los tipos de programa a las necesidades

El seguro puede ocupar un lugar importante en la red de seguridad.

Mientras más extenso y profundo sea el sector formal en una economía, mayor será el alcance del seguro social relacionada con el trabajo en una red de seguridad social orientada hacia las transferencias en efectivo. Para aquellos que obtienen sus ingresos en el sector formal, los planes basados en un seguro y relacionados con el empleador podrían constituir el instrumento más adecuado para contrarrestar el riesgo de la pobreza debido a la pérdida de empleo, vejez, enfermedad, maternidad o accidente de trabajo. Los planes de seguro tienen la ventaja de requerir aportes para establecer la elegibilidad para recibir los beneficios²¹.

Es poco probable que los programas de seguro social establecidos por ley proporcionen una red de seguridad social eficaz a aquellos que se encuentran fuera del sector formal (Bailey, 1994; Van Ginneken, 1999). Esto se debe principalmente a que el tipo de riesgos de pobreza que tradicionalmente están cubiertos por los planes establecidos por ley, como el seguro de desempleo, podría ser poco pertinente en las economías agrícolas, en las cuales los pobres simplemente no pueden afrontar el desempleo.

²¹ Los subsidios públicos para los planes de seguro social del sector formal en última instancia podrían tener un efecto regresivo en la distribución del ingreso. Paukert (1968) ha demostrado que esto podría agravar la pobreza y la desigualdad, en primer lugar debido a la posición favorable en términos de ingreso de los trabajadores del sector formal.

Las sequías, inundaciones u otros desastres provocados por el hombre pueden desencadenar simultáneamente pérdidas de ingreso en grandes poblaciones rurales. La pérdida inesperada de un cónyuge o un pariente cercano, una enfermedad grave o una ruptura de la familia pueden producir grandes y repentinos cambios en las necesidades de gasto de los hogares (Banco Mundial, 2000). Estos son riesgos que la mayor parte de los sistemas de seguro social obligatorios están mal preparados para enfrentarlos.

Se necesita un conocimiento específico del lugar y asegurar (en términos de valor) los pequeños riesgos para proporcionar una adecuada cobertura de seguro social a los pobres de los países en desarrollo. Una forma de entregar esta cobertura es con la ayuda de una micro seguro social. Las cooperativas, sociedades crediticias, ONG y las organizaciones comunitarias ya desempeñan un papel importante en aumentar el acceso a los servicios de (micro) seguro social a las familias de bajo ingreso de varias economías en desarrollo. En general, estos planes proporcionan una prestación de suma global a las familias que han sufrido una grave enfermedad, muerte de un miembro de la familia o una importante pérdida de propiedad. Los mejores planes han sido capaces de ajustar sus productos de seguro social a los intereses prioritarios de sus miembros, controlar los costos administrativos y promover la cohesión entre los miembros del plan. En algunos casos, se han empleado la colaboración entre el Gobierno, donantes y ONG para reducir los costos de los aportes, proporcionar subsidios a los más pobres y otorgar garantías de reaseguro. (OIT, 2000).

Pero aquellos que se encuentran fuera de la red de seguridad necesitan ayuda

La ayuda en la forma de transferencias en efectivo es una de las pocas opciones para aquellos a los cuales no se les puede exigir que trabajen ni que obtengan un ingreso adecuado con su empleo. Estos pueden incluir los inválidos, niños socialmente excluidos, los sin hogar, los que consumen drogas, las viudas y los viudos. En muchos países existen programas de asistencia especiales que entregan subsidios en efectivo mensuales (y otras ayudas) a estos grupos. En el caso de los programas de asistencia por invalidez y vejez, las transferencias en efectivo fluctúan entre el 25% y el 50% del salario mínimo en los países de bajo y mediano ingreso y con niveles más altos de ingreso de sustitución en las naciones de ingreso más alto²².

Recuadro 1: Programas de transferencias en efectivo administrados por ONG: SEWA de India

La Self-Employed Women's Association (SEWA) fue fundada en 1972 como un sindicato cuyos miembros son principalmente mujeres pobres que en su mayoría trabajan como vendedoras, trabajadoras domésticas y jornaleras. SEWA administra un Programa de Seguridad Social Integrado voluntario, al cual se ha incorporado el 14% de sus miembros, o aproximadamente 32.000 mujeres. El plan cubre un seguro médico (hasta Rs. 1.000), seguro en caso de muerte e invalidez (hasta Rs. 10.000), seguro de daños a la propiedad (hasta Rs. 5.000). La prima del seguro es de aproximadamente Rs. 60 (US\$1,50) al año por el seguro médico y de daños a la propiedad y Rs. 15 adicionales para cobertura en caso de muerte e invalidez. SEWA también administra un plan de depósito fijo, en el cual los miembros pueden realizar un pago único de Rs.500 a Rs. 700 para obtener una cobertura de seguro vitalicio. Además de las primas cobradas a los miembros, un tercio del costo de la prima es financiado por los intereses recibidos de una donación entregada por la Agencia de Cooperación Técnica de Alemania (GTZ) y un tercio, a través de subsidios de la Corporación de Seguros de Vida (Life Insurance Corporation) de India y la United India Insurance Company. El Ministerio del Trabajo de India ha ayudado a supervisar el programa SEWA y proporciona financiamiento para que la compañía de Seguros de Vida (Life Insurance Company) de India pueda afrontar los costos de las primas.

Fuente: Jain (1999).

La asistencia en efectivo puede servir de complemento a las transferencias privadas

En algunos países en desarrollo, la asistencia en efectivo patrocinada por el Gobierno desempeña un papel complementario o de última instancia en contra las perturbaciones que afectan adversamente el ingreso. Habitualmente, los ahorros propios o las transferencias privadas son la primera instancia de ayuda.

Murdoch (1999) concluye que las transferencias privadas tienden a ser más importantes en los entornos rurales y en las regiones de bajo ingreso que en las principales regiones metropolitanas. También concluye que las transferencias privadas son más importantes en los períodos "normales" que durante perturbaciones o emergencias serias.

Estudios realizados en Indonesia, Filipinas, Rusia y los estados de la OCDE muestran que las familias de bajo ingreso tienen posibilidades de ser beneficiarias netas de transferencias privadas y que estas transferencias pueden ser bastante significativas para los beneficiarios (véase el Cuadro 14). Se estima que las transferencias representan entre el 2% y el 41% del ingreso de los beneficiarios netos y entre el 1% y el 8% del ingreso de los donantes netos. En un estudio llevado a cabo en Kirguistán, Cox y otros (1994) concluyen que se proporcionan transferencias privadas a sólo el 12% de los hogares, pero que estas representan más del tercio de los ingresos de los hogares que las reciben. Concluyen que la incidencia de la pobreza sería un 25% más alta entre los beneficiarios si no las recibieran.

La evidencia empírica parece indicar que las transferencias informales ofrecen poca protección durante las perturbaciones o los períodos de riesgo covariado. Rosenzweig (1988) estima que las transferencias en India con frecuencia representan menos del 10% de la magnitud de las perturbaciones comunes en el ingreso en los períodos malos. Después de la sequía de 1984, Sahel, Reardon, Matton y Delgado concluyeron que las transferencias representaron menos del 3% de las pérdidas para los hogares más pobres.

Algunas veces, las transferencias informales privadas podrían generar una acumulación de deudas y obligaciones de las cuales los pobres no pueden salir. En estos casos, reemplazar una "red de

seguridad" pública por un sistema de enfrentamiento privado podría ser la mejor forma de ayudar a las familias a salir de la pobreza. Comprender las formas en que las familias de bajo ingreso suelen enfrentar la pobreza (y las consecuencias de las estrategias privadas para enfrentarla) puede ayudar a los organismos gubernamentales a diseñar programas de transferencias en efectivo que complementen los mecanismos adecuados de los hogares para enfrentar la pobreza.

B. Programas de transferencias en efectivo en las redes de seguridad cuando resulta difícil cuantificar los ingresos y los medios

En la mayoría de las naciones industrializadas, se emplea una combinación de comprobaciones de los medios de vida e ingresos para establecer la elegibilidad para los programas de asistencia en efectivo. Se registran los ingresos, los ahorros y otros activos y se examina y verifica toda la información. Se ajustan las comprobaciones de los medios de vida para considerar el tamaño de la familia y otras necesidades y se realizan verificaciones cruzadas de los medios a través de talonarios de pago, ingresos tributarios y recibos de compra. En la mayoría de los casos, los asistentes sociales entrevistarán a los solicitantes, verificarán las condiciones de vida y confirmarán la elegibilidad para el programa. En muchos países de la OCDE, el costo administrativo de los programas de transferencias en efectivo fluctúa entre el 7% y el 11% de sus costos totales (OCDE, 1998).

Uno de los principales impedimentos para usar programas de asistencia con transferencias en efectivo en las naciones en desarrollo es que los métodos de comprobación de los medios de vida y los ingresos que se usan para establecer y verificar la habilitación de los beneficiarios en las naciones industrializadas son demasiado costosos para aplicarlos y que probablemente quedarían excluidos grandes cantidades de pobres. La experiencia en varios países en desarrollo parece indicar que la *equidad que se percibe* en los criterios de focalización y en el proceso de toma de decisiones influye en forma decisiva en el cumplimiento y la eficacia de los programas (Pritchett, 2000). Los pobres podrían quedar excluidos de los programas si los criterios son demasiado complejos o exigentes. Si no existe una amplia comprensión de los criterios, es posible que los pobres que reúnen las condiciones no soliciten la asistencia, pero que los hogares en mejor situación (y mejor informados) ejerzan presión para obtener la elegibilidad. Si se excluyen las comunidades locales del proceso de toma de decisiones en el cual se formula la elegibilidad, los funcionarios locales podrían ejercer una arbitrariedad excesiva al momento de implementar las directrices del programa.

El hecho de que los ingresos y los medios de vida sean difíciles de determinar y que los criterios empleados para la selección se deban comprender y aceptar en forma generalizada no significa que los programas de transferencias en efectivo no se puedan orientar a grupos específicos o que los beneficiarios no se puedan identificar en forma eficaz. Existen muchas formas para seleccionar, identificar y verificar a los beneficiarios, incluso en entornos en los cuales resulta difícil establecer información exacta acerca de los ingresos y los medios de vida.

A veces los programas de comprobación de los ingresos y medios de vida son factibles

En algunos casos es posible comprobar los ingresos y los medios de vida, especialmente en las

economías en desarrollo y en transición de mediano ingreso. Es así que en Kirguistán se implementó en 1998 un beneficio mensual unificado (UMB, en su sigla en inglés) completamente condicionado al nivel de ingreso, en el cual se calcularon en forma detallada los ingresos familiares, tomando en cuenta los salarios, pensiones, otras prestaciones, cultivos producidos para el consumo propio y venta, ganado y otros recursos del patrimonio familiar. Los hogares cuyos ingresos estaban bajo Som 100 (el ingreso mínimo garantizado, o GMI [en su sigla en inglés]) fueron compensados por la diferencia entre el ingreso real y el GMI). En 1999, se estimó que el número de beneficiarios en el programa UMB era de 574.000 o un 13% de la población total. Inicialmente, el GMI se fijó en un nivel estimado entre un quinto y un tercio de la línea de pobreza (OIT, 2000).

En la mayoría de las naciones en desarrollo, es poco probable que las comprobaciones sofisticadas del ingreso y los medios de vida funcionen bien en la práctica, porque un elevado número de pobres obtiene ingresos de actividades en el sector informal, tienen ahorros no financieros o medios difíciles de verificar (por ejemplo, sentido de deber de los familiares). Sin boletas de pago ni registros bancarios, resulta difícil para terceros verificar los ingresos y los medios de vida. Es poco probable que los hogares lleven registros escritos de sus ingresos o gastos. Incluso la tarea de presentar una solicitud por escrito requiriendo los beneficios podría ser desalentadora. En dichas circunstancias, los costos de recopilar información precisa sobre los ingresos y los medios de vida pueden ser muy altos (Van de Walle, 1998) y los programas que se basan en el recuerdo de los ingresos o los gastos por parte de los hogares para evaluar la elegibilidad tenderán a inducir una notificación incompleta de ambos.

Los indicadores basados en categorías podrían servir como sustituto para una comprobación formal de los ingresos o medios de vida

En algunas circunstancias, podría ser más adecuado usar indicadores basados en categorías (o comprobaciones sustitutivas de los medios de vida) para identificar a los beneficiarios de los programas, en lugar de utilizar una comprobación formal de los ingresos o medios de vida. Se pueden utilizar comprobaciones de los medios de vida muy simples que se basen en categorías sociales o geográficas específicas de los pobres, o bien valores sustitutivos de los ingresos y activos. Estos han demostrado que producen resultados de focalización razonables (Grosh, 1994).

Los métodos basados en categorías dependen de características individuales o familiares que están muy correlacionadas con la pobreza, pero que son más fáciles de observar. Los ancianos, inválidos, huérfanos, sin casa, consumidores de drogas, viudos/viudas, familias monoparentales y víctimas de desastres constituyen algunas de las categorías sociales que se usan para focalizar la ayuda de la asistencia social. La principal ventaja de usar estas categorías es que los beneficiarios son fáciles de identificar en términos administrativos, siempre que la elegibilidad esté claramente definida.

En algunos casos, la gran mayoría de los pobres se puede identificar usando sólo un pequeño número de indicadores basados en categorías. Milanovic (1998) demuestra que en Bulgaria, Hungría y Estonia se captaría a más del 75% de los pobres mediante programas dirigidos a los ancianos, las familias numerosas y los desempleados. El uso de indicadores basados en categorías para determinar la

elegibilidad para un programa podría ser la única manera de captar a los pobres "irreductibles" (los sin hogar, niños al cuidado de instituciones especiales, consumidores de drogas), puesto que con frecuencia se ven excluidos de la fuerza laboral y de las fuentes de asistencia social relacionadas con la familia y la empresa (La Cava y Nenneti, 2000).

Las comprobaciones sustitutivas de los medios de vida son una forma cada vez más difundida de orientar la asistencia otorgada a través de transferencias en efectivo a grupos específicos. Esto implica la recopilación de múltiples indicadores a nivel de hogar que se pueden observar con mayor facilidad que el ingreso, pero que están muy correlacionados con él. Las comprobaciones sustitutivas de los medios de vida se originaron en Chile y ahora se usan en los programas de asistencia social de Colombia, Brasil, Armenia, Rusia, Indonesia, Zimbabwe y Ecuador (Grosh y Bakker, 1995; Sambanis, 1999). En los programas en que los medios de vida se comprueban con valores sustitutivos, se usan indicadores como la calidad de la vivienda, propiedad de bienes durables, acceso a servicios, educación y características ocupacionales del jefe de hogar para evaluar los niveles de vida de los hogares. Los tipos de indicadores fáciles de observar que se usan en las comprobaciones sustitutivas de los medios de vida tienden a ser bastante estables en el tiempo. Como resultado, este método funciona mejor para seleccionar a los pobres crónicos que para seleccionar a aquellos cuyos ingresos han disminuido en períodos de crisis.

Uno de los mejores ejemplos (y más sofisticados) del uso de un programa de transferencias en efectivo basado en comprobaciones sustitutivas de los medios de vida es el sistema de FICHA CAS (caracterización social) de Chile. A partir de 1980, se usó un formulario simple para recopilar información sobre 14 variables de los hogares. Estas variables se calificaron y se combinaron con información de encuestas domiciliarias e informes emanados de las visitas de asistentes sociales para determinar la elegibilidad para el programa de subsidios familiares y pensiones sociales. A principios de los años noventa, el formulario de la encuesta para la Ficha CAS se modificó y se incluyó información sobre el ingreso, patrimonio y acceso a servicios sociales. Se computarizó la información y se determinó automáticamente la elegibilidad. Una evaluación del programa de FICHA CAS demuestra que el 72% de los beneficios del programa llegó al 30% más pobre de las familias y que los costos administrativos representaron sólo el 5,4% de los costos totales. La calificación impersonal permitió asegurar que se integrara a los necesitados y que las familias salieran cuando mejoraban sus estándares de bienestar (Subbarao, 1999)²³. Chu (2000) informa que la mejor focalización aumentó la proporción de los beneficios de transferencia que recayó en el quintil más pobre en Chile del 32% en 1992 al 40% en 1996.

Se puede usar la selección geográfica para focalizar las transferencias en efectivo

²³ Las reformas a la seguro social de 1981 en Chile también simplificaron la cantidad de organismos fiscales que proporcionaban los beneficios, redujeron las tasas de aportes, estandarizaron la cobertura de beneficios y establecieron un plan de ahorro obligatorio privatizado administrado por intermediarios regulados, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Todos los trabajadores deben aportar el 10% de sus remuneraciones mensuales para cubrir su futura jubilación. Las AFP también proporcionan seguro de invalidez y sobrevivencia y el trabajador debe pagar un cargo adicional para este rubro (Diamond, 1996).

También se puede emplear la selección geográfica para escoger a los hogares que califican para los programas de transferencias en efectivo. En países como Chile y Bolivia, en que la pobreza se concentra en ciertas regiones y la distancia entre las regiones prósperas y las pobres es grande, se puede usar la focalización geográfica para complementar el uso de otras formas de indicadores basados en categorías (Grosh, 1994; Banco Mundial, 2000).

Además se puede emplear la "osmosis" geográfica como una forma de aumentar la cobertura de los programas experimentales llevados a cabo en centros urbanos importantes a ciudades secundarias y áreas rurales circundantes. En 1994, por ejemplo, se estableció inicialmente en Shanghai un plan de protección al sustento mínimo (plan de asistencia en efectivo). Luego se extendió a otras 129 ciudades y cinco regiones rurales (Guandong, Guangxi, Shandong, Shanxi y Shanghai) a fines de los años noventa (Hu y otros, 1999).

Pero la focalización geográfica también podría acentuar la desigualdad horizontal si los gobiernos locales se ven obligados a financiar las transferencias en efectivo. La diferente capacidad fiscal entre jurisdicciones "pobres" y "adineradas" podría generar un trato desigual para los que pertenecen a jurisdicciones más pobres. Milanovic (2000) informa sobre un caso como este en Letonia. En esa nación, el programa de asistencia social está muy concentrado, puesto que la asistencia representa casi el 20% del ingreso familiar que se entrega al 1,5% de los letones que lo reciben. Pero se concluyó que el programa excluía en forma sistemática a aquellas personas (con niveles equivalentes de empobrecimiento) que residían fuera de la ciudad capital, Riga, porque las transferencias se basaban principalmente en fuentes de financiamiento locales. Se informaron resultados similares en el caso de los programas de asistencia social financiados a nivel local en China (Hu y otros, 1999).

La evaluación comunitaria puede ayudar a focalizar las transferencias en efectivo

En la evaluación comunitaria, una autoridad o comité local está facultado para tomar decisiones sobre quién debe recibir los beneficios del programa. La principal ventaja de la evaluación comunitaria es que se puede aprovechar el conocimiento local para identificar a aquellos que se consideran verdaderamente necesitados. La principal desventaja es el riesgo de que los recursos del programa sean captados por los grupos de elite local.

El programa NE de Albania implica el uso de donaciones en bloque y la selección de los beneficiarios por parte del gobierno local. En el marco de este programa, las familias presentan una solicitud a la oficina de asistencia social de la comuna local. El administrador del programa evalúa las necesidades del hogar según el tamaño y tenencias de tierra de este. La compensación básica se define en términos de un monto estándar para el primer adulto del hogar y se proporcionan montos más pequeños para los demás en diferentes categorías de edad. Se resta de esta cantidad cualquier pensión y seguro de desempleo que recibidos. También se resta una estimación de los posibles ingresos de la tierra que posea un hogar. Esto se basa en una propiedad de tierra per cápita multiplicada por un coeficiente que

varía según la calidad de la tierra que se posea. Los hogares cuyas ganancias se encuentren sobre el límite máximo (definido en agosto de 1996 en 5.375 lek o US\$1,43) no reciben ningún beneficio.

En una evaluación realizada entre agosto y noviembre de 1996, se demostró que casi la mitad de todos los hogares más pobres recibió alguna asistencia del programa NE. Una proporción relativamente baja de los hogares que en términos comparativos se encontraban en mejor situación recibió alguna asistencia. El decil más pobre de las personas que recibieron ingresos obtuvo el 36% de los gastos totales del NE. En esa evaluación se concluyó que aparentemente las autoridades locales tenían acceso a información sobre los beneficiarios que no se obtiene fácilmente en las encuestas domiciliarias y que en efecto la usaban para asignar los beneficios del programa.

Otro ejemplo de un programa focalizado por la comunidad es la pensión condicionada al nivel de ingreso de Bangladesh. Desde 1998, 90 personas de cada uno de los 4.479 distritos de la nación reciben una pensión de 100 takas (aproximadamente US\$2) mensuales y los beneficiarios son identificados por grupos religiosos locales y otros líderes de la comunidad (OIT/EASMAT, 1997).

Transferencias en efectivo condicionadas.

