

RA-86

ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES
Guatemala

**REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL:
HERRAMIENTA DE REDUCCIÓN
DE POBREZA**

Revista ASIES
No. 1 2003

González Tablada, Carlos

Redes de protección social: herramienta de reducción de pobreza. --. Guatemala: ASIES, 2003.

58 p. (Revista ASIES, no.1)

<POLITICA SOCIAL><BIENESTAR SOCIAL>
<POBREZA><ESTRATEGIA DEL DESARROLLO>



EDITOR

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Apdo. Postal 1005-A
www.asies.org.gt
asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala
Guatemala, C.A.

DIRECCIÓN

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas
© 2003

Esta publicación es posible gracias a la cooperación de la
Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES
Guatemala



REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL: HERRAMIENTA DE REDUCCIÓN DE POBREZA

Revista ASIES
No. 1 2003

ÍNDICE

Redes de protección social: herramienta de reducción de pobreza	7
1. Introducción	7
2. Las RPS: reduciendo el riesgo, la vulnerabilidad y enfrentando la crisis	8
3. Las RPS	11
4. RPS como herramienta de reducción de la pobreza	14
5. Casos de estudio	15
Caso 1. Namibia	16
Caso 2. Zambia	17
6. Conclusiones	20
Referencias	22
Anexo I	25
Capítulo 12	
Protección social, transferencias privadas y pobreza	26
Visión general de los programas de protección social: Tipos, magnitudes y gasto	27
Cobertura de los programas públicos de protección social	37
Cobertura de las transferencias privadas	40
Duplicaciones y brechas en la cobertura	43
Incidencia de la distribución (resultados de la focalización) de los programas de protección social	44

Incidencia de los programas públicos de protección social	44
Incidencia de las transferencias privadas	50
Impacto sobre la pobreza y la desigualdad	53
Análisis de costos y beneficios	53
Resumen de temas y propiedades clave	

Siglas

ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DERP	Documento de Estrategia de Reducción de Pobreza
ERP	Estrategia de Reducción de Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
IMD	Informe Mundial de Desarrollo
K.	Kwachas (moneda zambiana)
LAC	Latinoamérica y el Caribe
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PPME	Iniciativa de países pobres muy endeudados
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
TG	Trabajo garantizado
RPS	Redes de protección social

Redes de protección social: herramienta de reducción de pobreza*

Carlos González Tablada.**

1. Introducción

Las redes de protección social (RPS) son programas que fueron concebidos con la idea de proteger a una persona u hogar, de crisis o eventos adversos¹ que afectan la habilidad de generar suficientes ingresos monetarios y disminuyen el consumo a un nivel inaceptable de pobreza (BM, 2002). Aunque las RPS han existido a través de la historia, despiertan un nuevo interés luego de notarse los efectos negativos de crisis económicas y programas de ajuste estructural en las poblaciones pobres. En 1990 en el Informe Mundial sobre Desarrollo (IMD) del Banco Mundial (BM), *La Pobreza*, la institución promovió el uso de RPS como complemento de una estrategia de reducción de la pobreza. Diez años más tarde, el IMD 2000/2001, *Lucha contra la Pobreza*, nuevamente urgió atender la seguridad de los pobres mediante la utilización extendida de RPS.² Actualmente en el diálogo de RPS se pueden distinguir dos tipos: las de asistencia y las de seguro. Las primeras mantienen la función original de proteger a los pobres cuando enfrentan crisis; las segundas buscan mitigar los riesgos³ y la vulnerabilidad que enfrentan los pobres antes de que ocurra una crisis (BM, 2002).

¹ La palabra "crisis" es utilizada en este documento para describir distintas situaciones o eventos que afectan tanto a un hogar como a una comunidad. Es una traducción de la palabra *shock* utilizada en economía para describir eventos adversos en la economía.

² Las RPS han sido renombradas Protección Social por el BM. Este documento utiliza el primer término.

³ Varios estudios e investigaciones de pobreza apuntan hacia "el riesgo" a que suceda una crisis como un obstáculo que puede evitar que los hogares escapen de la pobreza.

* Documento originalmente presentado por el autor en el *Diplomado sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina* de la Universidad de Chile y La Red de Aprendizaje de Desarrollo Global.

** BA en Periodismo y Ciencias de la Comunicación, Des Moines, Iowa, EE.UU., 1995. Msc en Reducción de la Pobreza y Manejo del Desarrollo, Birmingham University, Reino Unido, 2001.

El presente estudio abarca las RPS en teoría, al igual que el papel que desempeñan como herramientas de reducción de la pobreza y está basado especialmente en las investigaciones de Stephen Devereux⁴ en el sur de África, los argumentos del Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y otros investigadores. El documento comienza por introducir algunos conceptos básicos como el riesgo, la vulnerabilidad y las crisis. Continúa con una presentación de las RPS y casos de estudio en el sur de África. Finaliza con un análisis de las implicaciones de política, y con el Anexo 1, que presenta el diagnóstico del Banco Mundial sobre las RPS en Guatemala.

2. Las RPS: reduciendo el riesgo, la vulnerabilidad y enfrentando la crisis

Desde la década de los ochenta, tras la implementación de programas de ajuste estructural y crisis económicas y de notorios efectos negativos sobre las poblaciones pobres, las RPS han sido reconceptualizadas como una herramienta paliativa de esas situaciones. Hacia finales del siglo XX, los organismos internacionales de desarrollo y gobiernos en los países pobres han aplicado las RPS, no sólo para asistir a estas poblaciones a enfrentar crisis, cualquiera que sea la fuente generadora, sino también para asegurarlas ante el hecho comprobado que reduce el riesgo y la vulnerabilidad, que resulta tan importante como paliar las crisis.

En el estudio del BM *La Voz de los Pobres*, los hogares pobres reconocen el miedo al futuro como una de las dimensiones de la pobreza. Saber que en el futuro sobrevendrá una crisis y no saber si se le podrá hacer frente es parte de la vida diaria de los pobres (BM, 2001). Para entender riesgos como éste, deben conocerse las fuentes de donde pueden provenir y las crisis que pueden ocasionar. El BM clasifica los riesgos en dos tipologías según su nivel: idiosincrásico y co-variable. Los primeros son a nivel intrafamiliar, familiar y comunitario, y los segundos son a nivel comunitario, nacional e internacional. Los idiosincrásicos afectan a un individuo u hogar en forma de posibles enfermedades, violencia, vejez, desempleo y

⁴ Devereux es economista en el Instituto de Estudios del Desarrollo en la Universidad de Sussex, Reino Unido. Es especialista en seguridad alimentaria y medios de vida rural.

pérdida de cosecha. Los co-variables afectan varios hogares o una comunidad, a los niveles meso y macro (Moser y Antezana, 2002). Los desastres naturales y crisis económicas son un ejemplo de estos riesgos. Relacionado a este concepto están las crisis, que pueden entenderse como los riesgos en acción o como resultado de un evento detonante idiosincrásico o co-variable, que puede empujar a un hogar a la pobreza, o hundirlo a un nivel aún más intenso. Por ejemplo, un hogar pobre que cosecha café está en riesgo de que caigan los precios a nivel internacional. El evento detonante es un repentino disgusto por el café en los principales mercados. La crisis ocurre cuando el hogar reduce su consumo.

Adicionalmente, la vulnerabilidad mide la capacidad y la probabilidad de que una crisis se materialice y reduzca el bienestar en un hogar. La vulnerabilidad dependerá de los activos y mecanismos de supervivencia, del hogar y la periodicidad de la crisis, que puede ocurrir una sola vez, en forma periódica o prolongada (BM, 2001). Por ejemplo, el ahorro reduce la vulnerabilidad de un hogar de agricultores a la pérdida súbita de ingreso por la caída en los precios del cultivo que produce.

Por aparte, se deben también considerar los mecanismos con los que cuenta un hogar para reducir y enfrentar los riesgos, la vulnerabilidad y las crisis. Los hogares pobres adoptan conductas que les permiten diseminar los riesgos a los que están expuestos. Un campesino por ejemplo, puede escoger entre sembrar un cultivo de mercado⁵ o uno de subsistencia. Ante el riesgo de la caída en el precio de un cultivo lucrativo en los mercados, una mala cosecha o el costo de oportunidad, el campesino prefiere un cultivo de subsistencia que presenta varias ventajas, como mayor tolerancia a la sequía y potencial para el autoconsumo. Estos mecanismos se describen como una estrategia ex ante, previa a una posible crisis. Sin embargo, tal conducta tiene un costo y aunque es una decisión racional, evita que un hogar pobre se beneficie de las oportunidades que ofrece el mercado de cultivos lucrativos.

⁵ En este caso se refiere a productos que se cotizan en mercados externos y fuera del control de un campesino.

Asimismo, ante la vulnerabilidad, los hogares pobres son más susceptibles a caer a un nivel más intenso de pobreza. Como se mencionó, la vulnerabilidad depende de los activos, la periodicidad de una crisis y la seguridad. La fluctuación de mercados, las sequías, las enfermedades y conflictos armados, son amenazas constantes al bienestar de un hogar. Tomando el mismo hogar y suponiendo que se encuentra en una región donde las sequías son comunes, el riesgo aumenta y a su vez, la vulnerabilidad. Si aunado a esto, se combinan riesgos idiosincrásicos como las enfermedades, que en el peor de los casos afecta a los miembros generadores de ingresos, la supervivencia del hogar peligra.

Cuando llegan estas crisis, el hogar debe poner en práctica estrategias de supervivencia en ausencia de las RPS. A estas se les denomina *mecanismos ex post*, posteriores a las crisis. Mecanismos muy comunes entre los hogares pobres son el *desahorro*, sacar a los niños de la escuela y vender activos productivos a precios por debajo del mercado. Moser (1999) en un estudio realizado en América Latina, hace notar que ante una crisis los pobres deben tomar decisiones difíciles rápidamente. Los pobres administran un complejo portafolio de activos, dice Moser, el cual deben aumentar y disminuir según experimenten buenos o malos tiempos. Pero el portafolio es limitado y de inmediato pueden llegar a encontrarse con pocos o ningún activo que vender. Las decisiones pueden parecer irracionales a un observador externo pero en realidad, los pobres entienden las consecuencias de tales acciones como un intento por reducir el impacto de una crisis presente, y el riesgo y vulnerabilidad ante posibles crisis futuras.

Desafortunadamente para los pobres, en muchos casos no existen mecanismos formales que los protejan y prontamente, si las crisis son prolongadas o sus impactos muy fuertes, caen en un círculo vicioso en el que los esfuerzos por sobrevivir los atrapa dentro de la pobreza o los hunde aún más profundamente en ésta.

Las Redes de Protección Social están concebidas como política pública para ayudar a los pobres a enfrentar estas situaciones. La siguiente sección hace una introducción a las RPS, describe qué tipos hay, cómo funcionan y cómo reducen la pobreza.

3. Las RPS

Así como una red protege al trapequista en caso de que éste caiga accidentalmente, así las Redes de Protección Social protegen un hogar o persona cuando una crisis o evento adverso amenazan su nivel de bienestar (Devereux, 2002). Este es un concepto clásico de la RPS. Sin embargo, en los últimos años su definición ha sido extendida para proteger de riesgos, vulnerabilidad, además de las crisis idiosincrásicas y co-variables. Las RPS pueden dividirse en dos tipos: las de asistencia y de seguro. Las de asistencia consisten por lo general de transferencias en efectivo, especie o subsidio; las de seguro en contratos de seguro, pensiones y el seguro social. Todas estas intervenciones buscan evitar que se deteriore el bienestar de un hogar o individuo. Dentro del primer tipo están las que buscan atender a los hogares cuando éstos enfrentan alguna crisis como enfermedad, pérdida de ingresos monetarios – por desempleo, muerte, migración –, fallas en los mercados – caída en los precios de granos básicos, inflación – o eventos sociales – nacimiento, casamiento y muerte–.

Las correspondientes al segundo tipo buscan asegurar a los hogares pobres de los riesgos que enfrentan a futuro - sequía, envejecimiento, desastres naturales, dependencia - y que no les permite optimizar los recursos que poseen o salir de la pobreza.

Las intervenciones que pueden auxiliar a los hogares pobres provienen tanto de fuentes públicas como privadas. Las públicas toman varias formas, incluidos el trabajo temporal, pensiones, distribución de comida y el subsidio de servicios básicos. Las privadas son similares y la única diferencia es quién es el proveedor – ONG, familia o la comunidad–.

Finalmente, los hogares pobres cuentan con recursos propios o estrategias de supervivencia para enfrentar las crisis y riesgos. Estas incluyen el *desahorro*, venta de activos por debajo del precio del mercado, aumento del número de miembros del hogar que trabajan y reducción del consumo. Sin embargo, los hogares recurren a estas estrategias de supervivencia sólo cuando no existen otras opciones menos arriesgadas como las RPS públicas y privadas (Conway y Norton, 2002). Las estrategias de

supervivencia tienen costos muy altos, pues aunque pueden aliviar una crisis en el corto plazo, también pueden provocar que el hogar caiga en un nivel más intenso de pobreza.

La siguiente tabla expone algunas RPS públicas utilizadas en varios países del mundo para asistir y asegurar a los hogares.

