



Introducción a las transferencias de dinero y de alimentos

Ugo Gentilini



**Programa
Mundial
de Alimentos**

Introducción a las transferencias de dinero y de alimentos

Ugo Gentilini*

2007



* El autor trabaja con el Servicio de Protección Social y Medios de Subsistencia (PDPS), de la Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas (PDP) del PMA, Roma.



Índice

1. Introducción	4
2. La economía de las transferencias de dinero y de las transferencias de alimentos	5
2.1 Fundamentos teóricos	5
2.2 Datos empíricos	6
3. Factores determinantes clave para elegir entre transferencias de dinero y transferencias de alimentos	8
3.1 Determinación de los objetivos de los programas	8
3.2 Evaluación de los mercados	9
3.3 Eficacia en función de los costos y eficiencia	12
3.4 Capacidad administrativa	13
3.5 Preferencias de los beneficiarios	16
4. Nuevas estrategias de protección social	17
5. Conclusiones y perspectivas para el futuro	18
Referencias bibliográficas	20
Conjunto de instrumentos y recursos relativos a las transferencias de dinero	27
Anexo	29
Notas	30

1. INTRODUCCIÓN

El interés por las transferencias de dinero en efectivo como instrumento de seguridad alimentaria ha ido creciendo notablemente (como puede apreciarse con un simple vistazo a las referencias presentadas al final de este documento). Sólo en 2006, se presentaron alrededor de 50 nuevos estudios sobre la utilización de dinero en efectivo y se organizaron tres acontecimientos importantes, como la Conferencia sobre transferencias de dinero y socorro de emergencia del Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), la Tercera conferencia internacional sobre transferencias de dinero condicionadas del Banco Mundial, el Taller regional sobre actividades de transferencia monetaria en África meridional, patrocinado conjuntamente por la Red regional para la lucha contra la pobreza en el África meridional (SARPN), el Programa regional contra el hambre y la vulnerabilidad (RHVP) y Oxfam-Reino Unido.

Aunque es verdad que las transferencias de dinero pueden desempeñar una función importante en la superación de la inseguridad alimentaria, actualmente se debate si en determinados contextos no convendría más utilizar transferencias de alimentos, por ejemplo. Queda sin resolver la cuestión de si las transferencias de dinero y las transferencias de alimentos son opciones alternativas o bien complementarias, si difieren desde un punto de vista cualitativo, y en qué condiciones resulta más conveniente recurrir a una u otra posibilidad.

El debate sobre “dinero o alimentos” se remonta a los años setenta¹. Desde entonces, han incidido algunos factores que lo transformaron en un debate muy controvertido y complicado. Según Devereux (2006: 11), “el debate sobre ‘dinero o alimentos’ se ha polarizado inútilmente, hasta llegar a ser áspero, a la vez que espurio y mal enfocado”. Entre los factores que han incidido cabe mencionar las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre las disciplinas de las políticas agrícolas y sus excepciones, la interrelación más estrecha entre los mercados, los estudios sobre los costos de las entregas de ayuda alimentaria transoceánicas, la mayor flexibilidad en los presupuestos de los donantes, y una

disponibilidad más abundante de estudios de investigación sobre el tema y de posibilidades de acceso a los mismos.

El debate sobre las transferencias de dinero está relacionado también con el diseño de estrategias de protección social a más largo plazo. El dinero se está convirtiendo cada vez más en el principio central de la política social de algunos donantes, como lo demuestran los ejemplos de Etiopía, Kenya, Zambia y Malawi (Ministerio británico para el Desarrollo Internacional [DFID], 2005; Harvey, 2005).

El objetivo del presente documento es exponer los diversos aspectos del debate sobre “dinero o alimentos”, indicar los temas controvertidos y demostrar la necesidad de adoptar un enfoque más pragmático, equilibrado y adaptado a la situación. El mensaje clave es que no se puede determinar a priori cuál de las opciones es más conveniente, debido a que los objetivos de los programas, la economía del consumo de alimentos, los estudios de mercado, la eficacia en función de los costos y la eficiencia, las necesidades en materia de capacidad y las preferencias de los beneficiarios son todos elementos que entran en juego a la hora de determinar cuál es la opción o combinación de opciones más apropiada.

El presente documento está articulado de tal forma que pueda ofrecer una panorámica de todas estas cuestiones. En la segunda sección se presenta la economía de las transferencias de alimentos y de las transferencias de dinero. En la tercera, se indican los factores clave que determinan la selección de toda transferencia óptima. En la cuarta, se destacan las últimas novedades relacionadas con la combinación de dinero y alimentos en los sistemas de protección social institucionalizados. En la quinta sección se presentan las conclusiones y los problemas que han de afrontarse en el futuro. Al final del documento se describe un conjunto de recursos que complementan el documento, entre los cuales una bibliografía seleccionada, algunos sitios Web y otros materiales de consulta rápida.

2. LA ECONOMÍA DE LAS TRANSFERENCIAS DE DINERO Y DE LAS TRANSFERENCIAS DE ALIMENTOS

En la presente sección se sientan las bases teóricas sobre la selección de las transferencias, contrastándolas con los estudios empíricos realizados en el curso de los años.

2.1 Fundamentos teóricos

Dos elementos principales del análisis económico han contribuido a la investigación sobre el impacto que las transferencias en especie y las transferencias en dinero tienen en el consumo de alimentos. El primer elemento se basa en la obra de Engel que, teniendo en cuenta los gastos ordinarios de las familias, introdujo una “ley”, simple pero fundamental, sobre el consumo de alimentos: cuanto más pobre es la familia, tanto mayor es la proporción de los gastos totales que ésta ha de invertir en la alimentación.