Otra forma de orientar las transferencias en efectivo a grupos específicos es vincular su recepción a la asistencia a la escuela, consumo de energía o satisfacción de alguna forma de necesidades básicas. Las transferencias en efectivo condicionadas tienen el doble beneficio de incorporar a los organismos de entrega de servicios públicos en la focalización (esto es, escuelas, consultorios o servicios públicos) y de fomentar un comportamiento que reduzca el riesgo de pobreza en el futuro.

Varios países manejan programas de asistencia que condicionan las transferencias en efectivo a causas detonantes de necesidades básicas o cambios en el comportamiento. Los pagos para compensar los servicios públicos en los estados post-socialistas son un ejemplo de lo primero, mientras que las donaciones para educación y salud en diferentes partes de América Latina son ejemplos de lo segundo.

En varios estados post-socialistas se proporcionan transferencias en efectivo para afrontar el costo de los servicios públicos por encima de un determinado límite para la mayoría de los hogares. El fundamento de los pagos para compensar los servicios públicos es que los hogares de bajo ingreso, y especialmente los jubilados, no pueden pagar el costo de una cantidad mínima de servicios de calefacción, electricidad y agua. Esto sucede especialmente cuando las pensiones se mantienen fijas, pero las tarifas de los servicios públicos se ajustan para eliminar los subsidios. Esto también se ve agravado por el hecho de que muchos grupos familiares residen en departamentos (recientemente privatizados) que carecen de los medios para regular el uso de la energía. En estos casos, se proporciona una transferencia en efectivo condicionada a la incapacidad del hogar de costear una cantidad "mínima" de servicios públicos básicos.

A partir de 1996, en Lituania se aplica un programa de transferencias condicionadas como este. Conforme al programa, los hogares cuya cuenta de servicios públicos mensual (por calefacción, electricidad, gas y agua) exceda el 25% de sus ingresos reciben un subsidio en efectivo que cubra el

exceso de costo. Se establece un límite máximo para el monto del subsidio basándose en determinadas normas técnicas. Estas consideran el volumen y uso esperado de energía para una propiedad residencial estándar. Una evaluación preliminar del programa sugiere que los beneficios recaen principalmente en los jubilados de bajo ingreso y que las transferencias han sido de especial importancia para evitar las penurias extremas durante los meses de invierno (Lazutka, 2000).

En América Latina existen varios programas que proporcionan donaciones en efectivo a las familias de bajo ingreso con niños pequeños, con la condición de que acudan a los centros de salud y/o mantengan a sus hijos en la escuela. El concepto implícito en los programas es similar; esto es, se entregan donaciones en efectivo a los pobres condicionadas a un comportamiento que reduzca el trabajo infantil y que en el largo plazo genere un mejoramiento en el capital humano de sus hijos. Estos programas proporcionan una transferencia moderada en red de seguridad que ayuda a reducir la pobreza actual, pero al mismo tiempo aumenta el nivel de instrucción y/o el estado de salud. Estos programas también buscan reducir el trabajo infantil, ya que exigen una asistencia escolar mínima. Algunos de estos programas proporcionan apoyo para mejorar la calidad de las escuelas y los establecimientos de salud utilizados por los pobres (Sedlacek y otros, 2000).

En Brasil se han adoptado varios de estos programas de transferencia condicionadas durante los últimos años (Banco Mundial, 2000c):

- ?? La beca escolar (*Bolsa Escola*), que se inició en 1995 en Brasilia y Campiñas. Bajo ese programa, se paga un sueldo mensual a cada familia a cambio de que mantenga a todos sus hijos en la escuela. En 1998, había 60 programas como ese en funcionamiento en diferentes municipios, los que proporcionaban asistencia a unas 200.000 familias. Los programas son financiados e implementados por los gobiernos locales. Estos programas estaban orientados a familias con ingresos inferiores a la mitad del salario mínimo.
- ?? El programa *Peti* de donaciones educacionales fue iniciado por el Gobierno Federal Government en 1996. En 1999 llegaba a 130.000 niños, en su mayoría rurales. Destinado a combatir el trabajo infantil, su objetivo era financiar la educación de niños que de otro modo estarían trabajando. *PETI* paga una transferencia a las escuelas locales por cada niño que está en el programa. La mayor parte de esta transferencia está destinada a establecer la *Jornada Ampliada*, la extensión de la jornada escolar.
- ?? El programa de ahorro escolar (*Poupanca Escola*), que se inició en 1995 en Brasilia, deposita cierta cantidad de dinero para los estudiantes que reciben la beca escolar y que pasan al curso siguiente. Se puede retirar hasta la mitad de la cantidad depositada cuando el estudiante finaliza el cuarto año y se matricula en el quinto. Se puede realizar otro giro cuando el estudiante termina el octavo año y se matricula en el primer año de la escuela secundaria. Una vez más, sólo se puede retirar la mitad de la cantidad. El estudiante sólo puede retirar la cantidad completa depositada si termina la escuela secundaria. Si el estudiante abandona la escuela en cualquier momento, pierde la cantidad depositada.

?? En el programa *Beca de Alfabetización*, también implementado en Brasilia, el gobierno o una organización no gubernamental compra la primera carta escrita por un adulto al final de su curso de alfabetización.

En México, en 1997 el programa *Progresá* reemplazó al subsidio de la tortilla. En 1999 llegaba a unos 31 estados y cubría a 2,3 millones de familias. Además de proporcionar donaciones a las familias que tienen a sus hijos en la escuela y participan en los programas de salud pública, *Progresá* otorga apoyo complementario a las escuelas y consultorios médicos en forma de financiamiento adicional. *Progresá* utiliza una combinación de la línea de ingreso mínimo (o el costo de una cesta de alimentos estándar) y un índice basado en los activos y el acceso a los servicios para determinar quién reúne los requisitos para participar. El nivel de la donación aumenta a medida que el niño crece, para reflejar el mayor costo de oportunidad de mantener a los hijos fuera de la fuerza laboral. También es más alto para las niñas en la escuela secundaria, para ayudar a revertir su tendencia a abandonar la escuela a temprana edad.

Las recientes evaluaciones de estos programas concluyen que en general están bien focalizados, cuentan con un apoyo sustancial de la comunidad y han avanzado hacia el logro de los objetivos de comportamiento fijados para ellos. En el caso del programa *Bolsa Escola*, una comparación de datos del programa (experimento) y datos del censo escolar (grupo de control) revela que las tasas de deserción son mucho más bajas entre los beneficiarios (0,4% en 1996) que entre los no beneficiarios (5,6%). Una mayor proporción de niños de los hogares beneficiarios ingresa al sistema escolar a la edad adecuada que sus contrapartidas no beneficiarios. Los niños de los hogares beneficiarios presentan una tasa de promoción más alta (80%) que sus contrapartidas de los hogares no beneficiarios (72%). Además, la transferencia de un salario mínimo (R\$130 en noviembre de 1998) a los hogares cuyo ingreso familiar promedio per cápita era de R\$44,35, mejoró significativamente los niveles de vida (Sedlacek y otros, 2000; Banco Mundial, 2000c).

El programa mexicano *Progresá* también ha arrojado resultados positivos. Una comparación sistemática del programa y los grupos de control revela que el programa mejoró la asistencia a la escuela primaria en un 2,2% con respecto a una base alta del 92%. Las ganancias fueron aún más significativas en la matrícula secundaria: aumentó en un 8,4% con respecto a una base del 65%. La cantidad de visitas a los centros de salud aumentó en un 20% en las áreas en que estaba presente *Progresá*, pero sólo en un 5% en las áreas donde no lo estaba. Para las familias con hijos menores de 5 años, aumentó en un 30% y para aquellas con mujeres embarazadas, en un 16%. En términos de nutrición de la unidad familiar, existen evidencias de que las familias beneficiarias aumentaron sus gastos en algunos alimentos importantes en un tercio más que aquellas no beneficiarias (Sedlacek y otros, 2000).

No han faltado problemas en los programas de transferencia condicionadas. Las transferencias en efectivo para compensar el gasto en energía tienden a desalentar el ahorro de ésta. Para los programas de transferencia relacionados con la educación, la cobertura insuficiente de los pobres es un problema, especialmente cuando la asistencia está ligada a la presencia de niños en edad escolar. El fundamento para establecer la donación en efectivo en un nivel u otro debe equilibrar la simplicidad administrativa con la necesidad de combatir la pobreza inmediata por una parte, y la necesidad de compensar la

pérdida de ingresos que probablemente signifique para las familias el que los niños no estén trabajando, por la otra. Aunque la aplicación descentralizada ha resultado ser razonablemente eficaz para mejorar la focalización, las jurisdicciones más pobres son las que menos pueden financiar los programas de transferencia con sus propios ingresos.

Los programas de transferencia condicionadas focalizadas aumentan la complejidad programática y de política de la red de seguridad social en un aspecto adicional. Requieren una comprensión bastante compleja del problema que se trata de abordar y, por lo tanto, el progreso que se espera lograr. ¿La pobreza es más seria para los que no pueden afrontar los gastos de los servicios públicos? ¿La pobreza se reproduce de generación a generación debido a la falta de nivel de instrucción? Si es así, ¿cómo se puede garantizar que los servicios públicos sean posibles de costear o que los estudiantes asistan a la escuela y reciban una educación razonable? Fijar las prioridades del programa de la red de seguridad resulta más complicado cuando la asistencia está ligada en forma explícita a una serie objetivos que suponen modificar el comportamiento de los beneficiarios.

Programas de asistencia fáciles de verificar: subsidios familiares y pensiones sociales.

Otra forma de superar el alto costo de la información de los programas de transferencias en efectivo es diseñar programas que proporcionen beneficios universales o incorporen criterios de discriminación de los beneficiarios que sean fáciles de verificar. La ventaja principal de estos programas es que el acceso y verificación de la elegibilidad son relativamente fáciles. La desventaja principal es que cierta parte de los beneficios del programa inevitablemente se filtrará a los no pobres.

Uno de los tipos de programas basados en categorías de transferencias en efectivo con un menor *coeficiente de información* son las **donaciones para subsidios familiares**. Pueden adquirir diferentes formas, como pensiones para los hijos, subsidios familiares, donaciones por nacimiento, deducciones tributarias relacionadas con los hijos y subsidios para guarderías. Estos programas de transferencias en efectivo proporcionan asistencia a las familias para ayudarles a afrontar el costo de educar a los hijos y mantener a las cargas familiares. En Europa, los subsidios familiares fueron una de las primeras formas de programas contra la pobreza (véase el Recuadro 2 a continuación). Entre las naciones de la OCDE, los países nórdicos gastan más en transferencias familiares, con beneficios que fluctúan entre el 3% y el 5% del PIB (OCDE, 1999b). Varias economías en transición también tuvieron programas de subsidios familiares que costaban hasta un 4%-6% del PIB a mediados de los años noventa (Braithwaite y otros, 2000).

La estructura de la población puede influir en contra de la entrega de transferencias familiares universales en los países en desarrollo. En las naciones industrializadas, el 18% de la población total está compuesta por niños en edades de 0-14 años. En los países en desarrollo, la proporción fluctúa entre un 44% en África al sur del Sahara, un 35% en Asia Meridional y un 32% en el Sudeste Asiático, América Latina y el Caribe (OIT, 2000).

El grado en que los subsidios familiares ayudan a los pobres depende mucho de la correlación entre el tamaño de la familia y la pobreza, si los programas están restringidos aún más a ciertas categorías de

pobres y la forma en que los programas están financiados (Lanjouw y Ravallion, 1995; Atkinson, 1995). En Hungría, los pobres habitualmente tienen familias mucho más numerosas, lo que significa que estos se benefician más con los subsidios familiares, maternos y para guarderías (Grootaert, 1997). En Rumania, los subsidios familiares se diseñaron para beneficiar a los trabajadores de bajo ingreso con familias numerosas, pero se limitaron a los empleados de las empresas estatales, pocos de los cuales se clasificarían como pobres. Un estudio concluyó que el 80% de los subsidios familiares se confería a los no pobres en Bulgaria (Hassan y Peters, 1994), debido a la baja correlación entre el tamaño de la familia y la pobreza. En varios estados en transición, las prestaciones en la forma de subsidios familiares se financian con los impuestos sobre nóminas, los que también se usan para financiar las jubilaciones²⁴. Esto implica la elección entre la asistencia a los ancianos y a los niños (Briathwaite y otros, 2000; Subbarao, 1997).

En varias economías post-socialistas, los pagos del subsidio familiar se han visto reducidos por la inflación y cada vez se hacen más insuficientes para compensar los costos de la educación de los niños en los grupos de bajo ingreso (Sipos, 1994; Fajth, 1994; Fajat y Zimakova, 1997). En algunos estados en transición, los subsidios para los niños que se encuentran en hogares de acogida o a cuidado de instituciones son mucho más altos que los subsidios familiares que se entregan a las familias de bajo ingreso. Esto ha contribuido a duplicar la cantidad de niños colocados en instituciones infantiles entre 1989 y 1998 en Bulgaria, Rumania, Estonia, Letonia, Bielorrusia, Rusia, Armenia y Kazajstán (UNICEF, 1999)²⁵.

Transferencias por discapacidad o invalidez. Las transferencias en efectivo a los discapacitados son otro ejemplo de programas de asistencia condicionados a las necesidades que se basan en características de los beneficiarios que son fáciles de verificar. En Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia y el Reino Unido, los programas de transferencias en efectivo para personas discapacitadas cuestan más del 2% del PIB. Estos países tienen una alta proporción de beneficiarios discapacitados (más del 3% de la fuerza laboral) y los beneficios son más frecuentes entre los trabajadores de más edad (OCDE, 1998).

La especificación y aplicación cuidadosa de los requisitos de elegibilidad para los beneficiarios es una de las claves para diseñar programas de asistencia social adecuados para los discapacitados. Aart's (1999) informa que existe una inmensa variedad en la incidencia de los clasificados como discapacitados, según si la discapacidad se define usando criterios médicos estrictos (como la incapacidad de trabajar por motivos de salud) o en términos de una incapacidad para obtener ingresos mediante el propio oficio tradicional. Cuando se utiliza una "definición más profesional" de discapacidad, estos programas se usaron como el medio de compensar a los estructuralmente desempleados. Esto ha tendido a aumentar el grupo de los clasificados como discapacitados y ha contribuido a la competencia

²⁴ En Rusia, el subsidio familiar, el subsidio para niños inválidos y el subsidio para madres solteras que no reciben pensión alimenticia se financian en su totalidad con cargo al fondo de pensiones. En Lituania, los subsidios por invalidez, licencias por maternidad, subsidios familiares y asistencia social para los indigentes también se financian con cargo ese fondo.

²⁵ Fajath (1994) y Fajath y Zimakova (1997) atribuyen el rápido aumento de los niños al cuidado de instituciones al agravamiento de la pobreza, el aumento de los costos de atención de salud (incluidos los servicios de control de la natalidad) y los limitados beneficios para los desempleados e indigentes.

por fondos entre los clasificados como discapacitados en términos médicos y los incapacitados en términos profesionales.

Aunque en ocasiones se entrega una compensación por invalidez a los discapacitados (o sus familias) en los países en desarrollo, es más frecuente que la familia, una organización sin fines de lucro o la comunidad asuma la carga de la asistencia. Además de las transferencias en efectivo, en la mayoría de las economías en desarrollo también hay considerables oportunidades para programas destinados a evitar la discapacidad o invalidez y para el cuidado comunitario y la reintegración (Elwan, 1999). También se pueden usar programas destinados a fomentar la inclusión de los discapacitados o inválidos en la fuerza laboral a través de subsidios al empleador y empleo vigilado, para ayudar a orientar las prestaciones en efectivo a los inválidos, promoviendo al mismo tiempo su inclusión, habilitación y plena participación en la sociedad²⁶.

Las **pensiones sociales** son otra forma de programa de transferencias en efectivo que tienen un "bajo costo de información". En países que han experimentado una rápida transición demográfica, es probable que cada vez más un mayor número de personas pobres llegue a la ancianidad. Además, es probable que los ancianos pobres sean especialmente vulnerables a las perturbaciones económicas que afectan el valor de sus ahorros o los ingresos de sus hijos.

Las pensiones sociales de tarifa uniforme se financian con cargo a los ingresos generales, un impuesto de tarifa uniforme a los ingresos o un recargo a los aportes salariales²⁷. En general, el acceso a estos programas se basa en la residencia y en un acta de nacimiento o expediente escolar. Puesto que las mujeres tienden a vivir más que los hombres, las pensiones sociales pueden ayudar a corregir la desigualdad en los ingresos resultante de la discriminación de género.

En la mayor parte de las economías industrializadas, las pensiones sociales se componen de un beneficio uniforme con un suplemento (en efectivo y en especie) condicionado al nivel de ingreso para las personas de bajo ingreso. Generalmente se pagan a las personas mayores de 65 años. En 1995, las pensiones sociales (tasa uniforme pública) equivalían al 27% del salario promedio en Australia, 31% en Austria, 29% en Bélgica, 14% en Canadá, 36% en la República Checa, 25% en Finlandia, 45% en Francia, 42% en Nueva Zelanda, 19% en Noruega, 15% en Suecia, 44% en Suiza, 20% en el Reino Unido, 15% en Grecia, 29% en Irlanda, 18% en Italia, 24% en Japón, 37% en los Países Bajos y 22% en Estados Unidos (Kalische, Aman y Buchele, 1998).

Recuadro 2: Subsidios familiares

En la mayoría de los países, la familia es la principal forma de organización social. Se proporcionan subsidios familiares para ayudar a compensar los costos asociados a la educación de los hijos y para garantizar que los niños reciban una adecuada alimentación y protección.

El diseño de algunos sistemas de subsidios familiares hace que implícitamente sean en favor o en contra de la natalidad. Un ejemplo de lo primero es España, donde a las familias con tres niños o más reciben subsidios más altos, junto con una serie de otras concesiones. Un ejemplo de lo segundo son los programas de Corea e Irán, que restringen los beneficios a las familias con dos hijos o menos. Aunque su orientación no favorezca la natalidad, muchos programas ofrecen asistencia adicional para cubrir los mayores costos familiares que surgen en las familias numerosas. Entre los ejemplos se incluye el importante suplemento familiar de Australia y las tasas más altas de asistencia para los hijos menores en las familias más numerosas en Bélgica, Noruega y Francia.

La generosidad de los programas de asistencia familiar tiene enormes fluctuaciones, las que en gran medida se establecen

Botswana y Sudáfrica son dos de las únicas naciones africanas que proporcionan pensiones sociales establecidas por ley a todos los ancianos (Case y Deaton, 1999). En la mayoría de los países en desarrollo, las pensiones estatales se limitan a los cotizantes de planes establecidos por ley y excluyen una gran cantidad de hogares rurales y del sector informal. Cuando no existen pensiones sociales financiadas por el estado, los beneficios de un seguro a los ingresos en la ancianidad establecido por ley quedan restringidos en gran medida a los empleados del sector público y a los trabajadores del sector formal. De estos, la gran mayoría no es pobre.

Varios países de América Latina exigen que los sistemas de seguro social paguen una pensión mínima de tarifa uniforme a todos los ancianos como un medio para combatir la pobreza en la vejez²⁸. Cuando la cobertura del sistema de seguro social es relativamente amplia, como en Chile, Brasil, Argentina y Uruguay, las cifras parecen indicar que los grupos de ancianos urbanos más pobres dependen casi por completo de las pensiones sociales. En las regiones de América Latina en que la cobertura de las pensiones sociales es limitada, los ancianos pobres dependen principalmente de sus propios ingresos (Woodhouse, 2000). En 1998, las pensiones mínimas mensuales de asistencia social fueron de US\$113 en Argentina, US\$109 en Brasil, US\$52 en Chile, US\$25 en Costa Rica y US\$134 en Uruguay (OIT, 2000).

Las recientes reformas al sistema de pensiones en América Latina han significado la creación de una oportunidad social para los ancianos pobres. En 1996, Bolivia convirtió su sistema de pensión contributivo estatal, acosado por fondos en quiebra y una reducida cobertura, en un sistema de pensiones universales con cuentas de jubilación capitalizadas individualmente y administradas en forma privada. La ley de pensiones de 1996 también creó el Bono Solidario (Bonosol), que es un pago uniforme (de US\$248 por persona o un tercio del PIB per cápita) durante los primeros cinco años a todos los mayores de 65²⁹.

C. Permitir que la generosidad del programa aumente con el desarrollo económico

¿Qué tan generoso debe ser un programa de transferencias en efectivo? En última instancia, la generosidad de los beneficios es un acto de compensación en el que influyen los factores de necesidad, capacidad de pago y efectos de incentivo que se esperan del programa. En los tres aspectos existen motivos para creer que los programas de transferencias en efectivo deberían ser significativamente *menos generosos* en los países de bajo ingreso que en los países de alto ingreso y que se debería permitir que esa generosidad evolucionara a la par con el desarrollo económico³⁰.

²⁸ En América Latina, cerca del 25% de los que se encuentran en el quintil de ingreso inferior son personas de 65 años o más (Banco Mundial, 2000). En lugares de América Latina (República Dominicana, Paraguay, Bolivia), las unidades familiares con ancianos de bajo ingreso siguen trabajando y obtienen la mayor parte de sus ingresos de sus salarios. En otros (Brasil, Chile, Panamá, Uruguay y Argentina), las pensiones estatales son la mayor fuente de los ingresos familiares para los jubilados más pobres (Woodhouse, 2000).