Tabla 1. Mecanismos y Recursos de las Redes de Protección Social

Mecanismo de transferencia	Proveedor	Recursos
Garantía de empleo/ empleo temporal	Gobierno, ONG	Transferencia en efectivo o especie
Seguro Social	Gobierno	Subsidio de salud, pensiones y ahorro
Caridad	ONG, comunidad	Entrega de alimentos, medicinas y ropa
Capital Social	Comunidad: familia amigos, iglesias asociaciones	Transferencias y otros servicios
Subsidio de servicios	Gobierno	Educación, salud, electricidad, agua

Fuente: Banco Mundial; 2001

La tabla anterior muestra la diversidad de mecanismos para realizar transferencias a los pobres y sus proveedores. Todas pueden caer dentro de la categoría de asistencia o seguro, según la periodicidad –permanentes o temporales–. Por ejemplo, el subsidio de servicios y la garantía de empleo pueden ser programas permanentes o periódicos según la población objetivo y condiciones locales. El seguro social y el capital social se utilizan sólo cuando es necesario y funcionan como un seguro ante posibles crisis.

Recuadro TG en India

Trabajo garantizado en el estado de Maharashtra, India

Originado en 1972 como un proyecto piloto, el Trabajo Garantizado es una Red de obras públicas que garantiza empleo con salario fijo a cualquier adulto que desee realizar labor poco calificada. En su primer año, el TG empleó a 4.5 millones de personas/día.⁶ Para 1986, había alcanzado a 190 millones. Uno de los logros más importantes fue la estabilización del trabajo cuando los agricultores estaban sin trabajo o enfrentaban una sequía.

Asimismo, el programa fue exitoso por ser autofocalizado: el salario fijo era tan bajo que sólo los más pobres participaban. También logró incorporar a las mujeres, que por lo general no podían acceder a estos programas por sus obligaciones de cuidar a los hijos, con el establecimiento de servicios de guardería. El principal indicador del éxito de éste y otros programas en Maharashtra, es la substancial reducción de la pobreza y extrema pobreza en las regiones donde se han implementado.

Fuente: Dev, M. (1994) Maharashtra's employment guarantee scheme: lessons from long experience. Ahmedabad: Indira Gandhi IDR.

Las RPS juegan un papel muy importante en la vida de los pobres, pues los protegen contra crisis y eventos adversos, y reducen el riesgo y la vulnerabilidad. La siguiente sección sugiere que si cumplen estas funciones, las RPS son útiles para la reducción de la pobreza y deben ser consideradas como parte de cualquier ERP.

⁶ Se refiere al número total de personas que empleó en un año, pero no constantemente.

4. RPS como herramientas de reducción de la pobreza

La implementación de RPS sugerida por el BM en 1990, como parte de una *estrategia de reducción de la pobreza* (ERP), se limitaba a una asistencia enfocada hacia crisis de corto plazo y en tres áreas principales de asistencia: 1) precio y distribución de comida; 2) sistemas de empleo público; y 3) seguro social (BM, 1990). En 2001, el Banco propuso una estrategia de triple alcance que incluía otorgar mayor seguridad a través de la ampliación del papel de las RPS, para reducir riesgos y vulnerabilidad. En este marco, el Banco planteó analizar las fuentes y causas del riesgo, la vulnerabilidad y las crisis.

Pero existen críticos a este marco. Muchos diseñadores y analistas políticos consideran las RPS como lujos inalcanzables, costosos y fiscalmente imposibles (Devereux, 2000). La prueba más reciente de la prevalencia de esta idea es el Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP) requerido a los países adscritos a la iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados (PPME) del BM y FMI. La mayoría de los DERP de los países de América Latina por ejemplo, analizan muy superficialmente los temas de vulnerabilidad y riesgo, no realizan ningún inventario de RPS existentes o evaluación sobre su efectividad (ASIES-BID, 2002). Por aparte, los críticos neoliberales consideran las RPS como mecanismos compensatorios ineficaces en la reducción sostenida de la pobreza, mientras los de izquierda las ven como un paliativo para hacer más digeribles las políticas de ajuste estructural sin atender las verdaderas causas tras la pobreza y vulnerabilidad (Devereux, 2000).

Pero Devereux identifica varios argumentos que apoyan la teoría de la viabilidad de las RPS en la reducción de la pobreza. Uno de éstos se relaciona con la vinculación *ayuda y desarrollo* que promueve la sostenibilidad de intervenciones luego de una crisis. Esto es, otorgar ayuda al momento de una crisis sin perder de vista el potencial de desarrollar las capacidades de los beneficiarios y reducir su vulnerabilidad. Otro argumento es que las RPS están dirigidas principalmente a los pobres que trabajan, y por lo tanto, tienen un impacto directo sobre la productividad y al mismo tiempo llegan a sus dependientes. Finalmente, Devereux afirma

que las transferencias generan multiplicadores de ingreso y empleo, los cuales raramente son considerados. Por ejemplo, como se verá más adelante, un programa de pensiones en Namibia ha creado demanda de comercio y servicios, que a la vez promueve bienestar en comunidades enteras.

La evidencia que presenta Devereux proviene especialmente de países africanos donde la provisión de distintos mecanismos y Redes han tenido efectos de protección y fomento del bienestar, resultando en una reducción de la pobreza. Por aparte, también se debe considerar qué sucede en ausencia de las RPS. Moser (1999) apunta hacia las llamadas estrategias de supervivencia ex ante y ex post que utilizan los hogares pobres para enfrentar una crisis y las cuales tienen altos costos. Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000) dice que algunas Redes deben ser de carácter permanente para atender al "núcleo duro de la pobreza" y proporcionar a los más pobres un ingreso básico. Corbo y Paez (2002) están de acuerdo que en países con altos niveles de pobreza y desigualdad, las RPS son necesarias no sólo para otorgar un ingreso mínimo a los más pobres, sino para evitar que los hogares extremadamente pobres caigan en la destitución total durante crisis.

Devereux es el principal defensor de este argumento y quien ha aportado mayor evidencia empírica sobre la reducción de la pobreza y las RPS. A continuación se presentan dos casos estudiados por este autor, no sólo para darlas a conocer, sino también por la implicación política que tienen.

5. Casos de estudio

Los casos expuestos por Devereux exploran dos tipos de Redes, los mecanismos y recursos utilizados para la intervención. El autor llegó a la conclusión que este tipo de intervenciones tuvo como resultados la creación de activos y conducta inversionista que a su vez funciona para reducir la pobreza. El primer caso es de Namibia y comprende un programa de pensiones. El segundo es de Zambia sobre un programa de trabajo por dinero en efectivo (ver recuadro p.11).

Caso 1. Namibia

El primer programa consiste en un sistema de pensiones que no está ligado a contribuciones previas o retiro de empleo formal. Está considerado como una asistencia y no como un seguro, focalizado hacia personas de 60 años consideradas como pobres crónicos. Las pensiones se entregan mensualmente y suman £192 anuales, una buena cantidad en comparación con otros programas similares de la región.

Entre los principales hallazgos sobre el programa cabe señalar: 1) En los hogares cuya única fuente de ingreso eran las pensiones, “solamente” 42% eran pobres, cercano al índice de pobreza general de 38%, y significativamente menor al índice de 52% de pobreza de los hogares que practican la agricultura de subsistencia. Por lo tanto, en los hogares con pensiones las posibilidades de ser pobres disminuían si había un beneficiario en el hogar; y 2) el valor de las transferencias llegaba a constituir hasta un ochenta y uno por ciento (81%) del ingreso total del hogar, demostrando la importancia del ingreso monetario en los medios de subsistencia de los hogares. Una persona de 60 años o más, se convertía entonces, en un miembro productivo del hogar.

En cuanto a los efectos de las pensiones en las comunidades, se observó que habían promovido un incentivo permanente al comercio con el surgimiento de tiendas de comida, las cuales no sobrevivirían sin el ingreso de los pensionados. De hecho las pensiones representan entre una y dos terceras partes de las ventas al por menor en el sur de Namibia.

Asimismo, la redistribución informal de las transferencias resultó en un nuevo grupo de beneficiarios, especialmente entre parientes de los beneficiarios, pero también hacia otros hogares pobres en la forma de préstamos y regalos. También se ha comprobado que las pensiones proveen seguridad alimentaria, pues muchos familiares y amigos recurren a los pensionistas durante crisis comunitarias, para realizar préstamos que utilizan para comida. Finalmente, algunos pensionados ayudan significativamente en la casa pagando por la salud y educación de sus nietos. Este último aspecto es muy importante en África, pues la pandemia

del SIDA ha obligado a muchos abuelos a cuidar de sus nietos huérfanos. La siguiente tabla desglosa el gasto en porcentaje y destino de las pensiones en Namibia.

Tabla 2. Destino de los recursos de los pensionados en Namibia

	Porcentaje del gasto
En el hogar	43.3
En el pensionado	27.9
Esposo (a)	2.4
Niños	7.1
Parientes	18.8
Otros hogares (no relacionados)	0.2

Adaptado de Devereux (2002)

Como puede observarse, la mayor parte se va en gastos del hogar. Devereux argumenta que estos gastos tienen un efecto de “derramamiento” en los otros miembros del hogar, especialmente hijos y nietos. Además, están las transferencias directas a otros pobres, como amigos y vecinos, que representan casi 20 por ciento del gasto.

Caso 2. Zambia

La segunda Red en Zambia, otorga a sus beneficiarios dinero en efectivo por trabajo en la construcción y mantenimiento de caminos vecinales y está enfocada hacia comunidades afectadas por la sequía. En este caso se pueden identificar fácilmente los efectos de protección y promoción del bienestar a través de los siguientes procesos: 1) Los trabajadores obtenían efectivo por su trabajo en un momento de crisis y también construían caminos vecinales; 2) los caminos vecinales a su vez promovían el comercio local – mediante la circulación de efectivo – ; y 3) la integración de mercados, tuvo un efecto deflacionario en los precios de los alimentos.

El caso de Zambia también desvirtúa las críticas sobre la competencia que las RPS pueden tener sobre actividades rurales de los campesinos. Esta crítica dice que los programas de infraestructura pueden desviar la mano de obra de la agricultura, pues los campesinos estarían atraídos hacia los salarios, descuidando los cultivos. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que cuando existe competencia por el tiempo de los campesinos, éstos contratan a otros campesinos para sembrar y cosechar, causando una segunda transferencia a un segundo grupo de trabajadores. También como la mitad de trabajadores eran mujeres,⁷ éstas contrataban hombres para sus tierras, lo que las liberaba de las tareas más arduas de la agricultura. Por último, los trabajadores a veces compraban insumos para aumentar la productividad de sus tierras. Esta conducta de inversión de compra de labor e insumos, se estima que resulta en un aumento de la producción agrícola. La siguiente tabla ilustra el destino de los recursos obtenidos por los participantes en la Red de trabajo por efectivo.

Tabla 3. Destino de los recursos en dos distritos de Zambia

	Kalabo	Mongu
Duración del empleo	10 meses	7 meses
Ingreso por RPS	K. 146,722	K. 60,000
Compró comida	100%	100%
Compró cosas para la casa	78%	79%
Ayudó a otros hogares	59%	54%
Invirtió en agricultura	19%	3%
Pagó casamiento	5%	2%
Compró arado	1%	0%

Adaptado de Devereux (2002)

Como puede observarse, todos los hogares utilizan los ingresos para comida, uno de los objetivos principales de la Red para asegurar la nutrición. Sin embargo, también existen inversiones con retornos a largo plazo como fertilizantes y semillas de alto rendimiento - inversión en agricultura. En contraste, en otro distrito no incluido en la tabla y donde la

⁷ La competencia de la mano de obra se puede ver regida por las cuotas de hombres y mujeres que pueden participar en los programas.

duración del empleo y el ingreso fue mucho menor, los hogares tendieron a invertir más en comida y menos en rubros productivos. Así, en este último distrito, las RPS aseguraban la alimentación, pero no reducían los riesgos o vulnerabilidad.

Un efecto secundario en ambos casos fue una reducción de dependencia. Los pensionados por ejemplo, recibieron menos transferencias informales una vez comenzaron a recibir pensiones. Algo similar sucedió con los trabajadores en las obras públicas. No obstante estos beneficios, queda pendiente una estimación del costo/beneficio. Desafortunadamente, en la mayoría de los países pobres no existen estudios apropiados para calcularlos. Sin embargo, un estudio de Redes de trabajo temporal y garantizado determinó que los más beneficiados eran los pobres (BM, 2001), lo cual tiene un valor intrínseco en cualquier ERP.

De los casos presentados se pueden derivar dos conclusiones importantes:

- Primera: las transferencias moderadas a corto plazo tienen grandes impactos. Las de menor transferencia menores efectos sobre la pobreza. Asimismo, las transferencias incrementadas son utilizadas para comida al principio, luego comienzan a ser invertidas en otras áreas, incluidas las productivas [p.15 y 16].
- Segunda: el dinero en efectivo juega un papel importante. Para los extremadamente pobres significa una diferencia importante en sus vidas. Si suficientes pequeñas cantidades de dinero son circuladas en una comunidad, éstas tienen un efecto multiplicador.

El argumento de Devereux reta las críticas sobre la efectividad de reducción de la pobreza de las RPS, principalmente con pruebas que demuestran una mejora en los hogares a través de la protección y promoción del bienestar. Las RPS en estos casos sirven tanto como Redes y trampolines - hacia nuevas oportunidades -, una nueva analogía introducida recientemente para describir el potencial de reducción de la pobreza. Devereux advierte sin embargo, que las RPS no serán efectivas sin instituciones efectivas y otras políticas pro-pobres que les permitan tomar

ventaja de oportunidades. Se admite entonces, que las RPS por sí solas no reducen la pobreza pero sí juegan un papel principal (CEPAL, 2000, BM 2001; Moser 1999). En el caso de Latinoamérica “se sabe que la estrategia para enfrentar la pobreza y mejorar la protección social no podrá ser exclusiva tarea del Estado, intervenga éste de forma sectorial o jurisdiccional.

En consecuencia, resulta indispensable fomentar la participación de actores del mercado y la sociedad civil, así como es pertinente aprovechar la acción que puedan llevar adelante actores internacionales involucrados en materia social” (Repetto, Sanguinetti y Tommasi, 2002).

Las pruebas son convincentes, aun cuando se necesitará mayor investigación, especialmente donde las RPS estén bien enfocadas y puestas en práctica por un periodo razonable, para luego reevaluar su eficacia bajo este marco.

6. Conclusiones

Las RPS son la respuesta que el Estado puede dar para reducir el riesgo, la vulnerabilidad y las crisis que enfrentan los hogares pobres. Se deben entonces reconocer tres elementos importantes:

- Primero. Las crisis tienen efectos severos sobre los hogares pobres. Su resistencia a las crisis dependerá de los mecanismos que posean para hacerles frente.
- Segundo. El riesgo puede tener efectos negativos sobre el bienestar de los pobres al evitar que éstos tomen ventajas de las oportunidades del mercado. Asimismo, los pasos que toma un hogar para reducir el riesgo y la vulnerabilidad pueden ser costosos y limitados en efectividad.
- Tercero. A mayor vulnerabilidad de un hogar pobre, más posibilidades que una crisis empuje al hogar más profundamente en la pobreza y por lo tanto, aumenta el riesgo. (Murdoch, J. y Sharma, M. 2002).

Un análisis detallado sobre los riesgos, vulnerabilidad y crisis, pueden llevar a las conclusiones de investigadores como Devereux y Moser.

Si se mitigan los riesgos de los hogares pobres, éstos se pueden sentir incentivados a invertir en activos con mayores retornos de recursos existentes, pues se reduce el temor a sufrir una crisis. Retomando el ejemplo del campesino en la sección 2, una reducción en el riesgo con una RPS le daría la oportunidad de dedicarse a cultivos para venta en el mercado, en lugar de cultivos de subsistencia. Esto podría aumentar sus ingresos en caso de haber un mercado favorable. Asimismo, una RPS reduce la vulnerabilidad de los hogares afectados por una crisis. En este caso el hogar del ejemplo anterior, mitigaría una crisis en caso de que los mercados no favorezcan sus productos o haya una sequía, sin tener que recurrir a estrategias de supervivencia y conductas nocivas para el bienestar del hogar.

Las RPS permiten entonces, una administración más benigna de riesgos, vulnerabilidad y crisis, en los niveles meso y macro, a través de la asistencia y el seguro. Pero especialmente es en el momento de reducir los riesgos y la vulnerabilidad, como en los casos de Namibia y Zambia, que las RPS juegan un papel importante para detener cualquier caída en los niveles de consumo e ingreso, e inclusive para promover el bienestar, tal como lo demuestran las actividades comerciales y el derramamiento de recursos hacia otros beneficiarios. Las RPS pueden incentivar al final, la inversión en los capitales humano y físico, entre otros, y así reducir la pobreza.

No obstante, no se afirma que son las únicas herramientas necesarias, sino un complemento que deben jugar un papel crucial en la reducción de la pobreza crónica. Se necesitan adicionalmente instituciones, públicas y privadas, que puedan ser efectivas en atender a los pobres, tanto para dar servicio de RPS como en otras políticas pro-pobres.

Referencias

- ASIES-BID (2002)** *Lecciones aprendidas y buenas prácticas sobre los procesos de desarrollo e implementación de estrategias nacionales de reducción de pobreza*, [En línea], Disponible: <http://www.iadb.org/int/DRP/Red3/pobrezadoc4.htm> [Dic. 9 2002]
- BM (1990)** *Poverty*, World Development Report 1990, Oxford: Oxford University Press
- BM (2001)** *Attacking Poverty*, World Development Report 1990, Oxford: Oxford University Press
- BM (2002)** *Guatemala Poverty Assessment*, The World Bank, sin publicar.
- CEPAL (2000)** *La Brecha de la Equidad*, Segunda conferencia regional de seguimiento de la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo social, Santiago de Chile, 15 al 17 de mayo de 2000
- Conway, T. y Norton, A. (2002)** *Nets, Ropes, Ladders and Trampolines: the Place of Social Protection within Current Debates of Poverty Reduction*, Development Policy Review 2002, Vol. 20, (5): 533-540.
- Corbo, V. y Paez, R. (2002)** *Conferencia Desafíos del Crecimiento Económico en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, 9 de diciembre 2002.
- Devereux, S. (2002)** *Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?*, Development Policy Review 2002, Vol. 20, (5): 657-675.
- Moser, C. (1999)** *The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies*, World Development 26 (I) : 1-19
- Moser, C. y Antezana, O. (2002)** *Social Protection in Bolivia*, Development Policy Review 2002, Vol. 20, (5): 637-656.
- Murdoch, J. y Sharma, M. (2002)** *Strengthening Public Safety Nets from the Bottom-up*, Development Policy Review 2002, Vol. 20, (5): 569-588.
- Repetto, R. Sanguinetti, J. y Tommasi, M. (2002)** *La Influencia de los Aspectos Institucionales en el Desempeño de las Políticas de Protección Social y Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe*, Informe Final mayo 2002.

ANEXO I

Guatemala Poverty Assessment Chapter 12- Social Protection
Estudio de Pobreza Guatemala, Capítulo 12- Protección Social
Banco Mundial

Capítulo 12

Protección social, transferencias privadas y pobreza

Este capítulo analiza la eficacia y la eficiencia de los numerosos y dispersos programas de protección social en Guatemala, con el propósito de proveer información para la formulación de las políticas, y resaltar las prioridades para la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad. Un sistema de protección social adecuado es un elemento importante dentro de una estrategia integral para la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad. La **protección social** (PS) se ha definido tradicionalmente como “un conjunto de medidas públicas que tienen la finalidad de ofrecer seguridad en cuanto a los ingresos de los individuos”.¹ El objetivo final de las políticas públicas de protección social es aumentar el bienestar de la población, y para ello, estos planes incluyen por lo general programas de asistencia social (AS) y seguro social (SS). Los programas de **asistencia social** están diseñados para ayudar a los individuos u hogares a enfrentar la pobreza crónica y las bajas temporarias en sus ingresos que los causarían vivir en una situación de pobreza o en una pobreza cada vez peor. De esta manera, los programas ayudan a aliviar la pobreza y a reducir la vulnerabilidad ante la pobreza. Los programas de AS en su conjunto conforman lo que se denomina comúnmente como “la red de protección social” e incluyen programas tales como transferencias (en efectivo o en especies),² subsidios³ y empleo.⁴ Los planes de **seguro social** incluyen seguro obligatorio o público en caso de desempleo, vejez (pensiones), discapacidad, supervivencia, enfermedad, etc. y están diseñados para ayudar a mitigar los riesgos que puedan afectar a los ingresos. Las transferencias privadas

¹ (Holzmann y Jørgensen 2000).

² Los planes de transferencias incluyen pagos no contributivos en efectivo (por ejemplo, asignaciones familiares o infantiles), similares al efectivo (por ejemplo, vales por alimentos), y en especies (por ejemplo, complementos alimenticios, alimentación escolar).

³ Los subsidios, como los de alimentos, energía y vivienda, bajan artificialmente los precios de determinados productos o servicios para toda la población (subsidios generalizados) o para determinados sub-grupos (por ejemplo, subsidios de alimentos focalizados por su propia índole). Los subsidios son explícitos si su costo se paga a través del Gobierno e implícitos si son costeados por los productores de los productos o servicios.

⁴ Los programas de empleo son planes de transferencia que exigen que los beneficiarios trabajen por sus beneficios, los que se pagan en efectivo o en especies (por ejemplo, planes de alimentos por trabajo) o una combinación de ambos.

pueden complementar las intervenciones de protección social pública y en Guatemala, estas entradas, en particular las remesas privadas, son una fuente de ingresos de especial importancia, por lo que este capítulo también habla de ellas.

El capítulo comienza con una visión general de los programas de protección social. Luego, evalúa la cobertura, la incidencia de la focalización, la suficiencia, y la efectividad en general de estos planes. Además, se analiza el posible efecto que tienen estos programas sobre la pobreza y la desigualdad, y se evalúa su eficiencia en función de los costos. Finalmente, el capítulo concluye con un repaso de los temas clave y las prioridades. Todo el contenido se basa en un inventario de programas de protección social realizado por la Universidad Rafael Landívar (2001), un análisis de este inventario de Santiso (2001) y una revisión detallada de la efectividad y la eficiencia de los programas de protección social, usando la ENCOVI 2000.⁵

Visión general de los programas de protección social: Tipos, magnitudes y gasto

Magnitud general y tendencias en el gasto público para protección social

Según los estándares internacionales, el gasto público destinado a la protección social es bajo, lo que refleja el bajo nivel de los recursos públicos de Guatemala. Los numerosos programas de protección social son administrados por múltiples agencias en Guatemala, como se discute más adelante. Por esta razón, contabilizar los gastos en PS es complicado, y las estimaciones de la magnitud total de dichos gastos varía. Generalmente, se utilizan dos métodos: (a) desagregar las cuentas oficiales del gasto gubernamental según tipo de gasto (por lo general según categoría principal o ministerio); y (b) crear estimaciones de gastos a partir de un inventario de programas. A través del **primer**

⁵ Véase el Documento técnico N° 10 del GUAPA (Tesliuc y Lindert, 2002) para conocer detalles.

método, las estimaciones del FMI indican que el gasto público total en protección social ("seguridad y bienestar social") absorbió 1.0% del PIB y 8.3% del total de gastos gubernamentales en 2000 (Cuadro 12.1 en p. 27). Esto se compara con el gasto informado para educación y salud de 2.5% y 1.1% del PIB, respectivamente (lo que representa el 18.3% y el 7.9% del total de gastos del Gobierno).⁶ También es posible compararlo con los fondos asignados a la inversión social, los que representaban un 0.6% en 2000⁷. Dado estas estimaciones, el nivel del gasto público para PS ha aumentado de 0.7% del PIB en 1996 a 1.0% en 2000.⁷ A través del **segundo** método, el análisis de un inventario de programas realizado por la Universidad Rafael Landívar (URL, 2001) da una estimación levemente superior, pues el gasto público total para protección social de 1.8% del PIB y 12.4% del total de gastos del Gobierno en 2000 (Cuadro 12.1).⁸ Con estas estimaciones, el nivel de gasto público destinado a protección social ha aumentado de 0.8% del PIB en 1996, a 1.8% en 2000. Aunque el gasto para PS parece ser más bien bajo según los estándares internacionales (Cuadro 12.1), no es tan bajo en relación con otros sectores sociales en Guatemala; los actuales niveles del país son principalmente el reflejo de una base financiera pública inestable (las rentas públicas totales representaban alrededor de 10.5% del PIB en 2000).

El gasto en protección social también es bastante bajo en relación con la brecha de la pobreza. El costo anual estimado que significaría eliminar la brecha de la pobreza total es de Qz11.1 mil millones, ó 8.4% del PIB. El gasto total en PS es extremadamente bajo en comparación con esta brecha (Cuadro 12.1). Por esta razón, reducir la pobreza por medio de la redistribución es muy poco probable; lo que se necesita es crecimiento. El bajo nivel de gasto destinado a protección social (y a los sectores sociales en general) es una de las razones por la cual Guatemala cuenta con índices de pobreza e indicadores sociales tan bajos (como por ejemplo expectativa de vida, mortalidad infantil, nutrición, alfabetismo y cobertura escolar), según se analiza en el Capítulo 2.*

⁶ SIAF/Ministerio de Finanzas (comunicación del 12-2-02).

⁷ Estimaciones del FMI. FMI (abril de 2001). Según otras estimaciones, el gasto del fondo social constituyó el 1.64% del PIB en 2000. Santiso (2001).

⁸ Inventario realizado por la URL (2001); análisis realizado por Santiso (2001).

* [Refiere al estudio completo que consta de 14 capítulos]

Cuadro 12.1 – Gasto público en protección social, 2000

	Millón de Qz.	% del PIB	% del GT	% del GS	% del GPS
Estimaciones del FMI					
Seguridad/bienestar social	1,524	1	8.3	17.5	n.c.
MEMO: Gasto total del Gobierno	18,317	12.4	100	n.c.	n.a
MEMO: Gasto social total	8,722	5.9	47.6	100	n.c.
Estimaciones de URL/ Santiso					
Protección social – total	2,698	1.8	12.4	29.3	100
Seguro social	1,090	0.7	5	11.6	40.4
Asistencia social	1,608	1.1	7.4	17.7	59.6
MEMO: Fondos de inversión social	2,418	1.7	11.1	26.3	n.c.
Algunas comparaciones internacionales					
Argentina – PS	n.c.	5	n.c.	32	100
SS	n.c.	4.1	n.c.	26	82
AS	n.c.	0.9	n.c.	6	18
Brasil – PS	n.c.	10.8	45	n.c.	100
SS	n.c.	10.3	42.9	n.c.	95.4
AS	n.c.	0.5	2.1	n.c.	4.6
México – PS	n.c.	4.3	27.0 (fed)	44.0 (fed)	100
SS	n.c.	3.2	20.1	32.7	74.4
AS	n.c.	1.1	6.9	11.3	25.6
Nicaragua – PS	n.c.	1.1	3	7.3	100
SS	n.c.	0.01	0.03	0.09	0.9
AS	n.c.	1.1	2.9	7.21	99.1

Fuentes: FMI (abril 2001); URL (2001); Santiso (2001); comparaciones internacionales: Lindert/ Banco Mundial (base de datos en construcción)

Vista general sobre los programas públicos de protección social

El sistema público de protección social de Guatemala está fragmentado, lo que refleja la falta de una estrategia comprehensiva y la dispersión de los programas a través de muchas agencias. En 2000, había alrededor de 36 diferentes programas públicos de protección social (39 si se incluyen los sub-programas, Cuadro 12.2). Esta cifra incluye dos programas importantes de seguro social (que representan 40% del gasto total en PS) y 34 programas de asistencia social (que absorben 60% del gasto total en PS).