²⁹ El cambio inicial al programa Bonosol se enfrentó con problemas de déficit de fondos y de fraudes. Esto fue el resultado de la falta de un registro exacto de los nacimientos y defunciones (Leach, 1999).

³⁰ Chu y Gupta (1997) aplican este argumento en forma convincente a los estados en transición. Mabbett (1996) demuestra que los programas de seguro social (incluidas las pensiones públicas) tienen pocas posibilidades de tener un significativo

La generosidad de los beneficios comúnmente se define en términos del concepto de ingreso de sustitución. Se comparan los beneficios brutos o deducidos de impuestos con los ingresos anteriores, los ingresos de un trabajador de producción promedio, el salario mínimo o los ingresos promedio. Por definición, un ingreso de sustitución alto es más generoso que un ingreso de sustitución bajo. La generosidad de los beneficios también se expresa en términos de la facilidad de acceso a los beneficios, duración de estos, nivel de asistencia en especie proporcionada junto con los beneficios en efectivo, rigor de los requisitos de retención de beneficios y magnitud de los requisitos de cofinanciamiento para la previsión y asistencia estatal. En los Cuadros 15 y 16 se muestran las tasas de sustitución de ingreso para familias de bajo ingreso que reciben un típico paquete de seguro social y beneficios de asistencia en los estados de la OCDE.

El Convenio de las Naciones Unidas sobre Seguridad Social de 1952 estableció un conjunto de normas de cobertura y generosidad mínimas para los sistemas de seguridad social. En el Convenio N° 102 de la OIT: Seguridad Social (Estándares Mínimos), 1952, se identifican nueve áreas principales para las contingencias en seguridad social: atención médica, beneficio por enfermedad, seguro de desempleo, beneficio por vejez, beneficio por accidentes de trabajo, beneficio por maternidad, beneficio por invalidez, beneficio familiar y beneficio de sobrevivencia. En los programas de seguridad social aprobados se debe sustituir al menos el 70% del ingreso. A partir de 1999, más de cien estados han ratificado una o más partes de este convenio. Pero muy pocos países en desarrollo cumplen con los Estándares Mínimos de la OIT, ya sea en términos de cobertura de riesgos o de generosidad en los beneficios otorgados (OIT, 2000).

Los programas de asistencia social (en efectivo) de los países en desarrollo en general proporcionan beneficios que son considerablemente menores a los "ingresos mínimos" y, por cierto, distan mucho de los requisitos de "estándares mínimos" establecidos en el convenio de Estándares Mínimos de la OIT de 1952. En las áreas rurales de China, por ejemplo, se pagó asistencia social regular a 3 millones de personas a tasas que variaron (en 1994) entre 120 y 280 Yuan mensuales o entre un cuarto y un tercio del ingreso de la línea de pobreza. En las áreas urbanas, los pagos de la asistencia social fluctuaron entre 481 y 585 Yuan mensuales, o un poco menos de un tercio del ingreso promedio de la línea de pobreza (Hu, 1999). En India, por su parte, se otorga una pensión de asistencia social mensual entre Rs.50 a Rs.120 a los ancianos, viudas e inválidos que carecen de ingresos o apoyo familiar. En la mayoría de los estados, estos pagos equivalen a menos del 10% del ingreso de los hogares que se encuentran en la línea de pobreza (Jain, 1999).

Una de las quejas más frecuentes con respecto al seguro y la asistencia social en los países en desarrollo es que las sumas entregadas son demasiado pequeñas para eliminar la pobreza en los grupos beneficiarios (van Ginneken, 1999). Pero esto plantea otra interrogante importante: ¿los beneficios de asistencia en efectivo deben ser más generosos en los países en desarrollo?

efecto en reducir o prevenir la pobreza en países en que el vínculo entre el pago de beneficios basados en los aportes o el historial del trabajo y los niveles de vida es débil. Esto se ilustra con la ayuda de los datos de Moldavia.

Si los beneficios son muy reducidos, es probable que el programa no proporcione una real red de seguridad y podría llegar a ser muy costoso administrarlo. En un extremo, los costos de cumplimiento del programa podrían ser incluso mayores que los beneficios que proporciona a los pobres. Pero el hecho de que algunos programas entreguen sólo una pequeña transferencia en efectivo no implica que se justifique un nivel de beneficios significativamente más generoso.

El primer motivo de esto es que en los países en desarrollo probablemente no se necesite una transferencia en efectivo de sustitución total del ingreso para cerrar la brecha de la pobreza. En muchos países de ingreso alto, la interrupción del empleo supone que los ingresos de un hogar se reducen en forma significativa y que el ingreso familiar se debe "sustituir" en una proporción muy alta para evitar la pobreza. En las economías en desarrollo, un cambio en el nivel del empleo podría implicar un traslado del principal sostén económico de la familia del sector formal al informal o bien la dependencia principal de los propios ingresos a una dependencia mayor de la transferencia informal de un miembro de la familia.

En los países en desarrollo, la población pobre no puede permitirse estar "desempleada" por mucho tiempo. La *brecha de la pobreza* para estos hogares no es un *ingreso de sustitución total*, sino la diferencia entre lo que pueden ganar en el sector informal más lo que pueden recibir por medio de transferencias privadas y el nivel de gasto requerido para alcanzar los estándares de consumo mínimo. La *brecha de la pobreza* variará según las diferentes categorías de hogares pobres, pero en la práctica equivale a menos del ingreso de sustitución de una familia cuyos ingresos se encuentran en el nivel de la línea de pobreza.

Un segundo motivo por el cual los programas generosos probablemente no sean adecuados es la capacidad de pago. Los ingresos internos de los países en desarrollo varían entre el 15% y el 20% del PIB. En las naciones industrializadas, los ingresos internos son dos o tres veces esta cantidad (Tanzi y Schuknecht, 1997). Una base de ingresos internos mucho más baja impide contar con programas de transferencias en efectivo generosos financiados por el estado para un gran segmento de la población.

Si el déficit de la pobreza (es decir, la suma de las brechas de pobreza individuales) es de hasta un 3% a 5% del PIB, probablemente se requerirán transferencias en efectivo equivalentes a dos a tres veces esa cantidad (dada las filtraciones y errores de focalización esperados) para elevar los ingresos de todas las familias pobres al menos hasta la línea de pobreza. Esto significa que se podrían requerir transferencias del orden del 6% al 15% del PIB para cerrar por completo la brecha, montos que pocos gobiernos de países en desarrollo pueden movilizar.

El tercer motivo por el cual los programas "menos generosos" podrían ser más adecuados en un escenario de país en desarrollo se relaciona con los efectos adversos en los incentivos. Mientras más generoso sea el programa de transferencias en efectivo, más probable será que este tipo de programa desaliente (o desplace) las transferencias privadas, motive a los individuos para que modifiquen su comportamiento con el fin de obtener y mantener la habilitación para el programa, desaliente los ahorros precautorios y el ahorro en general y motive a reclamantes no previstos a pretender el acceso a los

recursos del programa. Esto aplica especial a los países en que existe una gran población en "cuasipobreza"³¹.

Es más fácil especificar la magnitud apropiada de los beneficios en efectivo si la población beneficiaria pobre se divide en dos grupos. El primero está compuesto por los que no pueden trabajar, tienen pocas probabilidades de recurrir a transferencias privadas y tienen pocos ahorros a los cuales acudir. Las víctimas de los desastres naturales caen dentro de esta categoría. Para este grupo, el programa de transferencias en efectivo se debería fijar en o cerca de un nivel de "ingreso mínimo" para contrarrestar el riesgo de pobreza.

El segundo grupo, habitualmente mucho más numeroso, está constituido por los pobres que trabajan (o son asistidos por la comunidad). La asistencia en efectivo necesaria para afrontar el riesgo de pobreza en este grupo es igual a su *brecha de pobreza* esperada. Esta es la diferencia entre el ingreso del umbral de pobreza y los ingresos probables, las transferencias privadas esperadas y la utilización neta de los ahorros privados.

Para determinados grupos (como los agricultores que sufren una baja estacional en el precio de un producto), la brecha de pobreza podría ser tan reducida y temporal que el nivel adecuado de asistencia en efectivo sería demasiado bajo y demasiado limitado en el tiempo como para ser proporcionado en una forma eficaz en función de los costos. Para los hogares que sufren una pobreza estructural (o crónica), la *brecha de pobreza* bien podría ser mayor y menos volátil en el tiempo. Se puede esperar que un programa de transferencias en efectivo que proporcione un nivel de beneficios equivalente a la brecha de pobreza promedio desempeñe un papel valioso en la protección de los estándares de consumo mínimo en este grupo.

Las necesidades (es decir, las brechas de pobreza), la capacidad de pago y la magnitud esperada de los efectos adversos en los incentivos cambian a medida que avanza el desarrollo económico. En un nivel más alto de desarrollo económico, un segmento mayor de la fuerza laboral tiende a estar empleada en una amplia variedad de ocupaciones urbanas del sector formal. Aumentan la esperanza de vida y el tiempo que se vive jubilado (Banco Mundial, 1996). Habrá una mayor necesidad por transferencias en efectivo más generosas como protección contra la pobreza en aquellas situaciones en que no se cuente fácilmente con oportunidades de empleo en el sector informal, actividades independientes o producción doméstica de bienes de subsistencia. La importancia de las transferencias privadas y los mecanismos de enfrentamiento que tenga la comunidad tiende a disminuir a medida que se produce un mayor desarrollo económico. Con el crecimiento económico y la urbanización, las bases tributarias y los recursos del gobierno aumentan. La urbanización también crea ciertas economías de escala en la selección de los beneficiarios y la administración de las transferencias en efectivo. Además, a medida que disminuye el número de hogares de trabajadores pobres, el salario mínimo tiende a aumentar sobre

³¹ Los programas de transferencia generosos simplemente podrían atraer a los ricos y desplazar a los pobres. Milanovic (1998) informa que a mediados de los años noventa, el porcentaje de pobres que no recibía asistencia social era del 93% en Polonia, 87% en Rusia, 90% en Estonia y 67% en Hungría. En Bulgaria, el 88% de la asistencia social se filtró a los que no eran pobres (Hasan y Peters 1995).

el nivel de subsistencia de la línea de pobreza.

D. Evitar los efectos adversos en la oferta de trabajo

Uno de los desafíos clave en el diseño de los sistemas de transferencias en efectivo es equilibrar la necesidad de los individuos por asistencia con los efectos adversos sobre la oferta de trabajo que pueden surgir de los pagos de transferencia. Los efectos reales de las transferencias en efectivo sobre la oferta de trabajo dependen en gran medida de las causas del desempleo, las características institucionales del mercado laboral y la forma en que se diseñen los programas de transferencia (Atkinson, 1996 y 1999). Sin embargo, la experiencia de las economías industrializadas parece indicar que los programas de transferencias en efectivo pueden ejercer presiones alcistas en los salarios, sesgar el consumo hacia el ocio en lugar del trabajo, estimular un comportamiento evasivo frente al trabajo, desalentar la búsqueda de empleo, fomentar la jubilación anticipada, introducir rigidez en el mercado laboral y, finalmente, elevar la tasa de desempleo a largo plazo (Kanbur y otros, 1994; OCDE, 1998b y 1998c; Karni, 1999). Puesto que la mano de obra es abundante en la mayor parte de los países en desarrollo, las medidas que desalientan el empleo pueden reducir la tasa de crecimiento económico en el largo plazo y perjudicar a los pobres.

En las economías en desarrollo y en transición, los incentivos por buscar trabajo son realmente muy fuertes. Pero muchos pobres encuentran trabajo en la economía "informal" u oculta. Las altas tasas de impuestos sobre la nómina para financiar los beneficios sociales se mencionan como una de las principales causas de la evasión tributaria, además de la tendencia del desarrollo de tener lugar en el sector "informal" o no regulado (Schneider y Enste, 2000)³². Muchos se ven motivados a operar en la economía oculta debido al fuerte incentivo de evadir la carga tributaria y los aportes a la seguridad social, y a la gran severidad de las regulaciones y al deterioro de los servicios del sector público. Y podrían quedar retenidos ahí debido a los estrechos lazos entre gasto en bienestar, impuestos altos al trabajo, exceso de regulaciones, baja recaudación tributaria y servicios públicos de mala calidad.

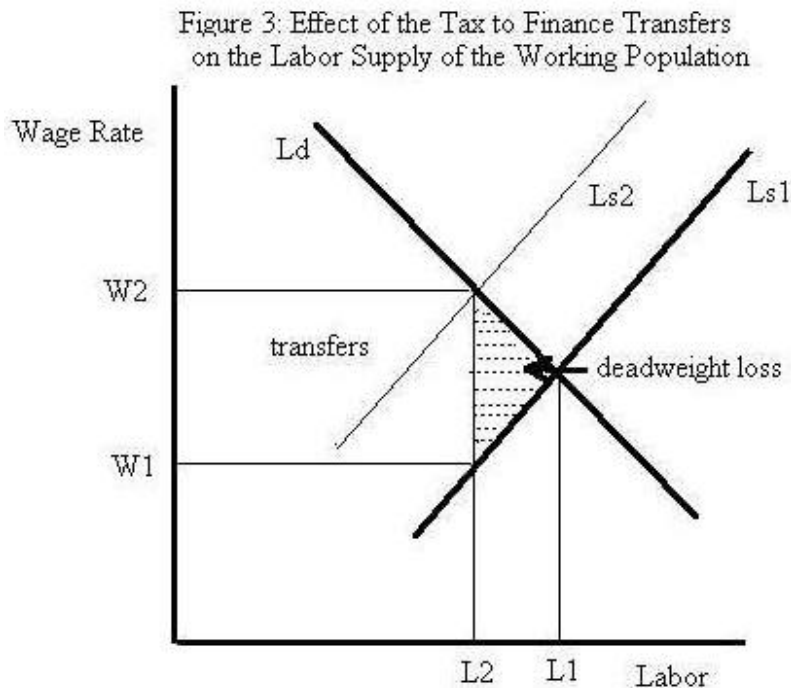
Los beneficios de las transferencias en efectivo pueden contribuir a las trampas de la pobreza, en que los incentivos para que un individuo busque empleo (y pierda los beneficios) son menores que los incentivos para mantenerse como beneficiario de las transferencias (Meyer, 1995; Ellwood, 2000). En Argelia, por ejemplo, los generosos programas de seguro de desempleo han generado altas tasas de desempleo a largo plazo y desequilibrios fiscales crónicos (Ruppert, 1996). En Polonia, Hungría, Países Bajos y Estados Unidos, los generosos programas de invalidez ocupacional han dado como resultado que un gran segmento de la fuerza laboral sea clasificado como permanentemente incapacitada (OCDE, 1999; Aarts, 1999)³³.

³² Schneider y Enste (2000) informan que en 1989-90, la economía oculta como porcentaje del PIB fue del 68% en Egipto, 76% en Nigeria, 37% en Chile, 61% en Guatemala, 65% en Bolivia, 62% en Panamá, 44% en Perú, 40% en Sri Lanka, 39% en Malasia, 50% en Filipinas y 71% en Tailandia. Se informó que entre 1994 y 1995, la proporción de la economía oculta en las economías en transición fluctuó entre el 30% (Uzbekistán) y el 54% (Ucrania) del PIB.

³³ Aarts (1999) informa que los beneficiarios de transferencias por invalidez fluctúan entre 7 por cada mil participantes en la fuerza laboral de Chile y 200 por cada mil participantes en la fuerza laboral de Polonia.

Las principales formas en que los programas de transferencia afectan al mercado laboral se pueden ilustrar con la ayuda de un modelo muy simplificado de este (véase la Figura 3). Se supone que existen dos grupos. El primero está compuesto por los empleados (grupo A) que están sujetos a impuestos para financiar los pagos de transferencia; el segundo consta de los beneficiarios de los pagos de transferencia.³⁴ La imposición de impuestos para financiar las transferencias hace que la curva de la oferta de trabajo se desplace de $Ls1$ a $Ls2$, que el salario de equilibrio aumente de $W1$ a $W2$ y que la demanda de empleo se reduzca de $L1$ a $L2$. Las transferencias hacia el grupo A están representadas por el área rectangular y la pérdida de eficiencia resultante de la transferencia, por el área triangular. En términos del valor de la producción económica no percibida, la pérdida es la diferencia entre lo producido en el nivel de producción $L1$ y la producción en un nivel inferior de empleo $L2$.

¿Cómo se ve afectada la actividad en el mercado laboral del beneficiario por la transferencia? En un extremo, se puede imaginar que los beneficiarios de transferencias sólo están compuestos por los que simplemente no pueden trabajar (niños pequeños, inválidos y los muy ancianos). En este caso, la oferta de trabajo no se ve afectada por los cambios en los salarios y los pagos de transferencia no tienen ningún efecto en su empleo.



³⁴ El segundo grupo bien podría estar desempleado o estar trabajando en puestos de baja productividad en la economía oculta.

En el otro extremo, se puede imaginar que los beneficiarios de las transferencias están compuestos por los que posiblemente podrían trabajar (o aumentar su esfuerzo de trabajo), como los desempleados estructurales o cíclicos. Este grupo tiene una respuesta positiva en términos de oferta de trabajo y en el margen debe decidir entre trabajar en el sector formal o recibir un pago de transferencia. En este caso, el pago de transferencias eleva el salario de reserva que los beneficiarios están dispuestos a aceptar o aumentar su nivel de empleo. Esto se ilustra en la figura 4 a continuación. La curva de oferta de trabajo de los beneficiarios de transferencias se desplaza hacia la izquierda, de L_s (previo a la transferencia) a L_s (posterior a la transferencia), porque reciben algunos ingresos sin trabajar. El efecto en el empleo depende de la naturaleza de la demanda de trabajo. Si la demanda de trabajo es perfectamente elástica (es decir, no está afectada por el salario) y el salario es fijo, el empleo se reduce de L_1 a L_2 , con una pérdida máxima de producción.

Aunque estos modelos simplificados ignoran aspectos importantes del mercado laboral, ilustran el riesgo de que los programas de transferencia demasiado generosos eleven los salarios y reduzcan el empleo, tanto entre los que asumen el costo de las transferencias como entre los beneficiarios de estas. En términos del efecto en los pobres, mucho depende de quiénes sean realmente los beneficiarios de las transferencias. Mientras menores sean las elasticidades de la demanda y oferta de trabajo de los beneficiarios de las transferencias, menor será la pérdida de producción potencial y menor será el riesgo de que los efectos adversos en la oferta de trabajo contrarresten los efectos de mejoramiento del bienestar de las transferencias de la red de seguridad social.³⁵ Cuánto más transferencias en efectivo se proporcionen a los grupos de los cuales no se puede esperar razonablemente que trabajen (o que trabajen más), menores serán los efectos adversos en la oferta de trabajo.

Los programas de asistencia en efectivo podrían contribuir a una dependencia de largo plazo de la asistencia social debido a los elementos disuasivos para *salir* de la asistencia (Besley y Coate, 1992)³⁶. Para los beneficiarios podría ser financieramente más atractivo permanecer en los programas de asistencia en efectivo que salir de ellos debido a los efectos combinados de mayores impuestos y menores beneficios, especialmente si esto supone obtener un empleo con un nivel de remuneraciones bajo³⁷. En países que aplican garantías de ingreso mínimo, la tasa impositiva efectiva marginal (METR) podría ser el 100% en todo el margen de ingresos bajos, puesto que las transferencias de asistencia social y desempleo tienden a reducirse a medida que aumentan los ingresos individuales. En algunos casos, la METR puede superar el 100% cuando el costo de los gastos adicionales relacionados con el empleo (esto es, transporte, vestuario, guardería), beneficios no percibidos (como cobertura de la previsión de salud pública) e impuestos pagados es más alto que la diferencia entre el pago de la transferencia y los ingresos esperados.

³⁵ Sahn y Alderman (1996) cuantifican los efectos de la oferta en el mercado laboral resultante de los subsidios para alimentos en Sri Lanka.

³⁶ Vodopovich (1995) informa que la tasa de retorno al empleo en Eslovenia era muy baja hasta que se agotaron todos los beneficios del desempleo, lo que ilustra el efecto que produce en la búsqueda de empleo un exceso de generosidad de los beneficios.

³⁷ La MERT se define como el porcentaje del aumento en el ingreso que se paga en todas las formas de impuestos y beneficios no percibidos sobre un margen de ingresos definido.