El sistema de seguro social de Guatemala ofrece una cobertura mínima, está en riesgo de sufrir una crisis financiera, enfrenta acusaciones de corrupción, y es regresivo. El seguro social es manejado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y cubre a los trabajadores de los sectores públicos y privados formales del país.⁹ Este sistema fue establecido en 1946 e incluye varios sub-programas importantes: cobertura en caso de accidentes; maternidad y enfermedad; discapacidad; vejez (pensiones) y supervivencia. En 1998, se lanzó un programa piloto (TAM) que ofrece un seguro social a los trabajadores agrícolas emigrantes y a sus familias en los departamentos de Escuintla y Suchitepequez. Aunque se dice que el sistema de seguridad cubre todo el país, no todos los servicios se encuentran disponibles en todos los departamentos. Por ejemplo, el aporte de los empleados en el Departamento de Guatemala es de un 4.83%, en comparación con sólo un 2.83% de los de Alta Verapaz. Esto se debe al hecho de que en la capital se cubren todos los programas, pero en Alta Verapaz sólo están disponibles los programas de accidentes y discapacidad, vejez, y supervivencia. Además, el sistema es desordenado y corre el riesgo de sufrir una crisis financiera. A finales de 1997, el Estado de Guatemala debía unos Q148 millones al IGSS debido a que no pagó sus contribuciones como empleador. Otro aspecto de mayor importancia es la incapacidad de hacer coincidir los gastos con las contribuciones para la seguridad social, hecho que genera inquietud en relación con la sostenibilidad del sistema bajo su

actual diseño. A mediados de 2001, por ejemplo, el programa de accidentes, maternidad y enfermedad (IVS) del IGSS tuvo un déficit de Q166 millones, en comparación con su propio superávit de Q178 millones en 1998. Más aún, el IGSS se ha visto involucrado en recientes acusaciones de corrupción; la Oficina de Contabilidad General informó de irregularidades y desconfianza en el sistema de contabilidad del IGSS en 2000. Finalmente, como se muestra más adelante, la cobertura de los programas del IGSS es mínima y la incidencia de sus beneficios es regresiva.

Guatemala carece de una red de protección social integral, y en vez cuenta con numerosos programas dispersos a través de varias agencias, una falta de estabilidad en las responsabilidades institucionales, duplicaciones, disparidades y, con frecuencia, beneficios regresivos. La asistencia social es administrada por numerosas agencias e incluye al menos 34 programas diferentes (Cuadro 12.2). Las principales categorías de los programas incluyen: (a) becas; (b) programas de alimento por trabajo; (c) diferentes programas de servicio/asistencia social; (d) alimentación escolar; (e) PRONADE, un programa descentralizado que ofrece transferencias en efectivo y almuerzos escolares junto con servicios de educación; (f) micro-crédito; (g) gestión en caso de desastres; y (h) una variedad de subsidios (tierra, vivienda, transporte escolar y electricidad). La responsabilidad institucional de estos programas está dispersa entre varias agencias y abundan las duplicaciones en cuanto a tipos de programas. Como ejemplo, actualmente se están reestructurando los siete programas diferentes de becas, en un intento por mejorar su coherencia. Algunas opciones posibles para esta reestructuración incluyen transferir la responsabilidad de la coordinación a la Vicepresidencia, con el MINEDUC como la principal agencia de implementación. Asimismo, la responsabilidad de los principales tres programas de alimentación escolar se ha transferido varias veces en el último año, desde el MINEDUC a la Vicepresidencia y luego al Estado Mayor Presidencial (fuerzas armadas). Los medios de prensa han destacado hace poco la demora en la entrega de los alimentos y los problemas con la calidad de los programas de alimentación escolar, lo que genera inquietud respecto de su sabor y valor nutricional. Los criterios para focalizar los diversos programas de AS difieren

⁹ Gran parte de este párrafo se basa en Santiso (2001), el que se refiere ampliamente al inventario creado por la URL (2001).

ampliamente según los programas, ya que algunos usan criterios geográficos (aunque raras veces se basan en el mapa de la pobreza) y otros usan criterios de selección según categorías bastante amplias (por ejemplo, niñas en áreas rurales pobres, víctimas de violaciones de los derechos humanos, huérfanos, ancianos pobres, campesinos sin tierra, madres que amamantan, refugiados, etc.). Como resultado, muchos programas de asistencia social son regresivos, según se muestra más adelante.

Magnitud general de las transferencias privadas

Las transferencias privadas—incluyendo las remesas y la caridad privada—son una importante fuente de ingresos en Guatemala.

Como se analiza posteriormente con más detalle, las transferencias privadas representan el 46% de todas las transferencias recibidas por los hogares en Guatemala (10% de caridad y 36% de remesas de miembros de la familia, en comparación con 29% de programas públicos de asistencia social y 26% de beneficios del seguro social público).¹⁰ Varios organismos hacen donaciones de caridad, entre los que se incluyen los donantes internacionales, las ONGs, las iglesias, los organismos del sector privado, etc. Además, algunas industrias del sector privado han creado fundaciones privadas para ofrecer asistencia social, servicios sociales e infraestructura básica a los trabajadores y sus familias en estos sectores, como parte de una reciente ola de “responsabilidad social empresarial” (las más grandes son FUNDAZUCAR y FUNRURAL, las que representan al sector del azúcar y del café, respectivamente).¹¹

La magnitud promedio de los beneficios a nivel de hogar

En cada hogar de Guatemala, se puede ver una variación considerable en el promedio de beneficios que entregan los programas de protección social y las transferencias privadas (Figuras 12.1 y 12.2). En relación con los programas públicos, la ENCOVI

2000 muestra que la transferencia más pequeña es el subsidio a la electricidad, que ofrece a los beneficiarios un equivalente en efectivo de Q.132 al año. En el otro extremo, los beneficiarios de pensiones de vejez reciben un promedio de Q.14,500 por hogar al año. Estos valores se comparan con las transferencias privadas, las que promedian Qz 5,800 en total, Q.5,700 provenientes de remesas, y Qz 3000 de la caridad. La variación entre los niveles de beneficio dentro de los programas es aun mayor. Por ejemplo, la relación entre la pensión del hogar beneficiario en el 95% superior (p95) y del hogar en el 5% inferior (p5), los que se representan en la Figura 12.1 mediante barras verticales, es más de 100 veces para todos los tipos de pensiones. La mayoría de los programas de asistencia social muestra menos dispersión en el nivel de beneficio en los hogares, con relaciones de p95/p5 entre 10 a 30 veces. La dispersión más grande en los niveles de beneficios para cada tipo de transferencia se encontrará, como se esperaba, en las transferencias privadas, con relaciones p95/p5 entre 100 y 300 veces.

Cobertura de los programas de protección social y transferencias privadas

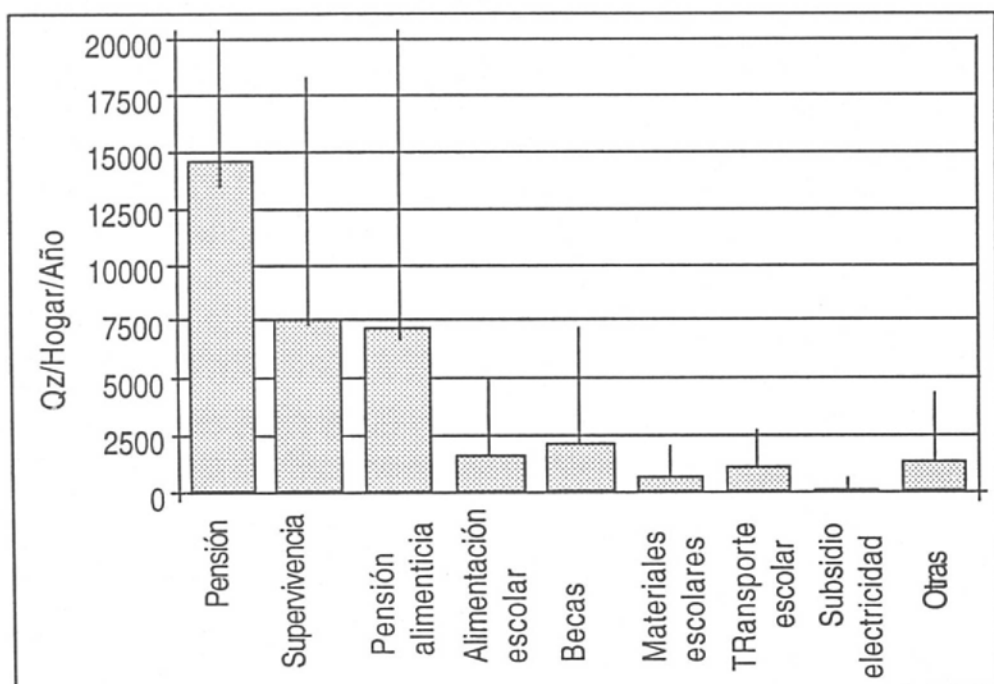
Esta sección analiza la cobertura de los programas de PS usando los datos de la ENCOVI (la distribución o “incidencia” de los beneficios se analiza en la sección siguiente). La ENCOVI recopiló información a nivel del hogar y del individuo para varios programas de protección social. Desafortunadamente, esta información no cubre todo el rango de programas de PS que se ofrecen en Guatemala (véase la comparación en el Cuadro 12.2).¹² Por esta razón, y a menos que se indique otra cosa, el resto del documento utiliza las categorías de programas recopiladas en la ENCOVI. Estimamos que estos programas cubren entre dos tercios y tres cuartas partes del total de gastos para protección social en Guatemala.

¹⁰ Cálculos del Banco Mundial según la ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadísticas – Guatemala.

¹¹ Fuentes & Asociados (abril de 2001).

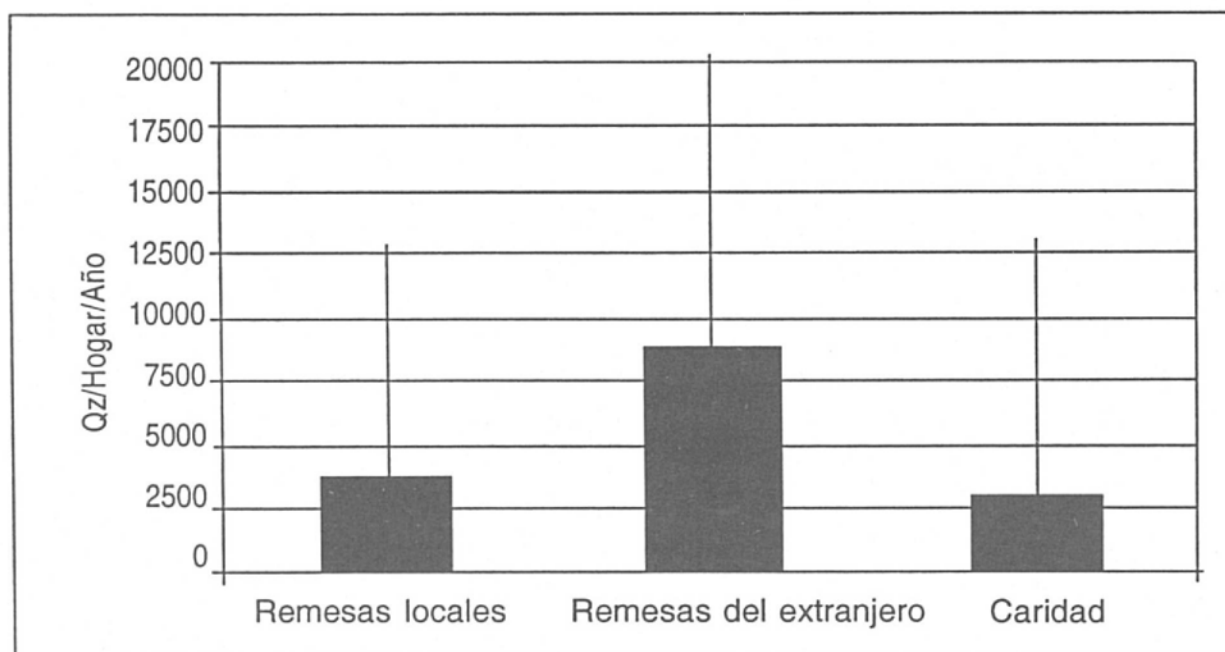
¹² Los programas con baja cobertura para los beneficiarios, como los subsidios de tierras o vivienda, sólo fueron capturados superficialmente en la ENCOVI y se omitirán por falta de credibilidad.

Figura 12.1
Promedio de niveles de beneficio y dispersión entre programas de protección social



Nota: las barras verticales indican la dispersión de los niveles de beneficio, del percentil 5 al 95. Cálculos del Banco Mundial según la ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadísticas - Guatemala

Figura 12.2
Promedio de niveles y dispersión entre transferencias privadas



Nota: las barras verticales indican la dispersión de los niveles de beneficio, del percentil 5 al 95. Cálculos del Banco Mundial, según la ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadísticas - Guatemala

Cuadro 12.2 - Visión general de los programas públicos de protección social

Tipos y número de programas (incl. sub-programas)	Costo 2000	Descripción del programa	Número de beneficiarios (cifra oficial)	Agencia responsable	Cubierto en la ENCOVI (Categoría)
Seguro social					
Seguridad social (IVS)	Q1,090 mn 0.74% PIB 5.0% GT 11.9% GS 21.3% GPS	Cubre a los trabajadores del sector formal público y privado, e incluye cobertura por accidentes, maternidad y enfermedad, discapacidad, vejez y supervivencia	n.c.	IGSS	Si - Parcial Vejez Supervivencia Pensión alimenticiaa
TAM	n.c.	Nuevo programa para trabajadores agrícolas emigrantes y sus familias; piloto en Suchitepéquez y Escuintla	50,021	IGSS?	No
Asistencia social					
Becas (7 programas)	Q13 mn 0.01% PIB 0.06% GT 0.14% GS 0.25% GPS	7 programas que cubren a los estudiantes en escuelas primarias, secundarias (básica e intermedia); el objetivo se encuentra en áreas rurales; algunos se focalizan en las niñas (programa atención de la niña); algunos tienen un objetivo sub nacional	rango: 80 - 31,195 total aprox: 35,000	Se está reestructurando Diversos organismos (MINEDUC tiene el más grande, FONAPAZ)	Si Beca escolar Bolsa útiles escolares
Transferencias en especie, principalmente alimento por trabajo (4 programas)	Q35 mn 0.02% PIB 0.16% GT 0.38% GS 0.69% GPS	4 programas de alimentos por trabajo con variaciones en el tamaño y la cobertura geográfica	rango: 175-65,000 total aprox: 11,575	FONAPAZ/WFP WFP FIS Municipios	No
Varios programas de asistencia social (9 programas)	Q129 mn 0.09% PIB 0.59% GT 1.41% GS 2.53% GPS	Varios programas que cubren a muchos grupos: bebés, niños, huérfanos, jóvenes, delincuentes jóvenes, madres que amamantan, mujeres rurales pobres, madres solteras, ancianos pobres, víctimas/perpetradores de violencia intra familiar, pobres marginales, etc.	rango: total aprox: 31,106 c/s: SBS: 7,921 SOSEP: 23,185 SAS: n.c.	SBS SOSEP SAS MINEDUC y MSPAS	Parcialmente "Otros beneficios de AS, ayuda del gobierno"

Alimentación escolar (3 programas)	Q143 mn 0.10% PIB 0.66% GT 1.56% GS 2.8% GPS	Refacción escolar Desayuno escolar Almuerzos escolares	992,692 903,177 7,000 total: 1,089,869	Se está reestructurando y fluctúa. Principalmente MINEDUC (también PRONADE ONG)	Si galleta escolar desayuno, leche en polvo, vaso de leche, vaso de atol
PRONADE (1 programa, varios beneficios)	Q357 mn 0.24% PIB 1.64% GT 3.88% GS 6.98% GPS	Programa de educación descentralizado y administrado por la comunidad. Ofrece escolaridad primaria, comidas en la escuela ^a , transferencias en efectivo, capacitación, AT para construcción de aulas	294,041	PRONADE	Si para partes de la AS, como se observa en alimentación escolar, becas, bolsa útiles transferencias
Micro crédito (2 programas)	n.c.	Programa para la micro y la pequeña empresa nacional bajo el MINECON Programa PDP FONAPAZ	n.c.	MINECON FONAPAZ	No
Manejo de desastres (2 programas)	Q130 mn 0.09% PIB 0.60% GT 1.41% GS 2.54% GPS	Programas para ayudar a las comunidades vulnerables a riesgos y crisis naturales y medioambientales (cobertura nacional)	n.c.	CONRED MSPAS-unidad nacional de prevención de desastres	No
Subsidios 6 (9) programas	Q801 mn 0.55% PIB 3.67% GT 8.71% GS 15.65% GPS	Fondo de tierras (Q106 mn (4 progs) Subsidio de vivienda (Q295 mn) Subsidio para transporte escolar (Q27 mn) Subsidio de electricidad (Q372 mn)	tierra: 12,915 vivienda: 7,623 Transp. escolar: 76,374 Electricidad: 10,212,000	FONTIERRAS FOGUAVI FONAPAZ Comisión de Vivienda MINEDUC INDE	Si, parcial Transporte escolar Electricidad

GT = gasto total; GS = gasto social; GPS = gastos para protección social

- Las pensiones alimenticias se incluyen en el sistema de seguro social, ya que son un mecanismo regulado por las normas sociales y reforzado por la autoridad estatal, aunque se implementan fuera del IGSS
- Los costos del programa de alimentación escolar del PRONADE se cubre en la categoría del PRONADE y no en la de alimentación escolar.



Cobertura de los programas públicos de protección social

La cobertura de los programas de seguro social es extremadamente limitada y presenta sesgos hacia los no pobres y las áreas urbanas.

En general, 7% de la población vive en hogares¹³ que reciben un seguro social y sólo 3% recibe pensiones de vejez (Cuadro 12.3). La cobertura del seguro social es ocho veces mayor para el quintil superior que para el quintil inferior, y aun mayor para los residentes urbanos y los no indígenas.

La cobertura de los programas de asistencia social es mucho más amplia y tiene una distribución más pareja. Cerca de cuatro quintos de la población recibe alguna forma de asistencia social, y esta proporción es bastante uniforme en todos los quintiles, etnias y áreas (Cuadro 12.3). No obstante, la cobertura difiere sustancialmente según el programa específico, tanto en términos de cobertura general como en términos de grupo de pobreza (Figura 12.3). El subsidio de electricidad, por ejemplo, entrega electricidad a casi todos los hogares, pero cubre a una mayor proporción de no pobres que de pobres. La mayoría de la población también vive en hogares que se benefician de los programas de alimentación escolar, y estos presentan un leve sesgo de cobertura en favor de los pobres. Los subsidios de transporte y becas tienen una cobertura mínima, que favorece a los no pobres.

¹³ Este análisis utiliza el hogar, no el individuo, como unidad de referencia. No obstante, para asegurar la capacidad de comparación con las estadísticas de la pobreza, las cifras de cobertura se entregan en una base per cápita (ponderada por el tamaño del hogar). Existen varias razones para el uso de este formato de presentación. Primero, aunque la mayoría de las prestaciones de la protección social ofrece beneficios individuales, algunos se focalizan en los hogares (por ejemplo, subsidios a la energía y algunas formas de ayuda del Gobierno). Además, las transferencias privadas se registran sólo a nivel de los hogares. Así, el hogar es el común denominador más pequeño en el que se pueden presentar y comparar todas las transferencias. Segundo, los beneficios ofrecidos a un individuo tendrán efectos de goteo para los demás miembros del hogar, lo que se capturará correctamente a este nivel de agregación. Así, la cobertura se presenta como la proporción de personas que vive en hogares beneficiarios en un grupo de población en particular.

**Cuadro 12.3- Cobertura de los programas de protección social y
de las transferencias privadas
Beneficiarios como % de población en cada grupo**

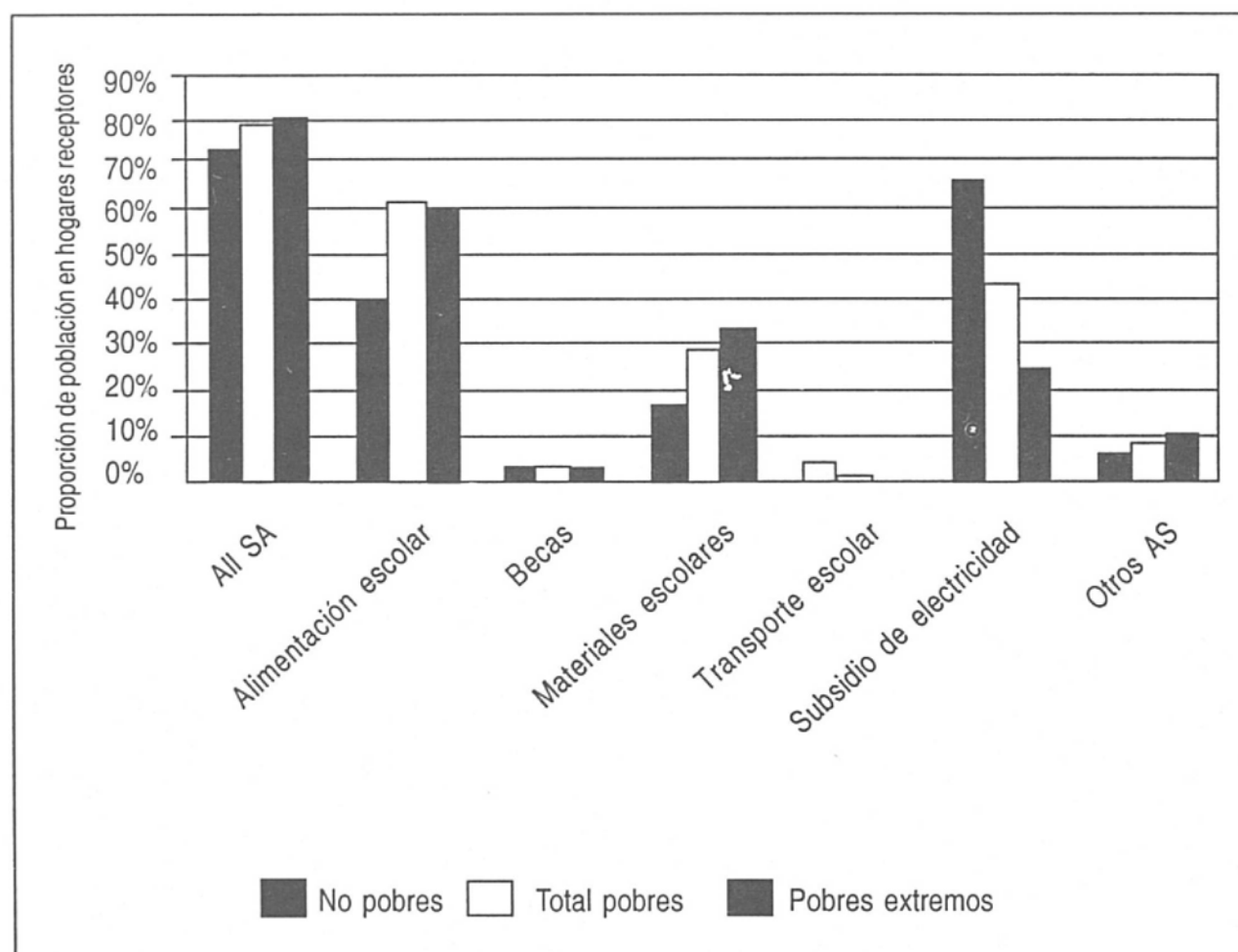
	Total	Por quintil					Por grupo de pobreza			Por etnia		Por área	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	EP	P	NP	Ind.	No Ind	Rural	Urbana
Todos los programas públicos de PS	80	75	80	83	83	79	74	79	81	79	81	78	84
Seguro social (SS)	7	2	3	5	8	15	2	4	11	3	9	4	11
Pensiones	3	1	1	2	3	9	1	1	6	1	5	1	6
Supervivencia	1	1	0	0	2	3	1	1	2	1	2	1	2
Pensión alimenticia	3	1	2	3	3	5	0	2	4	1	4	1	5
Asistencia social (AS)	79	74	79	83	83	76	73	78	80	79	79	77	82
Alimentación escolar	52	60	63	60	51	25	59	61	40	57	48	58	42
Refacción	38	39	43	46	42	21	38	42	33	42	36	38	39
Desayuno	28	36	40	34	21	7	34	37	16	32	24	41	6
Leche en polvo	2	2	2	2	2	1	1	2	1	2	1	2	1
Vaso de leche	5	5	7	5	4	2	5	6	3	6	4	6	3
Vaso de Atol	35	41	40	42	34	18	41	41	28	39	33	38	31
Becas	3	3	2	4	3	3	3	3	3	3	3	2	4
Útiles escolares	23	22	26	24	21	10	33	28	16	26	20	26	18



Subsidio de transporte escolar	2	0	1	2	5	3	0	1	4	1	3	0	5
Subsidio de electricidad	53	28	45	58	65	67	24	43	65	49	56	44	66
Otra AS	7	9	8	7	7	5	9	8	6	10	5	7	7
Transferencias privadas	28	17	24	28	34	36	16	23	35	23	31	24	34
Remesas Locales	21	12	18	19	24	31	11	16	27	17	23	19	24
Del extranjero	13	8	12	12	13	19	7	10	16	10	15	11	16
Caridad	9	4	7	8	11	13	3	6	12	7	10	8	9
	13	8	12	14	16	14	7	10	16	10	15	10	17
Público + Privado	84	78	83	87	88	87	77	82	87	82	86	82	89
Memo para comparación													
Prop. de población total	100	20	20	20	20	20	16	56	44	43	58	61	39
Prop. de población pobre	100	36	36	29	0	0	n.c.	n.c.	n.c.	58	42	81	19

Fuente: Cálculos del Banco Mundial según la ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadística - Guatemala. Las categorías no son acumulativas, ya que las personas pueden recibir más de un tipo de transferencia. Los quintiles son quintiles de consumo individual.

Figura 12.3
Cobertura de programas de AS por grupo de pobreza
(ENCOVI 2000)



Fuente: (ENCOVI 2000)

Cobertura de las transferencias privadas

Las transferencias privadas se acrecientan más hacia los residentes no pobres, urbanos, y no indígenas (Cuadro 12.3). En general, alrededor de un 28% de la población vive en hogares que reciben transferencias privadas, lo que incluye remesas (nacionales y del extranjero) y donaciones privadas (caridad). Los no pobres tienen dos veces más probabilidades de recibir transferencias privadas que los pobres extremos, así también los residentes urbanos y los no indígenas. Las remesas favorecen aun más a

los grupos aventajados, particularmente aquellos que tienen parientes en el extranjero. Otros mecanismos de mitigación de riesgos basados en el mercado también presentan sesgos hacia los no pobres (Recuadro 12.1).