Existen varias formas de diseñar los sistemas de transferencias en efectivo para minimizar el riesgo de dependencia de la asistencia social. En entre ellas, las siguientes medidas pueden ayudar a desalentar la dependencia de la asistencia social: restringir el acceso dirigiendo las transferencias estrictamente a aquellos que no pueden trabajar, aumentar las exigencias de los aportes para cumplir con los requisitos de la asistencia, prolongar la duración del período de calificación para beneficios relacionados con el empleo, invocar sanciones para el desempleo voluntario, aplicar requisitos estrictos para la búsqueda de empleo, ampliar la definición de un empleo adecuado, aplicar impuestos a los beneficios, proporcionar menores beneficios a los trabajadores jóvenes y fijar pagos de asistencia social a los que pueden trabajar bajo el salario mínimo vigente. En el caso de los programas de invalidez, la aplicación de exámenes médicos de recertificación a trabajadores clasificados como inválidos en términos profesionales (o sociales) ha tenido el efecto de reducir en forma significativa las proporciones de invalidez en algunos países. (OCDE, 1999). En los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, la exigencia de que los empleadores inicialmente paguen los iniciales por invalidez también ha reducido las solicitudes. La aplicación de estrictas comprobaciones de los medios de vida y ahorro a los beneficiarios de las transferencias en efectivo también puede desalentar el desempleo voluntario (Buchele y Scherer, 1998).

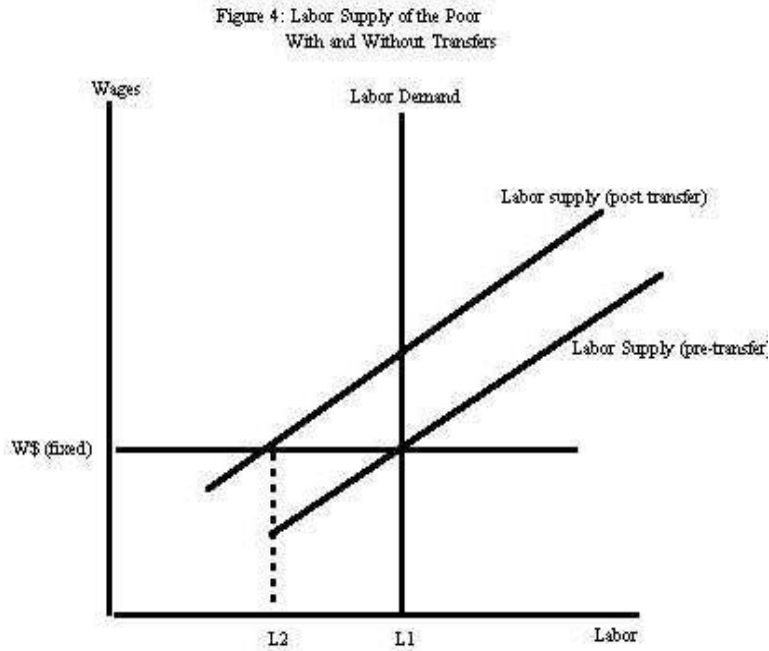
Otra forma de reducir los efectos adversos (originados por las transferencias) de la trampa de la asistencia social es asegurar que el trabajo sea financieramente más atractivo que las transferencias en efectivo.³⁸ Las estrategias de bienestar conocidas como 'orientadas hacia el empleo' o 'activas' incorporan diversos métodos para que el trabajo sea financieramente atractivo, incluidos los siguientes (Meyer, 1995; OCDE, 1998b; Kalasch, Aman y Buchele, 1998):

- ?? Entrega de pagos "suplementarios" a los beneficiarios de asistencia para que trabajen más que un tiempo mínimo cada semana (Proyecto de Autosuficiencia de Canadá);
- ?? Pago de un subsidio de reemplazo anticipado a los trabajadores desempleados que encuentran rápidamente un empleo (Corea);
- ?? Entrega de créditos por ingreso percibido (pagos o subsidios a los ingresos a los hogares por parte de la administración fiscal) para los trabajadores de bajo ingreso (Crédito Tributario por Ingreso Obtenido de Estados Unidos);
- ?? Entrega de asistencia, capacitación, aprendizaje y servicios de colocación de empleos subsidiados, como parte de una administración activa de casos para las personas que reciben asistencia (planes de Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda);
- ?? Entrega de desgravación fiscal o asistencia limitada en el tiempo para guardería, transporte y otros gastos relacionados con el trabajo para los hogares de bajo ingreso (Japón);
- ?? Entrega de incentivos para que el cónyuge de una persona desempleada trabaje mediante la evaluación y asignación de derechos individuales a beneficios (Australia).
- ?? Fomento del trabajo de jornada parcial, mediante la modificación de las normas de beneficios, de modo de permitir la retención de los ingresos y los beneficios (Australia, Canadá, Dinamarca, Alemania, Irlanda);
- ?? Adopción de "normas de intensidad", en las cuales las tasas de sustitución se reducen con el

³⁸ Hacer que los beneficios sociales sean más "orientados al empleo" es el punto esencial de la Estrategia Europea para el Empleo (*European Employment Strategy*) de la UE (Departamento de Servicios Sociales 2000, UE 2000).

aumento del uso del seguro de desempleo y los beneficios son menores para aquellos con solicitudes anteriores más prolongadas (Canadá); y

- ?? Entrega de asistencia en efectivo y/o beneficios seleccionados basados en categorías, como pagos únicos por el ingreso al empleo, acceso a servicios de atención de salud subsidiada o beneficios permanentes, durante un período después que se ha encontrado empleo (Australia, Alemania).



Recuadro 3: De la asistencia social al empleo con salario mínimo: el caso de Estados Unidos

La Ley de Responsabilidad Personal y Oportunidad de Trabajo de Estados Unidos exige a la mayoría de los beneficiarios del bienestar de que trabaje. En el marco de los programas anteriores, una jefa de hogar de una familia de bajo ingreso tendía derecho a transferencias en efectivo bajo ADFC, sellos para la compra de alimentos, Medicaid y, posiblemente, programas como subsidios de vivienda. Después de los primeros US\$2.000 de ingresos, los beneficios se habrían eliminado gradualmente a una tasa de 67 centavos por cada dólar ganado durante los primeros cuatro meses de empleo. La mayoría de los beneficiarios del bienestar concluyó que al trabajar, sus ingresos, descontados los impuestos y beneficios, en realidad se reducían.

Según las reformas de Bienestar de 1996, los beneficiarios que perciben fondos bajo el programa de Asistencia Temporal a las Familias Necesitadas (TANF) reciben asistencia para capacitación laboral y para encontrar trabajo. Las transferencias en efectivo condicionadas al nivel de ingreso se limitan a un período de cinco años; se proporcionan donaciones a los estados para que subsidien los servicios de guardería para los pobres; se reducirán las prestaciones en efectivo a las madres adolescentes que no establezcan la paternidad de sus hijos; se pagarán bonificaciones a los cinco estados que logren la mayor disminución de nacimientos fuera del matrimonio; y un padre con hijos mayores de cinco años que rechace una oferta de trabajo aprobado por los asistentes sociales perderá los beneficios. Se abolieron los derechos a la mayoría de los programas para los no ciudadanos y se limitó el derecho a sellos para la compra de alimentos para los adultos no ancianos sin hijos.

Los diferentes estados tienen considerables facultades para implementar el programa TANF. En Michigan se proporciona apoyo para guardería y educación a los beneficiarios de asistencia familiar y se remite a las madres a organizaciones que las ayudan con transporte del hogar al lugar de trabajo. En Florida se reducen los pagos de asistencia para niños adicionales que nacen en familias que ya reciben ayuda. En Massachusetts se limita el apoyo a los ingresos a dos años dentro de un período de cinco años y se exige a todos los beneficiarios físicamente capaces que encuentren trabajo dentro de los 60 días. Los padres adolescentes también están obligados a finalizar los estudios secundarios para tener derecho a los beneficios. En Minnesota se dispusieron programas de trabajo para beneficiarios, pero se disminuyó la tasa de reducción de beneficios para los beneficiarios de asistencia pública. Ello permite que las familias retengan una mayor ayuda mientras vuelven a trabajar. Mississippi integró a la iglesia en los programas de colocación de empleos. En Wisconsin se crean trabajos de servicio a la comunidad para los pobres y se utiliza a organizaciones privadas de colocación de empleos para ayudar a los beneficiarios del TANF a encontrar un trabajo adecuado.

Para que el trabajo con salario mínimo finalmente sea atractivo, en 1995 Estados Unidos se introdujo un programa de Crédito Tributario por Ingresos Obtenidos (EITC) para los asalariados de bajo ingreso. Bajo el EITC, las familias de bajo ingreso que están trabajando y presentan una declaración de impuestos reciben del Gobierno un pago a modo de subsidio. En 1996, esto era equivalente al 40% de los primeros US\$8.900 de ingresos para una familia con dos hijos, y en lo sucesivo disminuía un 21% por cada dólar adicional de ingresos. Según los términos de 1999, todas las familias que ganaban menos de US\$29.000 al año recibirían pagos del Gobierno, en lugar de pagar impuestos. En 1998, aproximadamente 15 millones de familias estadounidenses se beneficiaron con el EITC. En 1996, casi US\$20 mil millones, o casi la mitad de todo el gasto en bienestar de Estados Unidos, se destinó a pagos del EITC.

Implementadas durante una fuerte expansión económica, las reformas estadounidenses de la asistencia social (o bienestar) redujeron significativamente el número de los beneficiarios desempleados de transferencias en efectivo. Entre 1994 y mediados de 1999, el número de cargas de casos de la AFDC/TANF disminuyó a la mitad, de aproximadamente 5,0 millones a cerca de 2,5 millones, con una reducción similar en el número de cargas de casos de sellos para la compra de alimentos. Las tasas de participación en el trabajo por parte de los hogares monoparentales y constituidos por personas solteras aumentó del 55% en 1996 al 76% en 1999. Las tasas de pobreza oficiales para los hogares encabezados por mujeres solteras disminuyeron de entre el 35% y 40% a principios de los años noventa, a un poco menos del 30% en 1999. Las tasas de desempleo evidente fueron menores al 4,5% entre abril de 1998 y junio de 2000, mientras que las tasas de desempleo entre las personas de color, mujeres e hispanos llegaron a un nivel bajo récord. Diversos estudios concluyen que entre uno y dos tercios de la reducción la pobreza y el aumento en el empleo son el resultado de la fortaleza de la economía y el equilibrio se atribuye a los efectos de los cambios en el diseño de los programas de bienestar.

Entre las reformas de asistencia social de más amplio alcance destinadas a estimular a los que pueden trabajar, se encuentran las promulgadas en Estados Unidos en 1995 y 1996. Antes de estas reformas, un padre soltero de bajo ingreso, desempleado y que recibía beneficios y uno que trabajaba prácticamente habrían obtenido el mismo ingreso una vez deducidos los impuestos y beneficios. Después de las reformas, un padre soltero que trabajaba tiempo completo con el salario mínimo habría tenido un ingreso disponible equivalente casi al doble del de un padre soltero desempleado (Ellwood, 2000). En el recuadro 3 se describen las reformas de Estados Unidos “de la asistencia social al empleo con salario mínimo”. La principal lección de estas reformas para los países en desarrollo es que las medidas destinadas a hacer que el trabajo sea financieramente atractivo para aquellos que reciben asistencia en efectivo de las redes de seguridad social pueden tener un efecto positivo a largo plazo en el empleo, reducir las necesidades de transferencias y por último, contribuir a la reducción de la pobreza.

E. Uso de las transferencias en efectivo para progresar en la igualdad de género

En muchos países, las mujeres son jefas de hogar de familias de bajo ingreso y monoparentales, donde el riesgo de pobreza es mayor³⁹. En los países en desarrollo, es probable que las niñas sean discriminadas en la educación y es muy probable que las mujeres participen en empleos del sector informal o la agricultura, en que el alcance de las medidas de protección social establecidas por ley es más limitado (Brocas, 1990; Luckhaus, 2000; OIT, 2000; Moghadam, 1993).

En muchos países en desarrollo, si las familias son demasiado pobres como para enviar a todos sus hijos a la escuela, tienden a restringir el acceso a la educación de sus hijas. Las transferencias en efectivo que proporcionan beneficios para los hijos, ya sea que estén ligados a los resultados de la educación o a la existencia de niños en la familia, proporcionan recursos que pueden ayudar a las familias pobres a afrontar el costo de enviar a todos sus hijos a la escuela. Esto no sólo ayuda a reducir la discriminación educacional contra las niñas, sino también permite proporcionar oportunidades para que las madres se reintegren a la fuerza laboral (OIT, 2000). Las donaciones en efectivo condicionadas que pagan una cantidad mayor a las familias si una hija se matricula en la escuela también pueden ayudar a combatir la discriminación de género en la educación.

Varios programas de transferencias en efectivo condicionadas implementados en los últimos años en América Latina explícitamente tienen el objetivo de revertir la discriminación de género. El programa *Progreso* de México, por ejemplo, proporciona pagos en efectivo más altos a las familias pobres cuyas hijas asisten a la escuela secundaria. En Brasil, el programa *Bolsa Escola* (beca escolar) proporciona una transferencia en efectivo a la jefa de hogar (Banco Mundial, 2000c).

Las pensiones sociales también son de especial importancia para las mujeres de los países en

³⁹ En Estados Unidos, por ejemplo, el 23% de todos los niños vivía con una madre soltera en 1998. En 1995, el 70% de los niños que vivía en una familia con una madre que nunca se había casado, se encontraba cerca o bajo la línea de pobreza, al igual que el 45% de los niños criados por una madre divorciada. En 1993, el 71% de las mujeres que recibía AFDC (Ayuda para familias con niños a cargo) estaba constituido por madres solteras (Greenwood y otros, 2000).

desarrollo, puesto que la esperanza de vida en general es mayor para las mujeres que para los hombres. En la vejez, las mujeres tienen mayores probabilidades de quedar viudas y agotar sus ahorros que los hombres. Incluso si los factores financieros restringen el pago de una pensión social a sólo aquellas personas de edad avanzada (65 o incluso 70 años), esto de todos modos beneficia en gran medida a las mujeres (Beattie, 2000).

Los sistemas de seguro social de la mayoría de los países tienden a discriminar a las mujeres, lo que agrava otros aspectos de la discriminación de género. Con pocas excepciones, el trabajo de las mujeres en el hogar (es decir, el cuidado de los niños, los ancianos y las personas con discapacidades) no es reconocido como "trabajo" por los programas de asistencia o seguro social relacionados con el empleo. Por lo general, los salarios y los ingresos son más bajos para las mujeres que para los hombres, las condiciones de empleo son más precarias y las oportunidades ocupacionales son más limitadas. Esto genera una discriminación de las mujeres en materia de acceso a pensiones y otros derechos relacionados con el empleo. Cuando se produce un cambio en las condiciones de la familia, la legislación discriminatoria de los derechos de propiedad restringe los derechos de las mujeres a solicitar seguros de desempleo o beneficios de pensión (ya sea presentes o futuros).

Existen varias posibles fuentes de discriminación directa e indirecta contra las mujeres en la legislación y las prácticas de los programas de asistencia social mediante transferencias en efectivo, como:

- ?? Diferente trato a las mujeres casadas que son económicamente activas con respecto a los hombres en los sistemas de seguridad social. Esto se basa en la idea de que la mujer depende de su esposo, de modo que sus derechos constituyen derechos derivados, más que un asunto de derechos personales de la trabajadora. Los derechos a protección social que podría haber adquirido una mujer casada a través de su propio empleo podrían serle negados debido a la protección que supuestamente recibe como persona dependiente.
- ?? Persistencia del concepto de un sostén masculino de la familia como el punto de contacto para el sistema de protección social y la falta de reconocimiento de las mujeres como "trabajadoras con responsabilidades familiares". En consecuencia, las mujeres no pueden adquirir los mismos derechos que los hombres. En muchos planes, la esposa aún debe probar que ella es el sostén de la familia antes de poder retirar subsidios familiares para los hijos.
- ?? Las mujeres trabajadoras predominan en los sectores no cubiertos por los planes establecidos por ley, como el doméstico, el trabajo ocasional o de jornada parcial o en el sector informal. Las cargas familiares del matrimonio de hecho, las divorciadas, separadas o abandonadas también podrían perder sus derechos a los beneficios de seguridad social de la persona asegurada;
- ?? Los requisitos exigidos para los beneficios a largo plazo, como la jubilación y los beneficios por invalidez con frecuencia incluyen el pago de aportes por varios años o durante toda la vida laboral de una persona. Dado que es más probable que las mujeres permanezcan en la fuerza laboral por períodos más breves o menos continuos que los hombres, podrían no reunir los requisitos para los beneficios universales de los empleados.

Superar la discriminación de género en los programas de protección social podría tener importantes efectos en el bienestar familiar. En general, las transferencias en efectivo que se proporcionan a las mujeres tienen un mayor efecto mitigador de la pobreza que la transferencia en efectivo equivalente que se entrega a los hombres. Estudios en Gran Bretaña y Brasil han demostrado que la propensión marginal de las mujeres a consumir "productos esenciales" para el hogar con el ingreso en efectivo es significativamente mayor que la correspondiente a los hombres (Lundberg, Pollack y Wales, 1997; Banco Mundial, 2000c).

Durante los últimos veinte años, se ha avanzado algo en la incorporación de las consideraciones de género en los sistemas de protección social de los países de la OCDE. Sin embargo, donde se han logrado los mayores progresos es en la incorporación de disposiciones de "trato igualitario" en los requisitos establecidos por ley de los sistemas de protección social, en lugar de usar los programas de asistencia social mediante efectivo para corregir una discriminación de género de facto (Luckhaus, 2000). Los métodos adoptados para mejorar la igualdad de género en la legislación de protección social incluyen (McCruddin, 1994; OCDE, 1999; Luckhaus, 2000):

- ?? Someter la legislación de la seguridad social a la exigencia legal de no discriminar por motivos de sexo;
- ?? Otorgar subsidios familiares a la persona que asume la responsabilidad principal por los niños;
- ?? Proporcionar beneficios en efectivo a las mujeres por licencia maternal, parental y educacional (como reconocimiento al lugar importante que ocupan las mujeres en tener y educar a los hijos y para facilitar la reincorporación de ellas al empleo);
- ?? Otorgar subsidios para la atención domiciliaria de inválidos;
- ?? Incorporar créditos por servicios de atención domiciliaria al cálculo de las pensiones y la legislación de fraccionamiento de pensiones;
- ?? Extender la asistencia en efectivo para servicios de guardería y puericultura
- ?? Proporcionar oportunidades para licencias prolongadas pagadas a cualquiera de los dos padres en los contratos de empleo regulados y
- ?? Crear programas especiales de asistencia en efectivo para hogares monoparentales de bajo ingreso, financiados con cargo a los ingresos generales, que incluyan disposiciones para enfrentar los costos de guardería y el costo de capacitación y reintegración al trabajo.

La recopilación de datos específicos para el género respecto a las tasas de pobreza, cobertura de programas, ingresos, condiciones del empleo y los costos de los servicios de maternidad y guardería puede ser útil para identificar modos para reformar los programas de asistencia mediante transferencias en efectivo. Revisar la legislación de protección social para detectar casos de discriminación directa e indirecta también puede ser útil para identificar las oportunidades de avanzar en la igualdad de género.

F. Asegurar apoyo político permanente para los programas

Los programas de transferencia que no pueden asegurarse un apoyo político a largo plazo sólo

representan una medida provisoria de asistencia. Los programas que con frecuencia se interrumpen y reinician debilitan la confianza del público en la seguridad de los beneficios futuros y afectan los incentivos para pagar aportes (para programas previsionales) o para votar por los programas existentes financiados con cargo al presupuesto (Grosch, 1994). Un desafío importante es mantener el tipo adecuado de apoyo político para los programas de transferencias en efectivo.

Paradójicamente, es rara vez la desigualdad la que motiva a los políticos a proporcionar pagos de transferencia a los pobres. La desigualdad y el apoyo político están estrechamente relacionados, pero con frecuencia esto no ocurre a la inversa, como podría esperarse. Al revisar el debate empírico sobre la desigualdad y el apoyo político a la redistribución, Benabou (2000) observa que "las redistribuciones eficientes encuentran amplio consenso en una sociedad bastante homogénea, pero enfrentan una fuerte oposición en una desigual (pág. 97)"

Los programas de transferencia son susceptibles a la interferencia política, especialmente en los períodos preeleccionarios y en países gobernados por coaliciones inestables (Alesina y Rodrick, 1994). Los políticos, ante el imperativo cortoplacista de ganar la reelección, podrían contraer generosos compromisos de asistencia social a corto plazo, conscientes de que los programas se pueden suspender una vez terminadas las elecciones o que sus costos finales se pueden traspasar a futuras generaciones (Aurbach, 2000).

Cuando los políticos participan directamente en la selección de los beneficiarios y la distribución de las transferencias en efectivo, los costos de los programas pueden incrementarse progresivamente y aumentar los errores de focalización. Un ejemplo de esto es el programa Sumurdhi de Sri Lanka. Bajo ese programa, un 60% de la población del país recibe una transferencia en efectivo de Rs.500 mensuales (equivalente a US\$7 o casi el 1,5% del PIB). Sin embargo, el programa no llega a casi el 40% de los pobres. Los políticos han usado el programa para crear 36 mil empleos como promotores del programa Sumurdhi para sus partidarios. Los resultados de las encuestas domiciliarias también demuestran que el programa discrimina a las minorías étnicas, refugiados y los que viven en tugurios urbanos y nuevas zonas de asentamiento (Gunatilaka, 2000; Banco Mundial, 2000b).

En muchos casos, los programas de asistencia social se inician como consecuencia de una "crisis". Cuando ocurre una crisis, los políticos inevitablemente exigen una respuesta inmediata. Esto puede originar programas "oportunos", pero mal planificados (Subbarao y otros, 1997). Durante una crisis, la cantidad de hogares pobres podría cambiar con rapidez. Ante la necesidad de distribuir asistencia en forma inmediata, la selección de los beneficiarios posiblemente tendría que ser ad-hoc y la socialización del programa, limitada. También es raro que se cuestione el grado en el cual un programa de "respuesta ante crisis" se puede financiar en circunstancias normales. Pero el hecho de que los políticos tiendan a iniciar programas de transferencias en efectivo en momentos de "crisis", sugiere que es recomendable tener disponible una reserva de propuestas de programas de transferencia preparados para tales contingencias.

Después de una perturbación, una de las decisiones que se debe tomar es si se debe proporcionar asistencia social a los pobres crónicos y/o a los pobres más "recientes" o más notorios. Pritchett (2000)

caracteriza esto como la diferencia entre una "tabla de salvación" para frenar la movilidad descendente del ingreso o una red de seguridad para establecer un nivel mínimo de ingresos para todos. Es posible que la "clase media" urbana que ha quedado en la pobreza (o cerca de ella) tenga más influencia política que los pobres crónicos rurales. Es posible que en la asistencia social mediante transferencias en efectivo para los pobres urbanos "recientes" y "notorios" se asigne prioridad a los programas de "tabla de salvación", como seguro de desempleo o asistencia por despido del empleo, en lugar de programas destinados a proteger los niveles de ingreso mínimo.

Incluso en circunstancias menos proclives a la crisis, el grado en que los programas de transferencias en efectivo logren apoyo político dependerá de la importancia que los electores (o grupos de interés especiales) le asignen a estos programas. Esto tiene importantes consecuencias en materia de focalización. Si los programas de asistencia social están estrictamente condicionados al nivel de ingreso, sólo una pequeña cantidad de la población recibirá beneficios directos del programa. Con frecuencia este será el mismo grupo que tiene menos influencia política. Otros electores podrían apoyar esos programas debido a la empatía o intereses personales percibidos. Algunos podrían proporcionar su apoyo a estos programas si creen que en un futuro podrían necesitar recurrir a esa asistencia. Aún otros podrían apoyar tales programas de transferencia si prefieren que el estado asuma un papel de apoyo que de otra manera recaería sobre ellos. También puede haber aquellos que creen que un programa de transferencias reducirá en forma significativa un problema social que los afecta directamente, como la delincuencia o la falta de vivienda. Y existen los que venden productos y entregan servicios a los pobres, los que también se beneficiarán con la transferencia esperada de ingresos.

Por último, el grado en que los programas de transferencia "restringidamente focalizados" (orientados a grupos específicos muy restringidos) puedan reunir apoyo político depende si las clases de mediano y alto ingreso perciben que esos programas los beneficiarán. Si esto no ocurre, esto limitará el grupo de apoyo del programa a los más pobres, cuya influencia política podría no ser suficiente como para obtener los votos necesarios para mantener el programa en el tiempo (Gelbach y Pritchett, 1997). Si los políticos responden principalmente a una "clase media" que no percibe mucho beneficio de un programa de transferencias orientado a grupos específicos muy restringidos, se podrían necesitar programas de transferencias en efectivo universales o cuasiuniversales para mantener el apoyo político (Van de Walle, 1998). La comprobación de medios de vida muy restrictiva también puede crear conflictos políticos entre los grupos "elegibles" y "cuasipobres", puesto que las percepciones locales de "necesidad" podrían diferir con respecto a los criterios aplicados para seleccionar a los participantes en el programa.

Los programas de transferencias en efectivo de focalización amplia podrían ser más atractivos para los electores, porque todas las clases de electores participan en forma directa de los beneficios o porque estos confían más en que las personas que les interesan se beneficiarán con dichos programas en el futuro inmediato. A diferencia de los planes más selectivos, los programas de transferencia universal podrían obtener un mayor grado de confianza del público, porque presentan menos posibilidades de fraude o favoritismo. Rodrick (1999) informa que más del 80% de los electores encuestados en América Latina, incluidos los de las clases de ingreso alto, apoya un aumento en los programas de transferencias en efectivo de focalización amplia, como la asistencia para desempleo y los beneficios de pensiones

públicas.⁴⁰.

El grado en que un programa de transferencias en efectivo logre apoyo político puede depender de las expectativas de los electores con respecto a la solidez de este. Si un programa de transferencias no parece ser actuarialmente sólido, si las filtraciones del programa son excesivas o si el vínculo entre las transferencias y la reducción de la pobreza es cuestionable, las partes interesadas podrían cuestionar la credibilidad del programa. La importancia de mantener la credibilidad es uno de los motivos por los cuales muchos sistemas de seguridad social destinan recursos considerables a la evaluación de los resultados del programa y al fomento del conocimiento del público.

A veces los electores no son los que influyen en el diseño del programa de transferencias en efectivo, sino las 'partes interesadas' mismas. Para la mayoría de los programas de seguro social, los términos y condiciones de las transferencias en efectivo están validados en las leyes laborales. Para cambiar estas leyes, en general se requiere la participación y acuerdo de los trabajadores sindicados, asociaciones de empleadores y el gobierno.

En el caso de los programas de asistencia social, es posible que el organismo gubernamental responsable del "bienestar" tenga una significativa autoridad programática. En estos casos, la toma de decisiones se ve muy influenciada por los incentivos que enfrentan los dirigentes de esas instituciones. Por ejemplo, si los organismos cuyos gastos aumenten en la mayor proporción se ven recompensados por incentivos institucionales (por ejemplo, acceso a personal y presupuesto), los programas de transferencia podrían ampliarse por motivos más relacionados con la expansión del programa que con las necesidades de los beneficiarios.

V. Fortalecimiento de la capacidad administrativa para implementar programas de transferencias en efectivo eficaces

En los países en desarrollo, la capacidad institucional inadecuada del sector público constituye una de las principales barreras para una aplicación eficaz de los programas de transferencias en efectivo. La OIT (2000, pág. 222) observa: "En algunos países, los planes públicos de seguridad social comúnmente se consideraron monopolios públicos ineficientes que proporcionaban un servicio deficiente a sus miembros... Y el personal de la seguridad social frecuentemente tenía una moral baja debido a las malas condiciones del servicio y la inadecuada capacitación".

Se debe tener precaución al generalizar con respecto a las instituciones que administran los programas de transferencias en efectivo. En la práctica, estos programas se implementan en forma diferente en casi todos los países. En algunos países, la fiscalización de los programas está a cargo del Ministerio del Trabajo. En otros, es más importante la función que desempeñan los ministerios encargados del

⁴⁰ Mulligan y Sala-i-Martin (1999) desarrollan varios argumentos político-económicos para explicar por qué las transferencias mal focalizadas podrían constituir una política óptima de transferencia de ingresos. Uno de estos es que las pensiones públicas universales generosas son una forma de inducir a los ancianos a jubilarse, porque el PIB es mayor si lo hacen. Crear espacio en el mercado laboral para los jóvenes podría aumentar la rentabilidad de la inversión en capital humano, incrementar la demanda por avances tecnológicos y estimular el crecimiento impulsado en forma endógena..

Bienestar Social, de la Salud o del Interior.

La aplicación de un programa de asistencia en efectivo a menudo constituye sólo una parte de la carga de trabajo de los organismos encargados de su ejecución. En Sri Lanka, por ejemplo, hay aproximadamente un promotor del programa de transferencias por cada 85 beneficiarios de transferencias. Además de administrar las transferencias mensuales, el promotor también es el encargado de crear sociedades de ahorro y supervisar proyectos locales de obras esenciales. En Italia, las autoridades regionales y municipios locales administran los beneficios de ingresos mínimos, aparte de sus deberes como gobiernos locales. En Alemania, los subsidios familiares (*Kindergeld*) son administrados a través de las oficinas locales de trabajo. En Grecia, la Oficina para el Empleo y Recursos Humanos (OAEC) administra la mayor parte de los beneficios, excepto los de seguro social, y proporciona una variedad de servicios de registros de empleo y búsqueda de trabajo. En Irlanda, el Departamento de Salud, además de sus deberes principales de entregar servicios de salud, proporciona pagos en efectivo a los no videntes y administra donaciones en efectivo por maternidad.

En las naciones en desarrollo, la OIT concluyó que entre los problemas institucionales habituales de la administración de programas de asistencia en efectivo y de previsión en efectivo se incluyen: interferencia política en la dotación de personal y la política de inversión; fragmentación de la formulación de políticas y responsabilidades administrativas; costos de administración excesivos; condiciones de servicio deficientes para el personal; negligencia en las funciones de cumplimiento, fiscalización y control e investigación de políticas; dificultades para mantener registros; procedimientos demasiado complejos; retrasos en el procesamiento de solicitudes de beneficio y la incapacidad de explicar en forma adecuada los principios y requisitos de los distintos planes a los cotizantes y beneficiarios (OIT, 2000). Las presiones fiscales para controlar el aumento del personal también han limitado la capacidad de las oficinas de seguridad social de llegar a los beneficiarios que cumplen con las condiciones, al igual que la de ofrecer asesoría y servicios de búsqueda de empleo adecuados a los beneficiarios de la asistencia.

En varios países se han iniciado programas de reforma administrativa para mejorar la gestión los programas de transferencias en efectivo. En Uruguay, Malasia y Filipinas, la aplicación de métodos computarizados en los pagos y registros ha reducido los tiempos de procesamiento para las solicitudes de beneficios y ha ayudado a reducir el fraude en las solicitudes. En Sudáfrica, el uso de sistemas computarizados y la tecnología moderna de los cajeros automáticos ha permitido que el Gobierno entregue pensiones sociales y pagos de subsidios familiares en áreas rurales, reduciendo al mismo tiempo las posibilidades de corrupción. En varios países se ha consolidado la responsabilidad por la supervisión y administración de programas para reducir la superposición de estos, ampliar las bases de aportes y proporcionar niveles más uniformes de cobertura. En algunos países, se han dado en contrato al sector privado funciones especializadas como la administración de inversiones, mantenimiento de edificios, computarización y servicios de rehabilitación de instalaciones (OCDE, 1998b).

La creación de sistemas de pensiones y seguros de invalidez de pilares múltiples ha ayudado a recuperar la confianza en los sistemas de seguridad social de Chile (1982), Uruguay (1995) y México (1997). Aprovechar los conocimientos del sector privado sobre gestión de fondos, previsión y

administración ha aliviado la carga de la administración de seguridad social pública y ha mejorado la calidad del servicio (Orszag y Stiglitz, 1999).

A menudo, los beneficiarios de la asistencia social se consideran como ciudadanos de segunda clase, lo que a su vez origina la entrega de servicios administrativos de 'segunda clase'. Una forma de evitar esto es atender a todos los grupos en la misma organización y que los beneficios de pensiones y subsidios sociales también sean administrados a través de esa misma organización. Esto simplifica las disposiciones administrativas, puesto que una persona acudiría al mismo funcionario en la misma oficina para todas sus necesidades de beneficios. También facilita la prevención de fraudes al mantener un único registro de los beneficiarios.

En el transcurso de la década pasada, las organizaciones de seguridad de las naciones industrializadas se orientaron cada vez más hacia el servicio y el desempeño. La aplicación de estatutos de servicio público, que especifican el nivel y la calidad del servicio que los ciudadanos deben esperar de los organismos públicos y con respecto a los cuales los directores de estos organismos deben informar con regularidad, ha sido un elemento clave en el proceso de reforma de los servicios públicos del Reino Unido, Francia y Australia. En Nueva Zelandia, el Reino Unido y Australia, los aspectos de política y supervisión de los programas de transferencia se separaron de la prestación de los derechos. En Italia, la Ley de Finanzas de 1997 creó un fondo social único para políticas sociales, a cargo del Departamento de Asuntos Sociales, para consolidar y mejorar la administración de los diversos fondos diferentes específicos para cada beneficiario. El gobierno griego está introduciendo un número de identificación único para los programas de seguridad social, a fin de facilitar la automatización y permitir que la información se comparta entre sus más de 300 fondos de seguridad social.

Varios estados miembros de la OCDE acordaron dar un mayor énfasis a la supervisión de los programas, la determinación de puntos de referencia para el desempeño y las consultas a las partes interesadas dentro de la reforma de sus programas de transferencias en efectivo. En México se han establecido consejos de desarrollo comunitario que tratarán las reformas de política social. En Canadá, después de dos años de consultas públicas, se aplicaron las Reformas al Seguro de Empleo.

Para combatir el fraude, en varias naciones se han centralizado los sistemas de registro de ingresos, se han aumentado las sanciones por fraude y se han aumentado las autoridades de los servicios de asistencia social para que investiguen y procesen los fraudes en materia de beneficios. En Grecia se han llevado a cabo esfuerzos importantes por combatir el fraude en las pensiones por invalidez mediante criterios médicos claros para la certificación de invalidez, la aplicación de procedimientos de exámenes uniformes y la utilización de juntas de invalidez y procesos de apelación abiertos. En Australia se utiliza un sistema de detección de fraudes que se basa en verificaciones cruzadas de los ingresos de varias fuentes de datos del gobierno, revisiones de los beneficiarios sobre la base de un modelo de evaluación de riesgos computacional y el empleo de equipos de revisión móviles para solicitar en forma activa información sobre los beneficiarios a amigos, vecinos y el público en general. Las autoridades australianas estiman que en 1995/96 se ahorraron casi A\$300 millones por prevención de fraudes (OCDE, 1998).

Por varias décadas, la política de la asistencial social ha dominado el programa de investigación de la OCDE, la UE, las administraciones nacionales de seguridad social, varias universidades y muchos institutos de investigación financiados por el estado. La encuesta de ingresos del grupo de Luxemburgo y la Caring World Survey (Encuesta Mundial Humanitaria) de la OCDE han proporcionado una valiosa fuente de información para evaluar los efectos de los programas de redes de seguridad social, establecer puntos de referencia para los programas, probar las hipótesis de las reformas y crear modelos de políticas de asistencia social. En casi todas las naciones de la OCDE, los grupos de asesores expertos han acordado examinar los asuntos relacionados con las reformas de los programas de transferencia. Y en este aspecto, la investigación ha desempeñado un papel crucial en orientar las reformas a nivel nacional y regional

VI. Conclusiones

Las transferencias en efectivo se refieren a la entrega de ayuda en forma de dinero a los pobres o a aquellos que, de no mediar la transferencia, enfrentarían un probable riesgo de quedar en la pobreza. Las transferencias en efectivo son proporcionadas por los gobiernos y por el sector privado. Las del primer caso se pueden dividir en programas de asistencia social y de seguro social, mientras que las del segundo incluyen transferencias entre hogares y de las empresas a estos. Los programas de transferencias en efectivo con frecuencia tienen múltiples objetivos, de los cuales la protección mediante una red de seguridad social es sólo uno.

Si bien las transferencias en efectivo son el componente principal de las redes de protección social en los países industrializados con economías de mercado, su función es mucho más restringida en los países en desarrollo. Según las estimaciones de la OIT, más del 80% de la población está cubierto por una o dos formas de programas de transferencias en efectivo en las naciones industrializadas, frente a menos del 10% de la fuerza laboral en África y Asia, entre un 15% y un 60% de la fuerza laboral en América Latina, entre un 20% y un 25% de la fuerza laboral en las naciones de ingresos medios de África del Norte y entre un 50% y un 80% de la fuerza laboral de los estados en transición europeos. Expresada en términos de gasto público, la distinción es aún mayor. Sólo unos cuantos gobiernos de países en desarrollo asignan más del 1% del PIB a programas de asistencia social basados en efectivo, mientras que los estados miembros de la OCDE asignan en promedio el 8% del PIB a los programas de ese tipo.

La teoría económica podría nos llevaría a suponer que las transferencias en efectivo son el medio de ayuda preferido y, por lo tanto, la pregunta es ¿por qué no se usan con más frecuencia en los países en desarrollo? Las transferencias en efectivo casi siempre están focalizadas (orientadas a grupos específicos), mientras que muchas transferencias o subsidios en especie no lo están. No hay forma de destinar las transferencias por su propia índole a determinados grupos o crear una forma inferior de dinero, excepto, tal vez con un estigma considerable, de modo que los programas siempre se basan en un uso intensivo de la información.

En muchos países, la capacidad administrativa es el factor que restringe el establecimiento de un programa de transferencias en efectivo. Con frecuencia la burocracia no tiene la capacidad de evaluar y verificar la habilitación (elegibilidad) para las transferencias en efectivo, y mucho menos, para llevar registros de pago para grandes cantidades de hogares pobres. Y los pobres probablemente no tienen acceso a las instituciones financieras para cobrar los pagos. Los programas de transferencias en efectivo del tipo previsional tendrán un efecto limitado en los países de bajo ingreso. Para los planes de seguro social resulta difícil cobrar primas y adaptar los productos para que se ajusten a las necesidades de los hogares que obtienen sus ingresos de varias actividades del sector informal. Incluso en los países en que las transferencias en efectivo son administrativamente factibles, los políticos tal vez prefieran que la gente los asocie con programas de asistencia en especie.

El desarrollo económico aumenta las posibilidades de usar las transferencias en efectivo en la red de seguridad social. Con

el desarrollo económico, un segmento mayor de la fuerza laboral estará empleado en el sector formal, la infraestructura financiera es más accesible y la burocracia está mejor capacitada para aplicar comprobaciones de los medios de vida e ingresos. A medida que mejora la capacidad institucional para orientarse a hogares específicos y procesar los pagos, una variedad de factores administrativos, económicos y públicos favorece la elección de las transferencias en efectivo por sobre las transferencias en especie.

La principal ventaja económica de las transferencias en efectivo con respecto a otras formas de programas de la red de seguridad es que estas no distorsionan directamente los precios. Esto tiene una incidencia importante en la eficiencia económica. Una segunda ventaja es que los pagos de las transferencias en efectivo pueden ayudar a estabilizar en forma automática la macroeconomía. Además, una vez establecida la infraestructura administrativa, el costo de operar programas de transferencias en efectivo con frecuencia es menor que el costo de proporcionar asistencia en especie. Y el recibo y uso de dinero conlleva menos estigma para los beneficiarios del programa que el uso de beneficios en especie.

Las transferencias en efectivo pueden tener la forma de asistencia, previsión, beneficios tributarios cuasimonetarios y transferencias privadas. El efecto total de todas las distintas transferencias en efectivo es el que finalmente influye en el bienestar de los hogares. En las naciones en desarrollo, un asunto importante es el grado en que las transferencias en efectivo complementan o desplazan las transferencias informales y privadas.

Muchas naciones en transición e industrializadas emplean amplios programas de transferencias en efectivo que originan considerables transferencias a los pobres y a los grupos de mediano ingreso. A menudo estos programas apuntan a objetivos distintos a los del alivio de la pobreza, lo que podría producir un efecto importante, aunque indirecto, en la reducción de esta. Por cierto, el grado en que los programas de transferencias en efectivo aportan a la armonía industrial y a la cohesión social será importante para la reducción de la pobreza en el largo plazo.

Ningún conjunto de programas de transferencias en efectivo es adecuado para todos los hogares pobres de todos los países. Los programas se deben adaptar en forma cuidadosa para que satisfagan las necesidades prioritarias de asistencia de ingresos y gestión de contingencias de los hogares pobres. Hacer participar a las organizaciones de los conocimientos específicos de los lugares podría ayudar a ampliar el alcance de los productos adecuados de seguro social para las comunidades de bajo ingreso.

La selección de los beneficiarios con frecuencia constituye un cuello de botella para los programas de transferencias en efectivo, en especial cuando no es posible comprobar formalmente los ingresos y los medios de vida. Se pueden utilizar métodos de costos con poco uso de información, como la selección geográfica comunitaria y basada en categorías para elegir a los beneficiarios de los programas. Estos métodos de selección han dado buenos resultados al aplicarse en varias circunstancias. Las transferencias en efectivo condicionadas a la satisfacción de necesidades básicas, como compensaciones de los servicios públicos o donaciones para educación, también han presentado resultados positivos.

Los programas de diseño simple a menudo son más fáciles de establecer e implementar. Los programas de subsidios familiares y pensiones sociales tienden a ser menos complejos que otras formas de asistencia social. Estos pueden constituir un aporte significativo a la red de seguridad social si los pobres tienen familias más numerosas que los que no son pobres y si es poco probable que los ancianos pobres tengan acceso a ahorros o transferencias privadas.

Los programas de transferencias en efectivo de los países en desarrollo no necesitan ser tan generosos como los de las economías industrializadas o de mediano ingreso. Puede que un ingreso de sustitución total no sea necesario cuando la brecha de pobreza es de sólo una pequeña fracción del nivel de ingreso mínimo. En la mayoría de los países en desarrollo, las transferencias privadas y el empleo en el sector informal podrían proporcionar una primera línea de defensa contra las perturbaciones económicas. En todo caso, la mayor parte de los gobiernos de los países en desarrollo simplemente no pueden afrontar los gastos de programas de transferencias en efectivo demasiado generosos.