Recuadro 12.1 Acceso a los mecanismos de mitigación de riesgos basados en el mercado

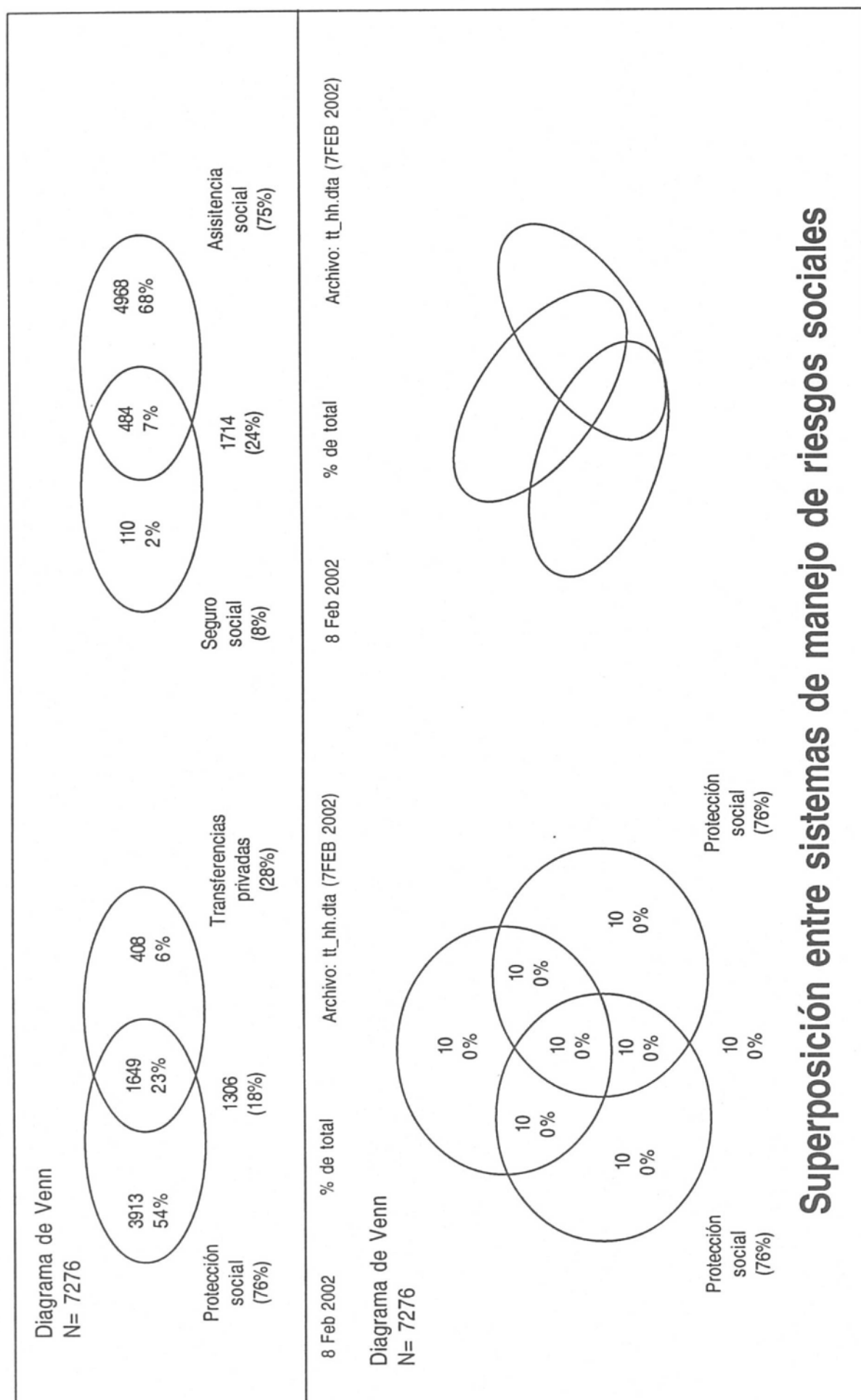
Sólo el 2% de la población está cubierto por al menos una forma de **seguro privado**, cifra que en su totalidad corresponde a no pobres.

Los **depósitos financieros** también son utilizados exclusivamente por los no pobres. En general, el 18% de los hogares de Guatemala tiene depósitos financieros, la mayoría en bancos privados (85%). Según el estado de pobreza, el acceso a depósitos financieros varía de un 30% para los no pobres a un 3% para los pobres. La causa principal de no tener depósitos financieros es la falta de ahorros (92% de los casos).

El uso de los **servicios de crédito** es más parejo en la población. En general, el 13% de los hogares postularon y recibieron préstamos en 2000. Aunque esta proporción es bastante constante en los grupos de pobreza, el tamaño de los préstamos difiere en forma considerable, ya que los no pobres reciben un promedio de Q11,091 en comparación con Q2,129 para los pobres.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial según la ENCOVI 2000

FIGURA 12.4
 DUPLICACIONES Y DISPARIDADES EN LOS SISTEMAS DE MANEJO DE LOS RIESGOS SOCIALES



Nota: La cobertura de cada grupo de programas se estima a nivel del hogar (sin ponderar por tamaño de hogar). Cálculos del Banco Mundial según la ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadísticas – Guatemala

Duplicaciones y brechas en la cobertura

Las duplicaciones y las brechas en la cobertura de la protección social y las transferencias privadas abundan (Figura 12.4).

Específicamente:

- **Duplicaciones en las transferencias públicas y privadas.** El grado de superposición entre las transferencias privadas y la protección social pública es grande (panel superior izquierdo de la Figura 12.4). Específicamente, 23% de todos los hogares recibe apoyo tanto del Gobierno como de fuentes privadas. Las transferencias privadas alcanzan sólo al 6% de los hogares que no están cubiertos por los planes públicos de protección social.
- **Superposiciones entre el seguro social y la asistencia social.** Existen duplicaciones importantes entre el SS y la AS a nivel del hogar (panel superior derecho de la Figura 12.4). Tres cuartas partes de los hogares que reciben pensiones también reciben otros beneficios de asistencia social (como el subsidio a la electricidad). Además de este subsidio, una cuarta parte de los hogares que reciben pensiones también reciben otros beneficios de asistencia social (principalmente programas para los niños). Para la administración no es fácil detectar estas duplicaciones, ya que la mayoría de los programas se focaliza en los individuos y no en los hogares.
- **Duplicaciones entre programas de asistencia social.** Debido a que los programas de alimentación escolar tienen una amplia cobertura, también abundan las superposiciones entre los programas de AS (panel inferior derecho de la Figura 12.4). La mayoría de los niños que recibe becas, materiales escolares u otros programas de asistencia social también recibe alimentación escolar o tiene hermanos que la reciben. Además de la alimentación escolar, el resto de los programas casi no presenta superposición.
- **Duplicaciones de las transferencias privadas.** El grado de superposición de las transferencias privadas es menor (panel inferior izquierdo de la Figura 12.4). Por lo general, los hogares que reciben

remesas locales no son los mismos que reciben remesas del extranjero y alrededor de la mitad de los que reciben donaciones de privados no reciben remesas.

- **Disparidades en cuanto a cobertura.** Aproximadamente 23% de los pobres extremos y 18% de los pobres no reciben cobertura de ningún tipo de transferencia pública ni privada, en comparación con sólo 13% de los no pobres. El sistema de protección social público no alcanza a un cuarto de los pobres extremos ni a un quinto de los pobres. Casi todos los pobres están excluidos del sistema de seguro social.

Incidencia de la distribución (resultados de la focalización) de los programas de protección social

En la última sección analizamos la cobertura de los programas (en términos de “personas” o beneficiarios) y en esta sección veremos la distribución de los beneficios (la “incidencia” específica) de los programas de protección social, usando los datos de la ENCOVI 2000. Para ello, utilizamos dos conceptos: (a) incidencia de focalización absoluta, que mide el promedio de beneficios recibidos por cualquier grupo en particular como proporción de los beneficios totales (o los resultados de la focalización de un programa); e (b) incidencia relativa, que mide el promedio de beneficios recibidos por cualquier grupo en particular como parte del consumo total promedio para ese grupo (es decir, la “importancia” relativa de un programa).

Incidencia de los programas públicos de protección social

En general, las transferencias sociales públicas en Guatemala son regresivas en términos absolutos, pero progresivas en términos relativos. Específicamente, el quintil superior recibe cerca de la mitad (46%) de todo el gasto público destinado a protección social, en comparación con el quintil inferior, que recibe sólo un 8% (incidencia absoluta, Cuadro 12.4). En otras palabras, los más ricos reciben

Cuadro 12.4

Incidencia de focalización absoluta de los programas de protección social y las transferencias privadas
Promedio de transferencias recibidas por cada grupo como % del total de transferencias recibidas por toda la población

	Total	Por quintil					Por grupo de pobreza			Por etnia		Por área	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	EP	P	NP	Ind.	No Ind.	Rural	Urbana
Todos los programas públicos de PS	100	8	13	15	18	46	6	33	67	25	75	45	55
Seguro social (SS)	100	1	3	5	15	76	1	9	91	9	91	20	80
Pensiones	100	1	2	4	12	81	1	6	94	9	91	17	83
Supervivencia	100	4	4	4	13	75	2	11	89	9	91	16	84
Pen. alimenticia	100	1	6	10	24	60	0	16	84	10	90	30	70
Asistencia social (AS)	100	14	21	24	21	20	10	54	46	39	61	66	34
Alim. escolar	100	16	25	27	20	11	12	63	37	43	57	79	21
Refacción	100	13	21	26	26	14	10	55	45	39	61	59	41
Desayuno	100	17	28	29	17	9	12	68	32	43	57	92	8
Leche en polvo	100	30	26	14	16	14	7	65	35	62	38	56	44
Vaso de leche	100	16	29	25	19	12	11	65	35	49	51	75	25
Vaso de atol	100	17	22	25	23	14	13	57	43	42	58	64	36
Becas	100	9	4	23	16	48	3	30	70	47	53	28	72

Continúa...

Incidencia de focalización absoluta de los programas de protección social y las transferencias privadas

Promedio de transferencias recibidas por cada grupo como % del total de transferencias recibidas por toda la población

	Total	Por quintil					Por grupo de pobreza			Por etnia		Por área	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	EP	P	NP	Ind.	No Ind.	Rural	Urbana
Útiles escolares	100	18	24	24	20	13	14	60	40	35	65	69	31
Subs. de transp. escolar	100	0	2	15	56	27	0	16	84	8	92	3	97
Subs. de electricidad	100	2	3	9	22	65	1	12	88	16	84	18	82
Otras AS	100	13	20	16	17	34	11	48	52	46	54	53	47
Transf. Privada	100	4	8	14	21	54	2	2	78	24	76	41	59
Remesas	100	4	8	14	20	55	2	23	77	24	76	43	57
Nacionales	100	4	8	11	16	63	3	20	80	18	82	31	69
Del extranjero	100	4	7	16	23	49	2	25	75	29	71	52	48
Caridad	100	2	9	13	24	51	2	20	80	22	78	32	68
Público+Privado	100	6	10	14	19	50	4	28	72	24	76	42	58
Memo de comparación													
Prop. de la pob. total	100	20	20	20	20	20	16	56	44	43	58	61	39
Prop. de la pob. pobre	100	36	36	29	0	0	n.c.	n.c.	n.c.	58	42	81	19
Prop. del consumo total	100	5	9	13	20	54	4	24	76	24	76	37	63
Prop. del ingreso total	100	2	7	11	18	62	4	24	76	23	77	35	65

Fuente: Cálculos del Banco Mundial según la ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadística - Guatemala. Las categorías no son acumulativas ya que las personas pueden recibir más de un tipo de transferencia. Los quintiles son quintiles de consumo individual.



transferencias públicas absolutas significativamente mayores que los más pobres. No obstante, estas transferencias son relativamente más importantes para los pobres que para los no pobres (incidencia relativa, Cuadro 12.5). Específicamente, las transferencias públicas representan 9% del consumo total para el quintil más pobre, en comparación con el 5% para el quintil superior. Si lo miramos de otro modo, las transferencias públicas fueron menos regresivas que la actual distribución del consumo y los ingresos totales.

En contraste, el seguro social es altamente regresivo tanto en términos absolutos como relativos. Tres cuartas partes de todos los beneficios del seguro social llegan a los que están en el quintil más rico de la población; el quintil más pobre recibe sólo un 1% (Cuadro 12.4). Además, los beneficios del seguro social representan un 4% del consumo total para el quintil más rico, en comparación con menos del 1% para el más pobre (Cuadro 12.5).

Por lo general, los programas de asistencia social están mejor focalizados, aunque los resultados de la focalización varían significativamente según el programa. En general, el quintil superior recibe una mayor proporción de transferencias de asistencia social que el quintil más pobre (Cuadro 12.4). No obstante, los programas de asistencia social son relativamente más importantes para los pobres (pues contribuyen con un 8.4% del consumo total del quintil más pobre) que para los ricos (representan sólo 1.1% del consumo total del quintil superior, Cuadro 12.5). Los resultados de la focalización varían considerablemente según el programa. Las becas, por ejemplo, están muy mal focalizadas, ya que el quintil superior recibe cerca de la mitad de todos sus beneficios (Cuadro 12.4). De igual modo, los dos quintiles superiores reciben un 83% de los subsidios para transporte escolar y el 65% de los subsidios de electricidad beneficia al quintil superior. Sin embargo, estos programas son muy pequeños, en términos de su contribución al consumo promedio en cualquier quintil (Cuadro 12.5). Por el contrario, la alimentación escolar y el programa de bolsa de útiles escolares benefician principalmente a los quintiles medios (Cuadro 12.4), aunque siguen teniendo una mayor importancia relativa para los más pobres (Cuadro 12.5).