En el largo plazo, tanto el financiamiento como la transferencia en efectivo misma pueden tener un efecto adverso sobre la oferta de trabajo. Los efectos adversos sobre el mercado laboral de los programas de transferencia podrían incluir una presión alcista sobre los salarios y una mayor duración del desempleo/subempleo. Los beneficiarios podrían quedar *atrapados en la pobreza* si el valor de mantener los beneficios supera al ingreso neto obtenido al regresar al trabajo. Para minimizar los efectos adversos sobre el mercado laboral, el enfoque moderno es proporcionar apoyo a aquellos que no

pueden trabajar (o no pueden trabajar más) y diseñar programas de asistencia que hagan que el trabajo sea financieramente más atractivo que la obtención de transferencias en efectivo.

Los programas de transferencias en efectivo pueden ser un importante instrumento para superar la discriminación de género. Vincular las transferencias en efectivo a la entrega de educación a las niñas, proporcionar subsidios familiares y ofrecer pensiones sociales a los ancianos son tres formas en que se pueden promover la igualdad de género.

La política inevitablemente desempeña un papel importante en los programas de transferencias en efectivo. A menudo se inician programas en forma rápida como respuesta a las crisis, momento en el cual las autoridades responsables deben equilibrar las necesidades de los "nuevos" pobres con las de los pobres "crónicos". En esas circunstancias, podría ser conveniente disponer de iniciativas adecuadas que se puedan implementar en un corto plazo.

Los programas deben tener un apoyo político permanente para desempeñar un papel eficaz en una red de seguridad social. Los programas que a menudo se interrumpen y se reinician debilitarán la confianza del electorado. Asegurar que los programas se comprendan en forma amplia y que en general se consideren seguros y eficaces es vital para mantener la confianza de los electores y fomentar el apoyo político. Para crear un grupo de apoyo de amplia base en favor de un programa de transferencias en efectivo, podría ser necesario entregar beneficios a los hogares pobres y a algunos que no lo son.

La limitada capacidad institucional es una de las principales restricciones de la gestión eficaz de programas de transferencias en efectivo. La automatización, el uso de tecnología moderna de cajeros automáticos, un mejor sistema de registro, la consolidación de las responsabilidades de gestión de los programas y la subcontratación de funciones que se pueden realizar en forma más adecuada en el sector privado son enfoques adoptados en los últimos años para mejorar la administración de programas de transferencias en efectivo. La separación de la formulación de políticas de la administración de los programas, la introducción de estatutos de desempeño para estos, la supervisión y establecimiento regulares de puntos de referencia, las consultas a las partes interesadas, las medidas activas para combatir los fraudes en los programas y el uso de programas de investigación para orientar su reforma son algunos de los enfoques que se han empleado en las naciones industrializadas para fortalecer la capacidad institucional y así implementar en forma eficaz los programas de transferencias en efectivo.

Referencias

- Adema, Willem, Marcel Einerhand, Bengt Eikland, Jorgen Lotz y Mark Pearson. 1996. *Net Public Social Expenditures*. Estudio N° 19 "Labor Market and Social Policy" de la OCDE. París.
- Adema, Willem, y Marcel Einerhand. 1998. *The Growing Role of Private Social Benefits*. Estudio N° 32 de la OCDE. París
- Adema, Willem. 1998b. "Uncovering Real Social Spending", *OECD Observer*, abril/mayo, págs. 20-23.
- Albers, Jens.(1995. "Government Responses to the Challenge of Unemployment: the Development of Unemployment Insurance in Western Europe", en Flora, Peter y Arnold J. Heidenheimer eds. *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres: Transaction Publishers.
- Alderman, Harold. 1998. "Social Assistance in Albania: Decentralization and Targeted Transfers", *Documento de trabajo N° 134 de Estudios de niveles de vida*, Banco Mundial, Washington DC.
- Alderman, Harold. 2000. "Multi-tier Targeting of Social Assistance: Role of Inter-governmental transfers", *World Bank Economic Review (en preparación)*.
- Alderman, Harold. 2000. "Do local officials know something that we don't: decentralization of targeted transfers in Albania". *Informe del Banco Mundial*
- Alesina, Alberto F., y Dani Rodrik,. 1994. "Distributive Politics and Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics*, mayo. 109 (2), págs. 465-90.
- Atkinson, A. B. 1995. "On Targeting Social Security: Theory and Experience with Family Benefits." En *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, editado por Dominique van der Walle y K. Nead. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Atkinson, A.B. 1996. *Incomes and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Atkinson, A.B. 1999. *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Munich Lecture Series. Boston: the MIT Press 2000.
- Aurbach, Alan J. 2000. "Formation of Fiscal Policy: the Experience of the past Twenty-five Years", *Economic Policy Review*, 6(1), Federal Reserve Bank of New York.
- Bailey, C. 1994. *Extension of social security to small establishments and the non-wage earning population* (Ginebra, ISSA), Africa Series No. 14.
- Banco Mundial. 1996. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Informe del Banco Mundial sobre Investigación de Políticas, Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial, 2000. *World Development Report 2000/1 Attacking Poverty*, Washington D.C.
- Banco Mundial, 2000b, *An Empirical Evaluation of Samudhi Program*, borrador de informe, Colombo.
- Banco Mundial, 2000c, *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs*, Informe N° 20208-BR. Washington D.C.
- Barr, N.A. 1998. *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Beatie, Roger. 2000. "Social protection for all: But how?", *International Labour Review*, Vol.139 (2), págs.129-148.
- Benabou, Roland. 2000 "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract", *American Economic Review*, Vol.

- 90, No. 1, págs. 96-129.
- Besley, T., y S. Coate. 1992. "Workfare vs. Welfare: Incentive Arguments for Work Requirement in Poverty Alleviation Programs". *American Economic Review* 82:249-61.
- Blackorby, C., y D. Donaldson. 1988. "Cash versus Kind, Self-selection and Efficient Transfers." *American Economic Review*. 78(4): 691-700.
- Blank, Rebecca M. 2000. "Fighting Poverty: Lessons from Recent U.S. History", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, No. 2, págs. 3-19.
- Braithwaite, J., C. Grootaert y B. Milanovic. 2000. *Poverty and Social Assistance in Transition Countries*. Nueva York: St Martin's Press.
- Buarque, Cristovam. 1999. *Abolishing Poverty*. Testimonio preparado para la Comisión Mixta del Congreso Nacional de Brasil, Brasillia.
- Buchele, Libbie, y Peter Scherer. 1998. *Putting Social Policy to Work*. OCDE.
- Butti, M., D. Franco y L. Pench. 1999. *The Welfare State in Europe*, Londres: Edward Elger.
- Case, Anne, y Angus Deaton. 1996. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." *NBER, Serie de documentos de trabajo*. Documento de trabajo N° 5572.
- Case, Anne, y Angus Deaton. 1998. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa". *Economic Journal*. 108(sept.):1330-1361.
- Chu, Ke-young, y Sanjeev Gupta. 1997. "Economic Reforms, Social Safety Nets, and the Budget in Transition Economies", en Mario Blejer y Teresa Ter-Minassian eds. *Fiscal Policy and Economic Reform: Essays in honour of Vito Tanzi*, Londres: Rutledge.
- Chu, K., Davoodi, H. y S. Gupta. 2000. Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries. *FMI, Documento de trabajo 0062, Washington, D.C.*
- Coudouel, A., K. Ezemenari, M. Grosh, y L. Sherburne-Benz (2000), *Social Protection*, (borrador preliminar), 18 de abril, Banco Mundial.
- Cox, Donald, y Emmanuel Jimenez. 1990. "Achieving Social Objectives Through Private Transfers: A Review," *World Bank Research Observer* (julio), 5:2, págs. 205-218.
- Cox, Donald, y Emmanuel Jimenez. 1993. "Private Transfers and the Effectiveness of Public Income Redistribution in the Philippines," en Dominique van de Walle y K. Nead (eds.) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Cox, Donald, Emanuel Jimenez y John Jordon. 1994. *Family Safety Nets and Economic Transition: A Study of Private Transfers in Kyrgyzstan*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Department of Social Services. 2000. *The Changing Welfare State*. Reino Unido.
- Diamond, Peter A. 1996, "Proposals to Restructure Social Security", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, N° 3, págs. 67-88.
- Ebersold, Serge. 1998. *Exclusion and Disability*, OCDE.

- Ellwood, David T. 2000. "Anti-Poverty Policy for the Next Century: de Welfare to Work--and Worries", *Journal of Economic Perspectives*, 14 (1). Págs.187-198.
- Elwan, Ann. 1999. "Poverty and Disability: A Background Paper for the World Development Report." Banco Mundial (procesado), Social Protection Unit, Human Development Network, Banco Mundial, Washington D.C. procesado.
- EU Commission of the European Communities. 1998. *Social Protection: Summary of the Commission of 12 March 1997 on modernising and improving social protection in the European Union*, Bruselas.
- EU Commission of the European Communities. 1999. *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*. Bruselas.
- EU Commission of the European Communities. 2000. *Report on Social Protection in Europe 1999*. Presentado por la Comisión. Bruselas.
- Fajth, G. 1994. "Family Support Policies in Transitional Economies: Challenges and Constraints". Estudio N° 43 de *Innocenti*. Florencia. Roma: UNICEF.
- Fajth G. y Zimakova T. (1997), "Family Policies in Eastern Europe: From Socialism to the Market" en G.A. Cornia y S. Danziger eds. *Child Poverty and Deprivation in the Industrial Countries, 1945-1995*, Oxford: Claridon Press.
- Flora, Peter, y Arnold J. Heidenheimer eds. (1995), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres: Transaction Publishers.
- Gelbach, Jonah B., y Lant H. Pritchett. 1997. "Is more for the poor less for the poor? The politics of means-tested targeting", *Documento de trabajo N° 1523 de Investigación sobre políticas del Banco Mundial*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Goodin, Robert E., Bruce Headey, Ruud Muffels, Henk-Jan Dirven (1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Grootaert, Christiaan. 1995. Poverty and Social Transfers in Poland. Documento de trabajo de Investigación sobre políticas. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Grootaert, Christiaan, 1997. *Poverty and Social Transfers in Hungary*. Documento de Trabajo N° 1770 de Investigación sobre políticas. Banco Mundial, Washington, D.C.:
- Grosh, M. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America. From Platitudes to Practice*. Estudios regionales y sectoriales del Banco Mundial, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Grosh, M., y J. Bakker. 1995. "Proxy means Tests for Targeting Social Programs: Simulations and Spectulation." Documento de trabajo N° 118 de *Estudios de niveles de vida*. Departamento de investigación sobre políticas, Banco Mundial, Washington D.C.
- Gunatilaka, Ramani . 2000. *A Note on Policy Issues Relating to the Samurdhi Programme*, Informe preparado para el Programme of Catalytic Initiatives for Social and Economic Empowerment of the Poor, de la PNUD, Colomobo, Sri Lanka.
- Gupta, S., Clements, B., Gillingham, R., Shiller, C., Verhoeven, M., Alonso-Terme, R., Mourmouras, A. 1998. Should Equity be a Goal of Economic Policy. *IMF Policy Issues 16*. Washington, D.C.
- Hamermesh, Daniel S. 1992. *Unemployment Insurance for Developing Countries*. Documento de trabajo N° 0897 sobre Investigación de Políticas. Banco Mundial, Washington, D.C.

- Hassan, Fareed y R. Kyle Peters. 1995. "Social Safety Net and the Poor During Transition: the Case of Bulgaria." *Documento de Análisis del Banco Mundial*. Washington, D.C.
- Hu, Xiaoyi, Renhua Cai, y Xu Zhai. 1999. "Extending the Coverage of Social Security Protection in China", en Van Ginneken, Wouter (ed) 1999. *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies from Developing Countries*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Hyman, David N. (1999). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. Florida: Harcourt Brace and Company.
- Jain, Shashi .1999. "Basic Social Security in India", en Van Ginneken, Wouter (ed) 1999. *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies from Developing Countries*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Jimenez, Emmanuel. 1993. "Cash Versus in-Kind Transfers." Lecture Notes, EDI Seminar on Labor Market and the Social Safety Net in the Former Soviet Union/CIS Countries. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kalisch, David y Tetsuya Aman 1999. *Retirement Income Systems: The Reform Process Across OECD Countries*. OCDE: París.
- Kalisch, David, Tetsuya Aman y Libbie Buchele 1998. *Social and Health Policies in OCDE Countries*, Estudio N° 33 de la OCDE.
- Kanbur, R., M. Keen, y M. Tuomala. 1994. "Labor Supply and Targeting in Poverty Alleviation Programs." *The World Bank Economic Review* 8 (mayo): 191-211.
- Karni, Edi. 1999. *Optimal Unemployment Insurance: A Guide to the Literature*. *Social Protection Discussion Paper 9906*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Keane, Micheal, y Eswar Prasad. 2000. *Inequality, Transfers and Growth: New Evidence from the Transition in Poland*. FMI, Documento de trabajo, junio, Washington, D.C.
- Klasen, Stephan. 1999. *Social Exclusion and Children in OCDE Countries: Some Conceptual Issues*. Informe de la OCDE, París.
- Kohler, P. y H. Zacher (1982), *The Evolution of Social Insurance 1881-1981*, St. Martin's Press, Nueva York.
- Kotlikoff, L.J. (1996), "Privatizing Social Security at Home and Abroad", in *AEA papers and proceedings, reforming social security*, Vol. 86, No. 2.
- La Cava, Gloria y Rafaella Nanetti (2000), *Albania: Filling the Vulnerability Gap*, Documento Técnico 460 del Banco Mundial, Washington DC.
- Lanjouw, Peter, y Martin Ravallion. 1995. "Poverty and Household Size". *Economic Journal*. 105:1415-1434.
- Lazutka, Romas. 2000. "Poverty and Strategies for its Reduction", en Economic Research Centre (editor), *Lithuania: From Transition to Convergence*, Vilnius.
- Leach, Jennifer. 1999. *Bolivia's Bonosol case study*, basado en una presentación por N. Hicks en el seminario del Banco Mundial sobre transferencias y asistencia social para los pobres en el taller regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Leach, Jennifer. 1999. *Venezuela's Subsidio Familiar case study*, basado en una presentación por N. Hicks en el seminario del Banco Mundial sobre transferencias y asistencia social para los pobres en el taller regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.

- Lindbeck, Assar. 1997. "The Swedish Experiment". *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXV, N° 3. Págs. 1273-1320.
- Luckhaus, Linda . 2000. "Equal treatment, social protection and income security for women", *International Labour Review*, Vol. 139, págs. 149-177.
- Lundberg, S.L., R.A. Pollak, y T.J.Wales. 1997. "Do Husbands and Wives Pool their Resources? Evidence from the U.K. Child Benefit." *Journal of Human Resources*, Verano.
- Mabbett, Deborah. 1996. Social Insurance in the Transition to a Market Economy: Theoretical Issues with Application to Moldova. *Documento de trabajo de Investigación sobre políticas*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Marmor, Theodore, Fay Lomax Cook, y Stephen Scher (1999), "Social Security and the Politics of Generational Conflict", en John B. Williamson, Diane M. Watts-Roy y Eric R. Kingson (eds), *The Generational Equity Debate*, Nueva York: Columbia University Press
- McCrudden, C. (ed.) 1994. *Equality of Treatment between men and women in social security*, Londres, Butterworths.
- Mesa-Lago, C. 1994. *Changing social security in Latin America: Towards alleviating the social costs of economic reform*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Meyer, Bruce. 1995. "Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments." *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIII, N° 1. Págs. 91-132.
- Milanovic, Branco. 1998, *Income, Inequality and Poverty during the Transition*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Milanovic, Branco. 2000, *Social Transfers and Social Assistance: An Empirical Analysis Using Latvian Household Survey Data*, Latvia Poverty Assessment Report, Banco Mundial, Washington D.C.
- Moghadam, V. M.1993. *Social Protection and Women Workers in Asia*. World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki, Finlandia.
- Morduch, Jonathan. 1999. "On Informal Insurance: Between the Market and the State". *World Bank Research Observer*, Vol. 14, N° 2, págs. 187-207.
- Mulligan, Casey y Xavier Sala I Martin. 1999. Social Security in Theory and Practice. *NBER, Documento de trabajo 7119*. Vol. 1 y 2. Boston.
- Musgrave, Richard. 2000. *Public Finance in a Democratic Society, Volume III*. Londres: Edward Elgar Publishing.
- OCDE. 1999. *Benefit Systems and Work Incentives, 1999 Edition*. París.
- OCDE. 1998. *The Caring World: An Analysis*. París.
- OCDE. 1998b. *The Caring World: National Achievements*. París
- OCDE. 1998c. "Towards an Employment-Centered Social Policy". *OCDE Observer*. Agosto/Septiembre. No. 213: 5-6.
- OIT. 1952, *Social Security (Minimum Standards) Convention*. Convención N° 102. Ginebra.
- OIT. 1999. *Gender Issues in Social Security and Social Protection*. Ginebra.
- OIT. 2000. *World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world*. Ginebra.

- Orszag, P.R. y Stiglitz, J. E. 1999, "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems", presentado en la Conferencia del Banco Mundial, *New Ideas about Old Age Security*, septiembre 14-15.
- Paukert, F. 1968. "Social Security and income distribution: a comparative study", *International Labour Review*, Vol. 98, N° 5, págs. 425-450.
- Pestieau, Pierre. 1999. *The Political Economy of Redistributive Social Security*. FMI, Documento de trabajo WP/99/180. Washington, D.C.
- Peterson, Mark, y Peter Scherer, 1997. "Balancing Security and Sustainability in Social Policy", *OECD Observer*, Vol 205, págs. 6-9.
- Pritchett, Lant. 2000. "What I Learned While Working on the Indonesia Crisis "Social Safety Net" Programs", presentación ante Kennedy School of Government, 8 de mayo.
- Ranney, Christine K., y J. Kushman. 1987. "Cash Equivalence, Welfare Stigma and Food Stamps." *Southern Economic Journal* 53 (abril): 1011-27.
- Ravallion, Martin, y Lorraine Dearden. 1988. "Social Security in a 'Moral' Economy: An Empirical Analysis of Java," *Review of Economics and Statistics* (febrero), 70: 36-44.
- República de Lituania (1999), *National Report on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development*, Vilnius.
- Rodrick, Dani. 1999. *Why is there so much economic insecurity in Latin America*. Documento preparado para el Banco Mundial. Washington, D.C.:
- Rodrick, Dani. 1999. *Institutions for High-Quality Growth*. Documento preparado para la Conferencia sobre Reformas de Segunda Generación del FMI.
- Rostagno, Massimo, y Francesca Utili. 1998. The Italian Social Protection System. *FMI, Documento de trabajo WP/98/74*. Washington, D.C.
- Ruppert, Elizabeth. 1996. Unemployment Insurance in Algeria: Implications for a Labor Market in Transition. *Documento de trabajo N° 1659 de Investigación sobre políticas*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Sahn, David, y Harold Alderman. 1996. "The Effect of Food Subsidies on Labor Supply in Sri Lanka", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 45, N° 1, págs. 125-145.
- Sambanis, Nicholas. 1999. *Armenia's Paros Targeting System*, Estudios de Casos de Redes de Seguridad Social del Banco Mundial.
- Sambanis, Nicholas. 1999. *Private Transfers and Safety Net Programs*. Estudios de Casos de Redes de Seguridad Social del Banco Mundial.
- Schneider, Friedrich y Dominik H. Enste. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, N° 1, págs. 77-131.
- Sedlacek, Guilherme, Nadeem Ilahi y Emily Gustafsson-Wright (2000), "Targeted Conditional Transfer Programs in Latin America: An Early Survey", *Informe del Banco Mundial preparado para el estudio regional sobre Seguro de nuestro futuro*, Washington D.C.
- Sipos, S. 1994. "Income Transfers: Family Support and Poverty Relief." En Nicholas Barr ed., *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: the Transition and Beyond*. Washington, D.C. y Londres: Banco Mundial

- y London School of Economics.
- Social Security Administration (1999), *Social Security Throughout the World*, Washington D.C.
- Subbarao, K., A. Bonnerjee, J. Braithwaite, S. Carvalho, K. Ezemenari, C. Graham y A. Thompson. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Subbarao, K. 1997b. *Social Assistance, Cash Transfers and Poverty Relief: Economies in Transition in a Global Context*. World Bank, Poverty, Gender and Public Sector Management Department, Washington D.C.
- Subbarao, K. 1999. *Good Practices in Cash Transfers*. Sitio Web de Protección Social del Banco Mundial, Washington D.C.
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi y Lant Pritchett. 2000. *Safety Nets and Safety Ropes: Comparing the Dynamic Incidence of Two Indonesian "JPS" Programs*, Documento de trabajo de investigación SMERU, Yakarta.
- Tanzi, Vito, y Ludger Schuknecht. 1997. "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective", *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 87, N° 2.
- Tanzi, Vito. 1997. "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective". *FMI, Documento de trabajo WP/97/114*, Washington, D.C.
- Tanzi, Vito. 2000. *Globalization and the Future of Social Protection*. FMI, Documento de trabajo, Washington, D.C.
- UNICEF. 1999. *Women in Transition*, UNICEF MONEE Innocenti Research Centre, Información de Supervisión Número 6, Italia.
- van de Walle, Dominique. 1998. "Targeting Revisited", *World Bank Research Observer*, 13 (2): 231-248.
- Van Ginneken, Wouter (ed) 1999. *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies from Developing Countries*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Vodopovich, Milan. 1995. Unemployment Insurance and Duration of Unemployment: Evidence from Slovenia's Transition. *Documento de trabajo de estudio de política*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Whitehouse, Edward. 2000. "How Poor Are the Old: Evidence from 44 countries", *World Bank Pension Reform Primer*, Washington DC.

Cuadro 1: Subsidios familiares en algunas naciones en desarrollo y transición seleccionadas

Nación	Criterios de habilitación / Financiamiento	Beneficio en efectivo
Argelia	Empleados no agrícolas, 25% financiado por el empleador y 75% financiado por el gobierno, entregado a niños menores de 17 años, 21 si son estudiantes o inválidos	Las familias que ganan menos de 15.000 dinares obtienen 600 dinares/mes (US\$10) hasta los primeros cinco hijos y luego 300 (US\$5) dinares/mes por cada hijo sucesivo.
Armenia	Programa universal, suplemento por bajo ingreso para las familias urbanas cuyos ingresos sean menores al 60% del salario mínimo	450-650 dr. mensuales por hijo, 700 dr. (US\$1,2) mensuales por hijo para las madres solteras, donación por nacimiento de 3.000 dr., suplemento por bajo ingreso del 10% del salario mínimo por hijo.
Bolivia	Sólo empleados, el empleador asume todos los costos. Niños entre 1 y 19 años.	Subsidio mensual por niño, subsidio prenatal para leche, donación por nacimiento de un salario mínimo nacional, subsidio para lactancia durante 12 meses después del nacimiento y subsidio por defunción de un salario mínimo por hijo muerto menor de 19 años.
Bulgaria	Planes universales, diferentes para los estudiantes, madres solteras y militares	8.540 leva (US\$5) por hijo y el doble para un niño incapacitado. Una donación por nacimiento equivalente a un salario mínimo para el primer hijo, 2 para el segundo y 2,5 para el tercero.
Costa Rica	Todo indigente que no cumpla los requisitos de la pensión contributiva. Incluye a los mayores de 65 años, viudas con cargas familiares menores de 18 años, personas inválidas, viudas mayores de 50 y huérfanos. Financiado por el 5% del impuesto sobre nóminas y el 20% de los impuestos sobre las ventas.	8.500 colones (US\$33) mensuales y el 10% más por cada carga familiar adicional hasta un máximo de tres.
Hungría	Familias con 1 o más hijos menores de 16 años o hasta 20 años si aún estudian, financiado por el gobierno.	Donación por nacimiento del 150% de la pensión mínima. 3.800 forints (US\$17) mensual por el primer hijo, 4.700 por el segundo 5.900 por el tercero y el siguiente. 7.500 forints por hijo inválido.
Irán	Empleados con 720 días de contribuciones al fondo de seguro social.	3 veces el salario diario más bajo, pagadero por región por los primeros dos hijos, más una donación por matrimonio de un mes de salario.
Kirguistán	Los hogares cuyos ingresos en los últimos tres meses hayan sido menores al 100% del ingreso mínimo garantizado. Limitado a las familias monoparentales y aquellas en que el padre está incapacitado o desempleado.	100% del ingreso mínimo garantizado si la madre está con licencia para atender a uno o dos lactantes. 150% del ingreso mínimo garantizado si la madre está a cargo de tres o más niños menores de 16 años.
Líbano	Empleados cubiertos sólo bajo el plan de seguro social	Cobertura de hasta 5 hijos. Los niños deben tener menos de 16 años y la esposa debe estar desempleada. Subsidio máximo del 75% del salario mínimo,

		del cual se paga el 20% a la esposa y el 11% por cada uno de un máximo de cinco hijos.
Madagascar	Empleados que hayan estado trabajando por lo menos durante seis meses, estudiantes y personas desempleadas registradas. Financiado por un impuesto sobre nóminas del 8,25%. Niños hasta 14 ó 20 años si son estudiantes.	4.000 francos (US\$1) mensuales por el primer hijo. 3.000 francos por el segundo, 2.000 francos por el tercero. Pago de suma global de 25.400 francos por cada nacimiento.
Malí	Todos los empleados con 1 o más hijos. Financiado con un impuesto sobre nóminas del 8% y subsidios del gobierno.	880 francos CFA (US\$1,3) mensuales por hijo, subsidio prenatal por 4.089 francos CFA y donación por nacimiento de 4.500 francos CFA.

Cuadro 1 (continuación): **Subsidios familiares en algunas naciones en desarrollo y transición seleccionadas**

Nación	Criterios de habilitación	Beneficio en efectivo
Mauricio	Familias con ingresos bajo Rs. 10.000 (US\$405) al año y niños menores de 10 años.	Rs. 50 (US\$2) mensuales para familias con tres niños o más..
Polonia	Niños menores de 16 ó 20 años si son estudiantes, el ingreso familiar debe ser menor al 50% del promedio nacional durante el trimestre anterior.	35,3 zlotys (US\$10) mensuales para la esposa que reúna los requisitos y el primer y el segundo hijo; 43,7 zlotys para el tercer hijo; 54.6 zlotys para el cuarto hijo y los siguientes. Subsidio para atención de niños enfermos por 115 zlotys mensuales, y donación por nacimiento por 240 zlotys mensuales.
Rumania	Todos los niños menores de 16 años, o 18 años si estudian o son inválidos.	65.000 lei (US\$7) mensuales por hijo, el doble si es inválido. Subsidio complementario de 40.000 lei para familias con 2 hijos, 80.000 lei para familias con 3, y 100.000 para aquellas con 4 o más. Además, una donación por nacimiento de 339.788 lei por cada nacimiento después del segundo.
Sudáfrica	Comprobación de medios de vida, financiamiento del gobierno	Donación de apoyo para los hijos de hasta 100 rand (US\$17) por hijo, hasta seis niños.
Sri Lanka	Familias que ganan menos de 1.000 Rs. mensuales	Subsidio familiar de Rs. 500 (US\$7) mensuales
Tailandia	Empleados de empresas con 10 o más empleados. Subsidio del gobierno correspondiente a un tercio de los costos. Máximo dos hijos menores de 6 años.	150 baht (US\$4) mensuales por hijo
Ucrania	Programa con comprobación de ingresos. Familias con tres o más hijos o hijos inválidos. Niños menores de 16 años, o 18 años si son estudiantes. Las madres solteras reciben un beneficio adicional. Financiamiento del gobierno.	50% del salario mínimo por niño. Las familias con 4 o más niños reciben el 200% del salario mínimo. Las madres solteras reciben el 50% del salario mínimo por cada niño menor de 16.

Fuente: U.S. Social Security Service. 1999. *Social Security Throughout the World*. Washington, D.C.

Cuadro 2: Pensiones sociales en algunas naciones en desarrollo y transición seleccionadas

País/Transferencia en efectivo	Criterios de habilitación	Beneficio en efectivo
Argelia	60 años para los hombres, 55 para las mujeres con 15 años de cobertura, cobertura universal	2.300 veces el salario mínimo por hora
Armenia	Personas inválidas o solteras de medios limitados	dr. 3.500 (US\$8) en pensión básica más 1.300 dr. por cada persona a cargo
Bolivia	Se paga pensión social (Bonosol) a las personas mayores de 65.	US\$248 por año durante los primeros 5 años. Luego es ajustada cada 3 años por el Superintendente de Pensiones.
Botswana	Cobertura universal para toda persona mayor de 65, financiada por el gobierno	100 Pula (US\$23) por persona mensuales
Bulgaria	Personas de bajo ingreso mayores de 70 años, o bien personas totalmente inválidas y mayores de 16. Desempleados por más de 3 meses debido a la quiebra de una empresa, para hombres mayores de 57 años y mujeres mayores de 52.	34.650 lev (US\$21) mensuales
Georgia	Se paga a los que no tienen medios de apoyo, incluidos ingresos de la familia o parientes. También pagadera a personas inválidas y viudas. La elegibilidad es determinada por los departamentos locales del trabajo y servicios sociales. Financiada por el gobierno.	18 lari (US\$14) mensuales si se es soltero, 24 lari si la familia está constituida por 2 o más miembros.
Kazajstán	Pagadero a los sobrevivientes que no reúnen los requisitos para pensiones financiadas por las previsiones. Financiada por el gobierno.	80% de la pensión mínima por vejez.
Kirguistán	Subsidio de asistencia social proporcionado a los ciudadanos pasivos, los que de otra forma no cumplirían con los requisitos para pensiones de sobrevivencia o a personas inválidas.	100% del nivel de vida mínimo garantizado (gms) para los hombres de más de 65y las mujeres mayores de 55 y a los residentes en alturas elevadas mayores de 55 años. 150% del GM pagadero a madres con cinco hijos o más. 100% a 200% del GSM pagadero a las personas inválidas.
Mauricio	Pensión universal a todos los ciudadanos, financiada por el gobierno	Rs.1.300 (US\$54) mensuales hasta los 90 años, Rs. 5.000 entre 90 y 100 años. Rs. 920 adicionales pagaderos si tiene un 100% de invalidez.
Rusia	Ciudadanos inválidos o los que cumplen con los requisitos de edad (65 para los hombres y 60 para las mujeres, huérfanos menores de 16), pero no reúnen las condiciones de invalidez y vejez para aplicar a pensiones de sobrevivencia relacionadas con el empleo.	Dos tercios de la pensión de vejez mínima al mes.
Sudáfrica	Condicionada al nivel de ingreso y 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, financiada por el gobierno.	Hasta 500 rand (US\$87) mensuales y el doble para las parejas casadas
Ucrania	Personas desempleadas que no reúnen los requisitos para aplicar a otras pensiones de vejez, sobrevivencia e	50% de la pensión mínima por vejez.

	invalidez. Hombres de 60 años y mujeres de 55. Invalidez si se presentó en la infancia.	
Uruguay	Todos los empleados y trabajadores independientes con ingresos bajo 5.000 NP (U\$480)	50% de los ingresos promedio en los últimos 10 años, con una pensión mínima del 100% del salario mínimo en el momento de la jubilación.

Fuente: U.S. Social Security Service. 1999. *Social Security Throughout the World*. Washington, D.C.

Cuadro 3: Programas de seguro de desempleo y asistencia apoyados por el gobierno en algunas naciones en desarrollo y transición seleccionadas

País/Transferencia en efectivo	Criterios de habilitación	Beneficio en efectivo
Argelia	Trabajadores asalariados: los trabajadores pagan un 1,5%, los empleadores un 2,5%; los trabajadores deben haber pagado seguro social durante tres años y haber estado buscando trabajo durante 6 meses	Beneficios pagaderos durante 12 a 36 meses. El beneficio del primer trimestre es igual al 80% del sueldo de referencia, en el segundo trimestre, el 80%, en el tercer trimestre, el 60% y en el cuarto trimestre, el 50%. Sueldo de referencia vinculado al sueldo promedio más el 50% del sueldo mínimo garantizado.
Barbados	Personas empleadas, sin incluir los trabajadores independientes y los trabajadores públicos. El asegurado y el empleador pagan el 0,25% y el 0,75% de los ingresos, respectivamente. Debe haber estado asegurado durante 52 semanas.	50% de los ingresos promedio asegurables para un máximo de 26 semanas en un período de 52 semanas.
Brasil	Desempleo no debido a mala conducta. El asegurado debe carecer de otros recursos para su propio mantenimiento y el de su familia. Financiamiento del gobierno con impuestos para fines específicos.	50% del sueldo de los últimos tres meses, hasta tres veces el salario mínimo. Pagadero después de un período de espera de 60 días por hasta 4 meses en un período de 16 meses. El empleado también tiene acceso al fondo de ahorro del empleador (8% de los salarios) para desempleo, jubilación, matrimonio y otras contingencias.
Bulgaria	Desempleo involuntario, no se puede rechazar una oferta conveniente, registrado dentro de un plazo de 7 días en la oficina de desempleo. Financiamiento con cargo a un impuesto sobre nóminas del 4%.	Los empleados de jornada completa reciben el 60% de los ingresos durante los últimos seis meses, pero no menos del 90% y no más del 140% del salario mínimo nacional. Límite de 6 a 12 meses.
Ecuador	Empleados de los sectores público y privado. El empleado aporta el 2% de los ingresos y el empleador el 1% de la nómina. Dos años de aportes para tener derecho a esta prestación.	Pago anual global cuyos términos se definirán cada año. Pagadero después de sesenta días de desempleo.
Hungría	Todas las personas asalariadas con dos años de previsión. El empleado aporta el 1,5% de los ingresos y el empleador el 5% de la nómina. Sólo califican las personas que no rechazan una oferta razonable de empleo.	70% de los ingresos promedio durante el primer año y 50% durante el segundo año, hasta un máximo de dos veces el salario mínimo nacional.
Kirguistán	Cobertura universal para todos los ciudadanos, el empleado aporta el 0,5% del sueldo, el empleador el 1,5% de la nómina y el gobierno, según sea necesario. Cubre el empleo voluntario y los registrados en las oficinas de empleo.	Los beneficios no pueden ser superiores a los seis meses y fluctúan entre el 100% y el 150% del salario mínimo.
México	Todos los empleados. Financiados por el empleador y el subsidio del gobierno en lo que corresponde a la parte de seguridad social.	Los empleadores están obligados a pagar 3 meses de sueldo más 20 días por cada año de servicio. La seguridad social paga el 95% de la pensión para las personas de 60 a 64 años y los desempleados.

Ucrania	Seguro de desempleo y asistencia financiados en un 1,5% por el impuesto sobre nóminas y un subsidio del gobierno. Disponible a los registrados en la oficina de empleo y sin ningún otro ingreso sobre el salario mínimo.	100% del salario promedio del trabajo anterior durante 60 días, 75% durante 90 días y 50% durante los siguientes 210 días. Asistencia para desempleo durante 180 días adicionales equivalente al 75% del salario mínimo. En lo sucesivo, el pago de una suma global para cargas familiares del 50% del salario mínimo.
---------	---	--

Fuente: U.S. Social Security Service. 1999. *Social Security Throughout the World*. Washington, D.C.

Cuadro 4: Cobertura de los planes de pensiones en naciones en desarrollo y transición

País	Jubilados como porcentaje de la población mayor de 59 años (%)	Beneficio promedio mensual como porcentaje de los ingresos mensuales promedio
	1996	1996
Benin	3,43	n.d.
Egipto	39,71	n.d.
Ghana	2,21	n.d.
Kenya	1,36	n.d.
Mauricio	118,6	15,1
Mozambique	0,23	n.d.
Senegal	2,4	n.d.
Sudán	0,25	n.d.
Togo	8,7	n.d.
Uganda	0,48	n.d.
China	20,6	70,4
Indonesia	1,9	n.d.
Jordania	21,3	19,7
Kuwait	88,2	n.d.
Corea, República de	n.d.	40,3
Malasia	4,2	37,5
Pakistán	2,09	14,0
Arabia Saudita	10,9	n.d.
Singapur	35,2	6,0
Sri Lanka	39,07	12,1
Turquía	61,3	49,1
Albania	192,3	30,6
Bielorrusia	137,8	42,4
Bulgaria	144,4	28,6
Croacia	94,5	42,8
República Checa	162,8	35,1
Estonia	140,6	29,6
Hungría	147,5	36,5
Lituania	136,6	24,8
Moldavia, República de	120,7	31,9
Polonia	148,0	57,1
Rumania	145,2	22,2
Eslovaquia	168,8	34,8
Argentina	70,8	42,1
Barbados	4,9	n.d.
Brasil	106,3	34,7
Chile	86,0	53,4
Colombia	11,8	n.d.
Ecuador	24,3	18,5
El Salvador	24,3	67,9
Guyana	54,7	31,0
México	32,0	43,4
Nicaragua	24,0	21,6
Panamá	51,1	48,9
Trinidad y Tobago	63,0	15,9

Fuente: OIT (2000) *World Labour Report: Income Security and Social Protection in a Changing World*, Apéndices 12 y 13.

Cuadro 5: Gasto fiscal en subsidios y transferencias en algunas naciones industrializadas seleccionadas (Porcentaje del PIB)

	1960	1980	1995
Francia	11,4	24,6	29,9
Alemania	13,5	16,8	19,4
Noruega	12,1	27,0	27,0
España	1,0	12,9	25,7
Reino Unido	9,2	20,2	23,6
Austria	17,0	22,4	24,5
Bélgica	12,7	30,0	28,8
Irlanda	n.d.	26,9	24,8
Italia	14,1	26,0	29,3
Países Bajos	11,5	38,5	35,9
Suecia	9,3	30,4	35,7
Suiza	6,8	12,8	16,8
Promedio	10,8	24,0	26,8

Fuente: Tanzi y Schurknecht (2000)

Cuadro 6: Porcentaje de asistencia social, seguro de desempleo y transferencia sociales en efectivo no relacionadas con pensiones recibido por el quintil de ingreso más bajo de la población.

País (año)	Asistencia social	Seguro de desempleo	Transferencias sociales en efectivo no relacionadas con pensiones
Economías en transición	28 (16)	29 (19)	22 (8)
Eslovaquia (1992)	52	37	31
Estonia (1995)	36	56	26
Bulgaria (1995)	36	46	19
Hungría (1993)	35	33	29
Polonia (1993)	29	26	25
Rumania (1992)	23 a	25	25
Rusia (1994)	6	8	12
Ucrania (1995)	6	0	8
Economías de mercado	42 (17)	27 (15)	23 (6)
Australia (1989)	78	50	30
Estados Unidos (1991)	70	15	19
Reino Unido (1991)	55	29	33
Chile (1990)	51	57	31
Finlandia (1991)	43	20	26
Alemania Federal(1984)	40	26	14
Bélgica (1992)	35	38	23
Irlanda (1987)	35	34	28
Países Bajos (1987)	31	11	18
Noruega (1986)	27	13	21
Suiza (1982)	25	20	16
Suecia (1987)	21	10	9

n.d = no disponible

Nota: Los porcentajes para las economías en transición y de mercado son promedios no ponderados. Las desviaciones estándar se muestran entre paréntesis. Los países se clasifican según el porcentaje de

asistencia social conferida al quintil más bajo. Los individuos se clasifican según el ingreso familiar per cápita disponible.

a. También incluye otros subsidios no especificados.

Fuente: Banco Mundial, *Social Protection Internet Data Base*, 2000.

Cuadro 7: La función de las transferencias en efectivo y otras transferencias sociales en los ingresos en las naciones post-socialistas, 1987/1988 y 1993/94 (porcentaje del PIB)

País	Salarios		Transferencias sociales en efectivo		Ingreso no salarial del sector privado		Transferencias sociales en especie (salud y educación)		Total	
	1987-88	1993-94	1987-88	1993-94	1987-88	1993-94	1987-88	1993-94	1987-88	1993-94
Europa Oriental	33	32	11	15	10	19	7	9	62	75
Bulgaria	27	25	11	14	9	21	7	11	55	71
República Checa	41	32	12	13	4	24	9	12	67	82
Hungría	32	37	13	19	10	14	7	12	63	83
Polonia	27	32	9	20	22	25	7	9	65	85
Rumania (a)	35	33	9	9	3	14	4	5	52	61
Eslovaquia	42	31	13	13	4	17	11	6	70	68
Eslovenia	28	34	11	16	10	20	7	7	57	77
Báltico	43	35	8	12	9	14	9	8	70	69
Estonia (b)	46	33	9	11	8	10	11	8	73	62
Letonia	38	33	8	14	8	12	8	9	62	69
Lituania (b)	46	40	8	10	12	18	9	8	76	76
Repúblicas Eslavas	41	29	8	9	6	16	6	9	61	63
Bielorrusia	40	37	6	8	7	17	7	12	59	74
Moldavia	43	23	7	8	8	28	10	12	69	72
Rusia	41	26	8	9	5	23	5	7	59	64
Ucrania	42	25	9	12	7	8	7	10	66	55

Nota: Todas las medias regionales son no ponderadas. La forma de cálculo de las medias regionales evita los errores de redondeo.

Definiciones: Los salarios son iguales al ingreso proveniente del empleo. Las transferencias sociales en efectivo son iguales a las pensiones, subsidios familiares y subsidios para los hijos, pagos por licencia por enfermedad, seguro de desempleo y asistencia social. Los ingresos no salariales del sector privado son iguales a las ventas de productos agrícolas, ingresos empresariales, intereses y dividendos, ingresos del extranjero, donaciones e ingresos (o consumo) en especie. Salud y educación es igual al gasto fiscal total en salud y educación.

a. 1992-93 en lugar de 1993-94.

b. No incluye consumo doméstico.