Cuadro 12.5

Incidencia relativa de los programas de protección social y las transferencias privadas (la "importancia" de las transferencias)
Promedio de transferencias recibidas por cada grupo como % del consumo total promedio para cada grupo

	Total	Por quintil					Por grupo de pobreza			Por etnia		Por área	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	EP	P	NP	Ind.	No Ind.	Rural	Urbana
PS pública	5.8	9.1	8.5	6.8	5.3	5	8.9	8	2.5	5.9	5.8	7	5.1
Seguro social	2.8	0.8	1	1.1	2.1	3.9	0.7	1	0.3	1.1	3.3	1.5	3.5
Pensiones	1.8	0.4	0.4	0.5	1.1	2.7	0.5	0.4	0.1	3.3	2.2	0.9	2.3
Supervivencia	0.4	0.2	0.2	0.1	0.2	0.5	0.2	0.2	0.1	0.7	0.4	0.2	0.5
Pen. alimenticia	0.6	0.1	0.4	0.5	0.7	0.7	0	0.4	0.1	0.1	0.7	0.5	0.7
Asistencia social	3	8.4	7.5	5.7	3.2	1.1	8.2	7	2.1	4.8	2.5	5.5	1.6
Alim. escolar	1.9	6.2	5.7	4.2	2	0.4	6	5.2	1.6	3.4	1.5	4.2	0.6
Refacción	0.4	1	0.9	0.8	0.5	0.1	1	0.9	0.3	0.6	0.3	0.6	0.2
Desayuno	1.1	3.6	3.5	2.4	0.9	0.2	3.5	3.1	1	1.9	0.8	2.7	0.1
Leche en polvo	0	0.1	0.1	0	0	0	0	0.1	0	0	0	0	0
Vaso de leche	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0	0.2	0.2	0	0.1	0	0.1	0
Vaso de atol	0.4	1.3	1	0.8	0.5	0.1	1.4	1	0.3	0.7	0.3	0.7	0.2
Becas	0.1	0.2	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2



Por quintil	Total	Por quintil					Por grupo de pobreza			Por etnia		Por área	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	EP	P	NP	Ind.	No Ind.	Rural	Urbana
Útiles escolares	0.4	1.3	1.1	0.7	0.4	0.1	1.4	0.9	0.3	0.5	0.3	0.7	0.2
Subsidio de transporte escolar	0.1	0	0	0.1	0.2	0	0	0.1	0	0	0.1	0	0.1
Subsidio de electricidad	0.3	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.1	0.1	0	0.2	0.3	0.1	0.4
Otra AS	0.2	0.6	0.5	0.3	0.2	0.1	0.6	0.4	0.1	0.4	0.2	0.3	0.2
Transferencias privadas	5	3.5	4.7	5.3	5.2	5	3	4.7	5.3	4.8	5	5.5	4.6
Remesas	3.9	3.1	3.5	4.2	3.9	3.9	2.5	3.8	4	3.9	3.9	4.6	3.5
Nacionales	1.6	1.3	1.3	1.4	1.3	1.9	1.3	1.4	1.8	1.2	1.8	1.4	1.8
Del extranjero	2.3	1.8	2.3	2.8	2.6	2	1.2	2.4	2.6	2.6	2.1	3.2	1.7
Caridad	1.1	0.4	1.2	1.1	1.3	1	0.5	0.9	1.2	1	1.1	0.9	1.1
Pública + Privada	10.8	12.6	13.2	12.1	10.5	10	11.9	12.7	3.9	10.7	10.8	12.5	9.8
Memo: Consumo total prom.	6161	1580	2639	3884	6076	16632	1460	2580	10754	3531	8108	3668	10122

Fuente: Cálculos del Banco Mundial según la ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadística – Guatemala. Las categorías no son acumulativas ya que las personas pueden recibir más de un tipo de transferencia. Los quintiles son quintiles de consumo individual.

Incidencia de las transferencias privadas

Las transferencias privadas son regresivas, tanto en términos absolutos como relativos. El quintil superior recibe más de la mitad de todas las transferencias privadas (remesas y donaciones) en Guatemala (Cuadro 12.4). Las transferencias privadas también son relativamente más importantes para los ricos, ya que contribuyen con 5% del consumo total del quintil superior en comparación con 3.5% del quintil inferior (Cuadro 12.5). Es interesante observar que, en términos absolutos, las remesas locales son más regresivas que las remesas del extranjero o la caridad.

Efectividad general de los programas de protección social

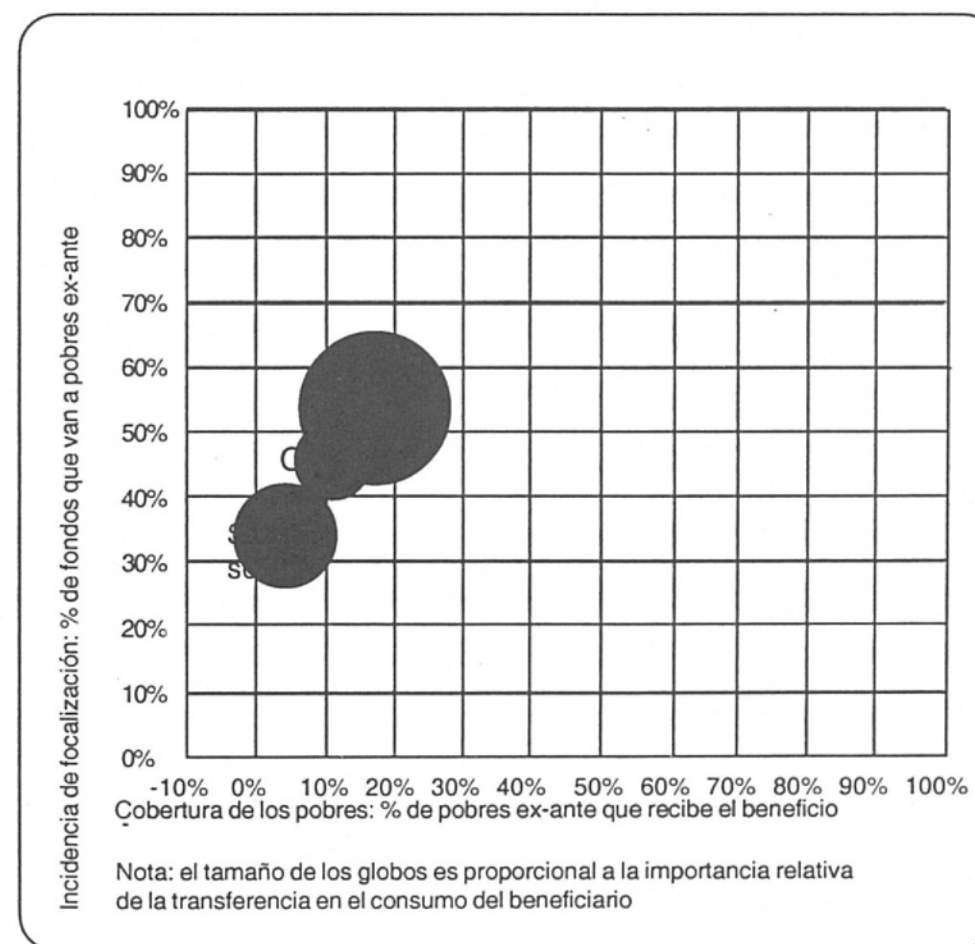
Los indicadores de cobertura, incidencia de focalización absoluta, e incidencia de focalización relativa (importancia/ suficiencia) ofrecen información importante sobre la efectividad de los programas de protección social. Esta sección busca combinar estos múltiples indicadores para lograr una revisión más integral de los programas, en particular en relación con su efectividad en la reducción de la pobreza.

Las Figuras 12.5 y 12.6 ilustran en gráficos simples los tres conceptos relacionados de cobertura, incidencia específica absoluta, y suficiencia de diversos programas de protección social y transferencias privadas, basándose en un modelo simulado que clasifica a los pobres según una hipótesis de consumo *sin* transferencias. El eje x presenta la cobertura de los pobres "ex ante" (los pobres sin las transferencias, que representan al 61% de la población). La proporción de beneficios totales recibidos por los pobres "ex ante" se ilustra en el eje y (incidencia específica absoluta). La suficiencia (incidencia relativa) se captura mediante el tamaño de los "globos" en los gráficos. Un "programa perfectamente focalizado" se debería ubicar en el lado superior derecho de estos gráficos, con un globo más grande (igual al tamaño de la brecha de pobreza antes de la transferencia).

Aunque ninguno de los programas se acerca a la "perfección" en términos de focalización o cobertura, algunos son mejores que otros (Figura 12.5). En particular, sólo la asistencia social ofrece una cobertura comparativamente mayor con transferencias relativamente

grandes. Tanto el seguro social como las transferencias privadas cubren una menor fracción de pobres. En términos de suficiencia (importancia relativa), las remesas y el seguro social son los aportes más importantes para los beneficiarios pobres (como parte del consumo ex ante). Ninguno de los programas está bien focalizado en términos de la proporción absoluta de fondos que va hacia los pobres ex ante. Debido a que los pobres ex ante representan el 61% de la población, incluso la asistencia social es en el mejor de los casos un beneficio neutral en términos de la incidencia específica absoluta (puesto que 66% de todos los beneficios van hacia los pobres ex ante).

Figura 12.5
Efectividad de la protección social y las transferencias privadas en la reducción de la pobreza

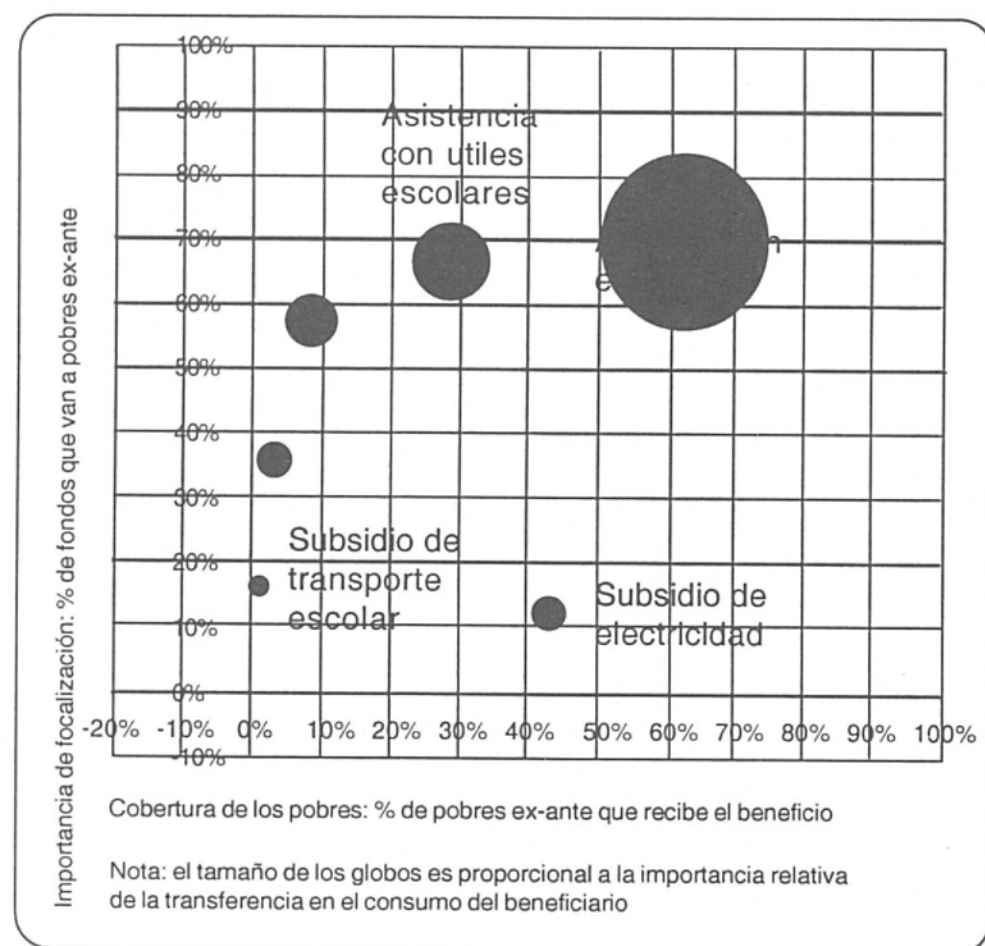


Fuente: Cálculos del Banco Mundial según la ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadísticas, Guatemala.

Dentro de la asistencia social, la efectividad de los programas varía considerablemente (Figura 12.6). Se pueden observar tres tipos de programas. Primero, los programas de alimentación escolar (combinados) y el programa de útiles escolares tienen la mejor incidencia específica y una cobertura relativamente alta. Segundo, los dos programas de subsidio, para electricidad y para transporte escolar, tienen una incidencia de focalización y una suficiencia extremadamente bajas. Para ir realmente en alivio de la pobreza, estos programas se deberían diseñar nuevamente o simplemente eliminar. Tercero, las becas tienen una cobertura, una incidencia específica, y una suficiencia extremadamente bajas para los pobres. Una vez más, estos programas deberían someterse a un nuevo diseño más y mejor focalizado hacia los pobres.