Fuente: Milanovic, Branco. 1998, *Income, Inequality and Poverty during the Transition*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Cuadro 8: Resumen de asistencia a las familias con hijos, países de la OCDE

País	Margen de edad	Familias de bajo ingreso	Familias más numerosas	Edad de los hijos	Beneficios en efectivo o desgravación fiscal	Universal o comprobación de ingresos
Australia	hasta 16, 18 si son estudiantes	Sí	Sí	en efectivo 13-15, impuesto 0-4 años	efectivo y desgravación fiscal	comprobación de medios de vida
Austria	hasta 19, 27 si son estudiantes	Sí	Sí (impuesto)	10-18, 19+ años, en efectivo	efectivo y desgravación fiscal	universal
Bélgica	hasta 16, 25 si son estudiantes	Sí	Sí	6-12, 12-16, 16+	efectivo	universal y comprobación de medios de vida
Canadá	hasta 18 años	Sí		0-6 años	crédito tributario	comprobación de medios de vida
República Checa	hasta 16 años	niños menores de 3 años, salario único		6-10, 10-15 años	efectivo	universal
Dinamarca	hasta 18 años	Sí		0-6 años, 0-2 más	efectivo	universal
Finlandia	hasta 17 años	No	Sí	0-2 años	efectivo	universal
Francia	hasta 18 años		Sí, más si son más de 3	10-15, 16-17 años	efectivo	comprobación de medios de vida
Alemania	hasta 18, 27 si son estudiantes	Sí	Sí	No hay diferencia	efectivo	Universal
Grecia	hasta 18 años (beneficio básico), hasta 18 o 22 años si son estudiantes	Sí	Sí (comprobación de los ingresos)	No hay diferencias en el pago básico	Efectivo y Desgravación fiscal	empleados universal
Hungría	hasta 16, 20 si son estudiantes	No	Sí	Cuidado de lactantes (IC) 0-2 años	Efectivo	universal, IC para empleados
Islandia	hasta 16 años		Sí	0-6 años	desgravación fiscal	universal
Irlanda	hasta 16, 19 si son estudiantes	Sí	Sí	No hay diferencia	Efectivo	universal
Italia	hasta 18 años, no hay límite de edad	Sí Sí	Sí	No hay diferencia	Efectivo desgravación fiscal	comprobación de medios de vida universal
Japón	hasta 3 años	No	Sí	No hay diferencia	Efectivo y desgravación fiscal	comprobación de medios de vida
Corea	hasta 20 años	No	No	No hay diferencia	desgravación fiscal	universal
Luxemburgo	hasta 18, 27 si son estudiantes	Sí	Sí	6-11, 12+ años, no hay diferencia	Efectivo desgravación fiscal	universal comprobación de medios de vida
Países Bajos	hasta 18 años				Efectivo	universal
Nueva Zelanda		Sí		12+ años	Efectivo	comprobación de medios de vida
Noruega	hasta 16 años	No	Sí	0-2 años	Efectivo	universal

Polonia	hasta 16, 20 si son estudiantes	No	No	No hay diferencia	Efectivo	comprobación de medios de vida
Portugal	hasta 15, 24 si son estudiantes		Sí	Subsidio por lactancia por 10 meses	Efectivo	empleados, beneficiarios de SS
República Eslovaca	hasta 15, 26 si son estudiantes	Sí	No	6-10, 10-15, 15-25 años	Efectivo	comprobación de medios de vida
España	hasta 18 años	No	Sí	No hay diferencia	Efectivo e impuestos	universal
Suecia	hasta 16, 20 si son estudiantes	No	Sí	No hay diferencia	Efectivo	universal
Suiza	hasta 16, 25 si son estudiantes	suplementos en algunos cantones	Sí	No hay diferencia	Efectivo y desgravación fiscal	empleados y trabajadores independientes
Reino Unido	hasta 16, 19 si son estudiantes	Sí			Efectivo	universal

Fuente: Kalisch, David y otros, 1998. *Social and Health Policies in OCDE Countries*, OCDE.

Cuadro 9: Prestaciones familiares proporcionadas en los países miembros de la OCDE

País	US\$	Complementaria para cada hijo adicional
Australia	1 920	Mismo monto por cada hijo adicional
Austria	1 378	Mismo monto por cada hijo adicional
Bélgica	1 354	El monto aumenta para el segundo y tercer hijos (todos los hijos siguientes facultan a un hogar para obtener beneficios equivalentes a la tasa del tercer hijo).
Canadá	-	-
República Checa	611	Mismo monto por cada hijo adicional, aumenta con la edad (condicionada al nivel de ingreso).
Dinamarca	1 128	Un monto por cada hijo, relacionada con la edad del hijo.
Finlandia	1 086	El monto aumenta con cada hijo adicional.
Francia	1 236	El mismo monto por hijo para los primeros dos niños. Los hijos siguientes tienen derecho a una prestación mayor.
Alemania	-	Las prestaciones familiares sólo existen en forma de desgravaciones fiscales (DEM 6 912 por hijo).
Grecia	298	Monto por el primer hijo, aumenta con cada hijo adicional.
Hungría	483	Monto por el primer hijo, aumenta con cada hijo adicional.
Islandia	506	Monto por el primer hijo, cada hijo adicional recibe ISK 58 944. Los niños mayores de 7 años reciben tasas menores.
Irlanda	533	Mismo monto por hijo para los primeros dos niños. IEP 468 a partir del tercer hijo.
Italia	1 805	La cantidad del primer hijo aumenta con cada hijo adicional. La prestación está condicionada al nivel de ingreso
Japón	366	Mismo monto por cada hijo para los primeros dos niños. El monto se duplica para el tercer hijo y los siguientes; sin embargo, sólo los niños menores de 3 años tienen derecho a prestaciones, que también están condicionadas al nivel de ingreso.
Corea	-	-
Luxemburgo	1 005	LUF 109 284 para dos hijos, LUF 221 544 para tres hijos.
Países Bajos	584	El monto aumenta por cada hijo y con la edad de los hijos.
Noruega	1 208	NOK 11 628 para dos hijos, NOK 13 092 para tres hijos, NOK 13 740 para cuatro hijos.
Polonia	227	Mismo monto por cada hijo adicional.
Portugal	390	PTE 34 200 para el segundo hijo y PTE 33 240 para el tercero.
España	290	El monto por hijo está condicionado al nivel de ingreso.
Suecia	798	SK2 400 (US\$ 240) para el tercer hijo, SK7 200 (US\$ 720) para el cuarto hijo.
Suiza	1 228	Mismo monto por cada hijo adicional
Reino Unido	887	Se pagan GBP 468 por los siguientes hijos.
Estados Unidos	1 140	TANF es asistencia financiera para toda la familia sobre la base del número de miembros en la familia.

Nota: Las tasas en US\$ se calculan sobre la base de la Paridad del Poder Adquisitivo.

Fuente: OCDE. 1999. *Benefit Systems and Work Incentives*. París

Cuadro 10: Prestaciones en efectivo especiales para niños inválidos o discapacitados en algunos países seleccionados de la OCDE

País	Naturaleza de la asistencia o disposición especial para niños inválidos o discapacitados
Australia	Subsidio por invalidez infantil para niños que requieren una atención significativamente mayor. No condicionado al nivel de ingreso y disponible hasta 16 años o más si son estudiantes.
Austria	Subsidio familiar adicional pagadero si un niño tienen una discapacidad o invalidez permanente, hasta los 19 años.
Bélgica	Subsidio familiar pagadero hasta los 21 años en caso de invalidez o discapacidad, además de un subsidio suplementario especial.
Canadá	Deducción de gasto en cuidado infantil disponible para niños mayores.
República Checa	Subsidio familiar disponible hasta los 26 años para niños inválidos o discapacitados, además se paga un suplemento especial.
Alemania	No hay límite de edad para el subsidio familiar para niños inválidos o discapacitados.
Grecia	Prestaciones adicionales según la afección médica del niño. Se podría disponer de ayuda adicional del fondo de seguridad social de los padres.
Hungría	Subsidio familiar especial que se paga a la familia por invalidez o discapacidad de un hijo.
Irlanda	Subsidio para atención domiciliaria para niños inválidos o discapacitados de 2-16 que vivan en el hogar.
Italia	No hay límite de edad ni comprobación de los medios de vida. Umbrales de ingreso más altos para el subsidio familiar en caso de niños inválidos o discapacitados.
Japón	Subsidio especial para la educación del niño, pagadero hasta los 20 años; subsidio especial pagado para personas incapacitadas mayores de 21 años.
Luxemburgo	Subsidio familiar especial suplementario por invalidez o discapacidad grave de un hijo.
Nueva Zelanda	Subsidio uniforme para niños incapacitado y sin comprobación de medios de vida.
Portugal	No hay límite de edad para el subsidio familiar si el niño es totalmente inválido o discapacitado.
República Eslovaca	Subsidio familiar hasta los 26 años para niños inválidos o discapacitados.
España	No hay límite de edad ni comprobación de los medios de vida para el subsidio familiar para niños inválidos o discapacitados. Suplementos especiales para niños inválidos o discapacitados, los que aumentan con el nivel de invalidez o discapacidad.
Suecia	Subsidio familiar disponible para niños que asisten a escuelas especiales para inválidos o discapacitados.
Suiza	Hay planes de los cantones que proporcionan subsidios especiales y la extensión de los pagos de los subsidios familiares hasta los 25 años.
Turquía	Una persona inválida o discapacitada, hijo de una persona asegurada fallecida, sigue recibiendo la pensión de orfandad sin límite de edad. Las hijas reciben la pensión de orfandad siempre que no estén casadas.

Fuente: Kalisch, David y otros 1998. *Social and Health Policies in OCDE Countries*, OCDE.

Cuadro 11: Algunos aspectos seleccionados de programas de seguro de desempleo

País	Tipo de beneficio	Calificación del empleo anterior	Pagos uniformes o relacionados con los ingresos	Pago imponible	Duración máxima del pago
Australia	Subsidio de desempleo	Ninguna	Uniforme	Sí	Indefinida
Austria	Seguro de desempleo Subsidio de desempleo	26 semanas/12 meses; 52 semanas/2 años si es la primera solicitud, máxima duración del beneficio si 156 semanas/3 años, ninguno	Relacionado con los ingresos Relacionado con los ingresos	No, seguro y subsidio de desempleo se fijan como porcentaje del ingreso deducidos los impuestos	30 semanas Indefinida
Bélgica	Seguro de desempleo	312 días/18 meses	Relacionado con los ingresos	Sí	Indefinida
Canadá	Seguro de desempleo SW	420-700 horas/año Ninguno	Relacionado con los ingresos Uniforme	Sí	42 semanas Indefinida
República Checa	Seguro de desempleo	12 meses/3 años	Relacionado con los ingresos	No	26 semanas
Dinamarca	Seguro de desempleo	26 semanas/3 años	Relacionado con los ingresos	Sí	5 años
Finlandia	Seguro de desempleo Subsidio de desempleo	26 semanas/2 años Ninguno	Relacionado con los ingresos Uniforme	Sí Sí	500 en 4 años Indefinida
Francia	Seguro de desempleo Subsidio de desempleo	91 días/12 meses 5 años/10 años	Relacionado con los ingresos Uniforme	Sí	60 meses Indefinida
Alemania	Seguro de desempleo Subsidio de desempleo	360 días/3 años 150 días/año o agotamiento de los beneficios del seguro de desempleo	Relacionado con los ingresos Uniforme	No No	78-832 días de semana Indefinida
Grecia	Seguro de desempleo Subsidio de desempleo	125 días/14 meses 60 días/2 años	Relacionado con los ingresos Relacionado con los ingresos	Sí Sí	12 meses 3 meses
Hungría	Seguro de desempleo	48 meses empleado	Relacionado con los ingresos	Sí	2 años
Islandia	Seguro de desempleo	400 horas/12 meses	Uniforme	Sí	5 años
Irlanda	Seguro de desempleo Subsidio de desempleo	39 semanas/18 meses Ninguno	Uniforme Uniforme	Sí No	15 meses Indefinida
Italia	Seguro de desempleo	1 año/ 2 años	Relacionado con los ingresos	Sí	180 días
Japón	Seguro de desempleo	6 meses/ 12 meses	Relacionado con los ingresos	No	90-300 días
Corea	Seguro de desempleo	6 meses	Relacionado con los ingresos	No	30-210 días
Luxemburgo	Seguro de desempleo	6 meses/14 meses	Relacionado con los ingresos	Sí	1 año/2 años
Países Bajos	Seguro de desempleo Subsidio de desempleo	29 semanas/39 semanas para beneficios básicos y 4 años/5 años para su extensión 3 años/2 años	Relacionado con los ingresos Uniforme	Sí Sí	6 meses-4,5 años 12 meses

Nueva Zelanda	Subsidio de desempleo	Ninguno	Uniforme	Sí	Indefinida
Noruega	Seguro de desempleo	Requisito: ingreso anterior	Relacionado con los ingresos	Sí	3 años
Polonia	Seguro de desempleo	180 días/año	Relacionado con los ingresos	Sí	9-24 meses
Portugal	Seguro de desempleo	540 días/2 años	Relacionado con los ingresos	No	10-30 meses
	Subsidio de desempleo	180 días/1 año	Uniforme	No	10-30 meses
República Eslovaca	Seguro de desempleo	1 año/3 años	Relacionado con los ingresos		6 meses
España	Seguro de desempleo	12 meses/6 años	Relacionado con los ingresos	Sí	Hasta 24 meses
	Subsidio de desempleo	Agotamiento del seguro de desempleo o haber trabajado durante 6 meses	Uniforme	Sí	6-18 meses
Suecia	Seguro de desempleo	5 meses/14 meses	Relacionado con los ingresos	Sí	300 días
	SW	Ninguno	Uniforme	Sí	150-450 días
Suiza	Seguro de desempleo	6 meses durante un período base de 2 años	Relacionado con los ingresos	Sí	150-400 días
Reino Unido	Seguro de desempleo	1 año/2 años	Uniforme	Sí	26 semanas
	Seguro general	Ninguno	Uniforme	Sí	Indefinida
Estados Unidos	Seguro de desempleo	Sí	Relacionado con los ingresos	Sí	26 semanas

Fuente: Kalisch, David, Tetsuya Aman y Libbie Buchele, 1998. *Social and Health Policies in OCDE Countries*, Estudio N° 33 de la OCDE.

Cuadro 12: Tasas de pago del seguro de desempleo y duración de los beneficios

País	Tasa de pago (%)	Beneficio mínimo (anual) US\$	Beneficio máximo (anual) US\$	Duración (meses)
Australia	-	-	-	-
Austria	57	1 519	11 975	12
Bélgica	60	7 167	11 405	Sin límite
Canadá	55	-	18 355	45 semanas
República Checa	60	-	4 485	6
Dinamarca	90	-	16 387	60
Finlandia	90	5 191	12 094	23
Francia	75	8 293	57 978	60
Alemania	60	-	29 520	12
Grecia	40	2 800	6 150	12
Hungría	65	1 472	2 943	12
Islandia	Fija	2 208	8 831	60
Irlanda	Fija	5 200	-	15
Italia	80	-	11 285	12
Japón	80	-	18 067	10
Corea	Fija	3 384	19 937	7
Luxemburgo	80	-	34 378	12
Países Bajos	70	9 878	26 139	60
Noruega	62,4	-	17 296	36
Polonia	Fija	2 536	-	18
Portugal	65	5 532	10 787	30
España	70	5 758	13 052	24
Suecia	75	6 216	15 243	10
Suiza	70	-	33 851	5
Reino Unido	Fija	-	3 944	6
Estados Unidos	50	4 524	15 600	6

Nota: Las tasas de pago están expresadas como porcentaje de los ingresos brutos. Los valores en US\$ se convirtieron sobre la base de la paridades del poder adquisitivo.

Fuente: OCDE. 1999. *Benefit Systems and Work Incentives*. París.

Cuadro 13: Gasto público social neto en algunos estados seleccionados de la OCDE, 1993
% del PIB al costo de los factores

	Dinamarca	Alemania	Países Bajos	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
1. Gasto público social bruto directo	35,2	32,4	34,0	42,4	26,9	16,3
Impuestos directos y aportes sociales pagados en las transferencias	4,5	2,9	6,5	5,9	0,2	0,1
2. Gasto público social en efectivo neto directo	30,7	29,6	27,5	36,5	26,7	16,2
Impuestos indirectos sobre el consumo sin incluir de las transferencias en efectivo netas	4,5	3,3	2,7	4,1	2,6	0,5
3. Gasto público social neto directo	26,3	26,3	24,7	32,4	24,0	15,7
Desgravaciones fiscales temporales para fines sociales en el gasto social público y privado	0,1	0,9	0,1	0,0	0,4	1,2
4. Gasto público social corriente neto	26,4	27,2	24,9	32,4	24,4	17,0
5. Gasto privado social obligatorio bruto directo	0,7	1,8	-	0,7	0,3	0,5
Impuestos directos y aportes sociales pagados por las transferencias en efectivo privadas obligatorias	0,2	0,6	-	0,2	0,0	0,0
Impuestos indirectos sobre el consumo realizado mediante las transferencias en efectivo obligatorias netas	0,1	0,2	-	0,1	0,0	0,0
6. Gasto privado social obligatorio corriente neto	0,4	1,0	-	0,4	0,2	0,5
7. Gasto social corriente neto dispuesto por el estado (4+6)	26,7	28,2	-	32,8	24,6	17,5

Fuente: Adema, Willem. 1998. "Uncovering Real Social Spending", *OCDE Observer*, abril/mayo.

Cuadro 14: Importancia de las donaciones y transferencias para los hogares pobres (porcentaje)

País (año)	Porcentaje de hogares que otorgan transferencias	Porcentaje de hogares que reciben transferencias	Porcentaje de hogares pobres que reciben transferencias	Participación de las transferencias en el ingreso previo a la transferencia de los hogares pobres
Jamaica (1997)	13,1	53,0	65,9	51,8
Panamá (1997)	15,5	37,8	42,5	37,6
Perú (1994)	14,3	37,3	48,2	36,4

Nepal (1996)	17,4	44,7	58,1	57,9
Bulgaria (1995)	15,0	17,0	21,1	48,4
Kazajstán (1996)	20,2	28,8	37,0	67,1
República de Kirguistán (1996)	15,7	35,5	61,4	48,4
Federación Rusa (1997)	23,7	25,2	30,9	79,7

Nota: Los hogares pobres son los que se encuentran en el quintil más bajo de la distribución del ingreso familiar.

Fuente: Banco Mundial. 2000. *World Development Report: Attacking Poverty*. Washington, D.C.

Cuadro 15: Tasas de sustitución netas para tres tipos de familias en el primer mes de recibir beneficios.
(Después de impuestos e incluidos el seguro de desempleo y los beneficios familiares y de vivienda)

66,7 % del nivel de AWP			
País	Soltero	Pareja 2 hijos	Un solo padre 2 hijos
Australia	52	86	68
Austria	57	79	78
Bélgica	84	75	81
Canadá	62	69	67
República Checa	74	84	77
Dinamarca	89	95	89
Finlandia	72	94	83
Francia	83	86	96
Alemania	69	74	78
Grecia	55	48	52
Hungría	83	87	88
Islandia	77	87	89
Irlanda	45	73	72
Italia	36	52	48
Japón	68	64	71
Corea	52	52	52
Luxemburgo	82	87	87
Países Bajos	92	90	86
Noruega	65	74	84
Polonia	56	61	59
Portugal	87	86	86
España	70	78	78
Suecia	77	90	96
Suiza	73	84	84
Reino Unido	73	83	69
Estados Unidos	59	51	51

Nota: APW representa el nivel de ingresos por salario promedio de producción. 67% sería comparable a la línea de pobreza relativa de la OCDE.

Fuente: OCDE. 1999. *Benefit Levels and Work Incentives*. París.

Cuadro 16: Tasas de sustitución netas para tres tipos de familias que califican como beneficiarios de prestaciones a largo plazo.

(Después de impuestos e incluidos los beneficios familiares y de vivienda)

66,7 % del nivel de AWP			
País	Soltero	Pareja 2 hijos	Un solo padre 2 hijos
Australia	52	86	69
Austria	54	76	75
Bélgica	61	79	85
Canadá	35	77	77
República Checa	41	100	100
Dinamarca	67	92	82
Finlandia	79	100	84
Francia	55	60	60
Alemania	75	61	82
Grecia	0	5	6
Hungría	60	71	72
Islandia	74	100	82
Irlanda	45	73	72
Italia	39	75	67
Japón	47	95	81
Corea	17	69	52
Luxemburgo	67	91	83
Países Bajos	84	94	84
Noruega	52	73	82
Polonia	53	55	57
Portugal	61	86	71
España	35	61	55
Suecia	84	100	100
Suiza	88	93	85
Reino Unido	73	95	81
Estados Unidos	10	61	51

Nota: APW representa el nivel de ingresos por salario promedio de producción. 67% sería comparable a la línea de pobreza relativa de la OCDE.

Fuente: OCDE. 1999. *Benefit Levels and Work Incentives*. París.