Figura 12.6

Efectividad de la asistencia social en la reducción de la pobreza



Fuente: Cálculos del Banco Mundial según la ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadísticas – Guatemala

Impacto sobre la pobreza y la desigualdad

Las simulaciones indican que los programas de protección social tienen poco impacto sobre la pobreza o la desigualdad. Se utilizaron los datos de la ENCOVI 2000 para simular la pobreza y la desigualdad en ausencia de programas de protección social o transferencias.¹⁴ Las transferencias totales (públicas y privadas) han podido reducir la pobreza de un 61% sin transferencias a un 56%, el índice de brecha de la pobreza de 0.29 a 0.23 y el índice de gravedad de la pobreza de 0.19 a 0.12. No obstante, estas reducciones sólo tuvieron algún significado para los índices de brecha de la pobreza (profundidad) y de gravedad, pero no para el índice de recuento de la pobreza. Dicho de otro modo, las transferencias totales no sacarán a las personas de la pobreza, pero reducirán la profundidad y la gravedad de su destitución. Aunque el seguro social no tiene un impacto significativo sobre la pobreza, la asistencia social sí lo tiene sobre la profundidad y la gravedad de la extrema pobreza. Asimismo, aunque una eliminación de todas las transferencias (públicas y privadas) aumentaría la desigualdad de un coeficiente Gini de 48 a un coeficiente Gini de 51, algunas transferencias (por ejemplo, el seguro social y el subsidio de electricidad) realmente contribuyen a aumentar la desigualdad.

Análisis de costos y beneficios

Al comparar los costos¹⁵ y los beneficios de los programas de protección social, podemos ver que los programas de asistencia social son los más eficientes en la reducción de la pobreza. Los programas de asistencia social cuestan entre Q1.4 a Q2 para reducir la brecha de la pobreza en Q1. Los programas de alimentación escolar, por ejemplo, cuestan Q1.5 en promedio por cada reducción de Q1 en la brecha de la pobreza. Algunos programas de asistencia social, sin embargo, son completamente ineficientes en función de los costos: los

¹⁴ Véase el Documento Técnico N° 10 del GUAPA (Tesliuc y Lindert, 2002) para conocer detalles acerca de la metodología y los resultados.

¹⁵ Debido a las limitaciones de los datos, los costos utilizados para este análisis incluyen sólo el valor de los beneficios ofrecidos por los programas según informan los beneficiarios en la ENCOVI. No incluyen los costos administrativos ni los efectos de incentivos potenciales. Véase el Documento Técnico N° 10 del GUAPA (Tesliuc y Lindert, 2002) para conocer detalles.

subsidios de transporte escolar y las becas cuestan Q6 y Q3 para reducir la brecha de la pobreza en Q1. El subsidio a la energía es aun menos eficaz, ya que cuesta Q8 por cada reducción de Q1 en esta brecha. Por el contrario, los programas de seguro social son extremadamente ineficaces, ya que cuestan entre Q5 a Q9 por una reducción de Q1 en la brecha de la pobreza.

Resumen de temas y propiedades clave

El análisis anterior ofrece varios mensajes y recomendaciones clave:

- Las **prioridades estratégicas** para la protección social en Guatemala deberían (a) mantener la focalización actual en los niños, debido a sus vulnerabilidades inherentes y a sus perspectivas de transmisión de la pobreza a largo plazo; y (b) crear activos para los pobres, debido a que la pobreza que predomina es de carácter crónico, y no momentáneo, como se analiza en el Capítulo 11.* Los programas públicos de protección social pueden cumplir una función muy importante en esta creación de activos. Cuando están diseñados correctamente, los programas de transferencia condicional pueden ser muy efectivos para superar las limitaciones en relación con la demanda, las que, según se ha demostrado, constituyen obstáculos importantes para mejorar la cobertura de la educación (Capítulo 7),* la salud (Capítulo 8)* y los servicios públicos básicos (Capítulo 9).* Algunas transferencias (asistencia social) también podrían servir para aliviar la pobreza y el sufrimiento de los que viven en condiciones de pobreza *extrema*.
- Aunque los estándares internacionales lo consideran bajo, el **gasto público** en protección social ha aumentado desde los Acuerdos de Paz. El actual presupuesto permite perfeccionar bastante la efectividad y la eficiencia del gasto público en protección social como un instrumento para reducir la pobreza y la vulnerabilidad, lo que incluye: (a) eliminar programas que tengan una mala focalización, sean ineficientes e inefectivos; y (b) consolidar, reorganizar, mejorar la focalización y ampliar la cobertura de los programas restantes.

* [Refiere al estudio completo que consta de 14 capítulos]

- Es posible lograr una **mejor focalización** usando varias herramientas, las que incluyen focalización geográfica mediante el mapa de la pobreza (por ejemplo, seleccionando a los municipios elegibles con alta concentración de pobres o pobres extremos, como se ha hecho recientemente para programas de becas escolares), focalización de acuerdo con categorías (por ejemplo, la falta de conexión eléctrica, una excelente variable substituta para la pobreza extrema), focalización de mecanismo combinado mediante servicios que se destinan por su propia índole (por ejemplo, canalizar los beneficios a través de postas de salud o centros de atención de salud comunitarios que estén bien focalizados hacia los pobres), o alguna forma de comprobación de medios (o una combinación de herramientas de focalización).
- Se deben eliminar algunos programas de **asistencia social** debido a su focalización extremadamente deficiente y a su poca efectividad e ineficiencia en función de los costos. El **subsidio a la electricidad** es uno de los candidatos aptos para la eliminación; los fondos se podrían utilizar para ampliar la cobertura del servicio de electricidad y llegar a los pobres en zonas rurales (como se analiza en el Capítulo 9).* Si una eliminación simple y repentina pareciera políticamente imposible, se podría reducir el umbral de requisitos (por ejemplo, a 100 Kwh o menos) como una etapa intermedia en el proceso de eliminación gradual. El **subsidio de transporte escolar** es otro candidato para la eliminación o para su replanteamiento en áreas rurales (donde la falta de transporte público hacia la escuela sí es un problema) debido a que su diseño actual no beneficia a los pobres y está focalizado casi por completo hacia las zonas urbanas.
- Los siete **programas de becas**, tan minúsculos y mal focalizados, deberían unificarse, modernizarse y focalizarse explícitamente hacia los pobres. Un programa de becas bien diseñado se puede convertir en una transferencia condicional efectiva que podría superar los obstáculos por el lado de la demanda respecto de la matrícula y la asistencia escolar de los pobres (como se analiza en el Capítulo 7).* Para hacerlo, los programas se deben focalizar de manera efectiva

* [Refiere al estudio completo que consta de 14 capítulos]

hacia los pobres (individuos o escuelas completas en comunidades muy pobres) y los beneficios vincularse a una asistencia diaria bien controlada (es preferible que el pago se haga con mayor frecuencia de acuerdo con los registros de asistencia). Actualmente, el conjunto disperso de programas no satisface ninguna de estas condiciones.

- Los **programas de alimentación escolar** también pueden ofrecer enormes incentivos para la asistencia regular a la escuela en las comunidades pobres. En realidad, los niños en el estudio ECEP mencionaron la “refacción” (merienda escolar) como una de las razones principales para asistir a la escuela. Los programas de alimentación escolar no deberían, sin embargo, considerarse como intervenciones para la nutrición, debido a que (a) la desnutrición se produce a una edad mucho menor; y (b) los problemas de nutrición en Guatemala no surgen sólo por falta de alimentos (véase el Capítulo 8).^{*} Los programas de alimentación escolar de Guatemala se deben reforzar: (a) mejorando la focalización de los requisitos de la escuela según el mapa de la pobreza, la asistencia a la escuela y la información sobre la matrícula; (b) consolidando y reorganizando la implementación de los diversos programas, con el objeto de mejorar la eficiencia y la responsabilidad institucional (evitando el reciente estado de incertidumbre que con tanta frecuencia ha interrumpido la ejecución del programa); y (c) delegando las tareas de adquisición y preparación de los alimentos a las comunidades, entregando asignaciones por bloques a las comunidades elegibles y certificadas (o comunidades nodo que atiendan a varias comunidades satélites que cumplan con los requisitos) para que los alimentos se compren y se preparen en el lugar, lo que mejoraría la participación ciudadana, estimularía las economías locales y reduciría los costos de enviar y almacenar los alimentos (y posiblemente mejoraría la calidad al permitir las decisiones y los sabores locales). Los programas también deberían investigar el uso de la leche en polvo, la que podría en realidad ser peligrosa para los niños si se combina con agua no potable.
- Es posible mejorar el **programa de bolsa de útiles** con una focalización explícita (véase el párrafo anterior).

^{*} [Refiere al estudio completo que consta de 14 capítulos]

- En relación con la creación de nuevos **programas de asistencia social**, Guatemala debería considerar la canalización de **programas de transferencia condicional** a través de los servicios de salud auto-focalizados (postas de salud y centros de salud comunitarios), que entre sus requisitos exijan ciertas intervenciones de salud en los niños (por ejemplo, control del crecimiento, vacunación). Estos tienen la doble ventaja de aliviar la pobreza a corto plazo (al prestar auxilio mediante el pago de una transferencia) y reducir la pobreza a largo plazo (entregando incentivos para crear incentivos). Las transferencias condicionales bien focalizadas han sido muy efectivas en otros países (por ejemplo, Progresá en México). También se podría considerar la expansión de programas de **empleo** bien focalizados para ofrecer alternativas de empleo temporales, en particular para las personas que dependen de la emigración a las fincas de café, a la luz de las recientes crisis en las relaciones de intercambio.
- Es necesario ampliar y mejorar el **manejo y la asistencia en períodos de desastres**, ya que el Capítulo 11^{*} muestra que los pobres en Guatemala están desproporcionadamente más expuestos a los desastres naturales y a las crisis relacionadas con la agricultura. Dichas intervenciones deberían ser oportunas y focalizarse de buena manera hacia los pobres. Debido a que la exposición a algunos desastres naturales parece estar determinada en gran medida por la ubicación y los factores geográficos, los mapas administrativos de vulnerabilidad a sequías, actividades sísmicas, huracanes, tormentas, heladas y deslizamientos de tierra podrían ser instrumentos muy útiles en la planificación del manejo de los riesgos. Muchos de estos mapas han sido elaborados por el Ministerio de Agricultura y la FAO y están a disposición de las autoridades responsables. Si se utilizan junto con los mapas de la pobreza, pueden focalizar mejor los limitados fondos disponibles para prestar socorro en caso de desastres (puesto que los que ya son pobres están menos equipados para resistir estas crisis, como se señala en el Capítulo 11).^{*} Los desastres naturales generalmente tienen consecuencias en cuanto a daños o destrucción de la infraestructura comunitaria (además de pérdidas de ingresos y riqueza a nivel de los hogares, (véase el Capítulo 11),^{*} por lo tanto, los

^{*} [Refiere al estudio completo que consta de 14 capítulos]

fondos sociales podrían servir como canal institucional a través del cual se implemente la ayuda y la reconstrucción de la infraestructura.

- Cuando los presupuestos y las capacidades administrativas lo permitan, el Gobierno debe buscar formas de mejorar la cobertura pública del **seguro social** para los pobres. Intentos recientes para cubrir a grupos vulnerables específicos, tales como los trabajadores agrícolas emigrantes, parecen prometedores y se debería considerar su ampliación.

Las **transferencias privadas** constituyen una importante fuente de ingresos, ya que representan casi la mitad de todas las transferencias entre los hogares de Guatemala. Sin embargo, no deberían considerarse como sustitutos de la ayuda del Gobierno, debido a que son altamente regresivas. No obstante, se debería poner atención a los efectos de la recesión económica mundial sobre dichas transferencias puesto que éstas sí contribuyen al ingreso de los pobres.



Asociación de Investigación y Estudios
Sociales (ASIES),
Guatemala, C.A.

ASIES es una entidad de servicio, privada y no lucrativa, orientada a la reflexión, la investigación científica y el análisis de la realidad nacional. Trata de estimular la participación ciudadana en los procesos de búsqueda e implementación de soluciones concretas para la problemática del país.

Surgida en 1979 y fundada en 1982, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES- adquirió personalidad jurídica mediante Acuerdo Gubernativo número 608-88, del 2 de agosto de 1988.

Fines:

- Llevar a cabo investigaciones y análisis de la realidad política, económica-social y cultural del país.
- Promover el estudio, discusión y reflexión sobre los problemas nacionales y sobre aquellos problemas internacionales que afecten al país.
- Contribuir a la formación permanente de los asociados, mediante el enriquecimiento de su caudal de conocimientos científicos.

Funciones:

- Constituir un foro nacional de reflexión y discusión de los fenómenos socio-políticos, económicos, ambientales y culturales que conforman la problemática guatemalteca, mediante la organización de actividades públicas y privadas.
- Mantener relaciones de intercambio y cooperación con entidades públicas y privadas de carácter cultural y científico, tanto nacionales como internacionales.
- Contribuir a la formación de los ciudadanos mediante la difusión de los resultados de sus trabajos de investigación y de análisis de la realidad nacional.

ASSOCIATION FOR SOCIAL RESEARCH AND STUDY -ASIES-

ASIES is a private, non-profit service and cultural entity, dedicated to promote reflexive study, scientific research and analysis of Guatemalan reality. It tries to stimulate the search and implementation of concrete solutions to the country's problems, encouraging citizen participation.

Born in 1979 and founded in 1982, the Association of Social Research and Study -ASIES- acquired its juridical personality by Government Decree No. 608-88, dated August 2nd., 1988.

Purposes

- Carry out research studies and analysis of the political, socioeconomic and cultural situation of Guatemala.
- Promote study, discussion and reflection on national problems, and on those international problems that affect the country.
- Contribute to the permanent qualification of its associates, constantly increasing their scientific knowledge.

Functions

- Constitute a national forum for the discussion and reflection on the various aspects of the Guatemalan reality -socioeconomic, cultural, political and others- through the organization of diverse activities, both private and public.
- Maintain constant exchange and cooperation relations with the public and private cultural and scientific entities.
- Constantly improve the formation of Guatemalan citizens, through the publication and diffusion of the results obtained in its research studies and its analysis of national reality.