El segundo elemento se basa en la teoría neoclásica del consumidor. Los hogares se consideran unidades económicas guiadas por preferencias, limitadas por los recursos de que disponen y constantemente empeñadas en un proceso de selección entre distintas posibilidades para lograr el mayor beneficio posible. En particular, la obra de Southworth (1945) ha tenido una gran influencia en esta esfera, hasta el punto de que Senauer y Young (1986) la definieron “universalmente aceptada como la base conceptual para explicar la relación entre los cupones para alimentos y los gastos en alimentos”.

Los modelos microeconómicos neoclásicos prevén que los individuos inviertan en alimentos la misma cantidad de recursos adicionales, sea que éstos provengan de transferencias en especie o de transferencias en efectivo. Una de las excepciones más comunes es el caso en que una transferencia en especie sea *mayor* de lo que el hogar destinatario hubiera consumido sin ella (Alderman, 2002; Ahmed, 1993). En tal caso, la

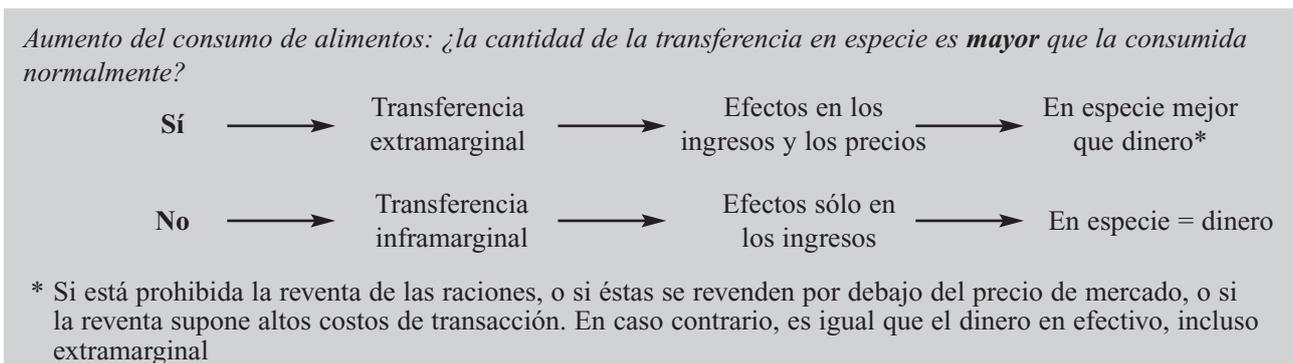
transferencia se llama *extramarginal*; en cambio, se considera *inframarginal* la transferencia en especie o en dinero correspondiente a una cantidad *menor* que los gastos normales en alimentos.

Las transferencias inframarginales activan un “efecto de ingreso”, en el sentido de que incrementan los presupuestos de las familias. En este caso, las transferencias en especie y las transferencias en dinero son económicamente equivalentes para los consumidores (Castaneda, 2000). Por otro lado, cuando las transferencias en especie son extramarginales activan no sólo un efecto sobre los ingresos sino también un “efecto sobre los precios”, que los hace cualitativamente diferentes (véase la Figura 1). Tales transferencias inducen a un consumo de alimentos mayor del que se habría registrado sin ellas, con un efecto equivalente a una disminución del precio de los productos.

Ahora bien, el “efecto sobre los precios” tendrá lugar sólo si se prohíbe efectivamente la *reventa* de las raciones, si ésta se hace por debajo del precio de mercado, o si supone altos costos de transacción (Sharma, 2006; Ahmed and Shams, 1994). Tanto las transferencias de alimentos como las de dinero aumentan los recursos de los hogares, pero una transferencia de alimentos es extramarginal si es mayor que la cantidad de esos alimentos que suele consumir una familia; si las transferencias se hicieran en forma de dinero, la familia consumiría menos cantidad de ese producto.

Los pagos en especie suelen utilizarse como un medio para influir en el comportamiento de los destinatarios, o para modificarlo, y el grado de influencia obtenido depende de que la asistencia sea extramarginal o no. Una buena parte del debate sobre dinero y alimentos se centra en el principio de que la

Figura 1. Microeconomía de las transferencias de dinero y de alimentos



acción pública debería “orientar” a las familias hacia algunos resultados deseables, o bien dejar que éstas decidan por sí mismas el modo de utilizar la transferencia de ingresos. Según Thurow (1974: 193), “la preferencia de los economistas por las transferencias de dinero radica en la doctrina de la soberanía absoluta del consumidor. El juez que mejor puede decidir sobre lo que más le conviene a uno es uno mismo”. Los economistas neoclásicos creen que las transferencias en especie reducen la utilidad de los receptores porque la falta de fungibilidad les da menos libertad para elegir (véase el Anexo).

Pero la elección depende también de la información disponible y a la que se pueda acceder. Amartya Sen diría tal vez que sólo existe verdadera libertad cuando se tiene conciencia y correcta información sobre las opciones. Por ejemplo, al examinar la función de los programas de educación nutricional en Malawi, el Banco Mundial tomó nota de que “rara vez las comunidades solicitaban dichos programas —que por otra parte resultaban muy eficaces en función de los costos para mejorar la salud infantil—, posiblemente porque ignoraban que sus niños pequeños carecían de micronutrientes y eran anémicos” (Banco Mundial, 2006). De forma análoga, Migotto *et al.* (2006) señalaron que posiblemente las familias no eran conscientes de que su consumo de kilocalorías era limitado en comparación con los criterios aplicados internacionalmente para medir la malnutrición.

Suele decirse también que en conjunto las sociedades pueden valorar un nivel mínimo de consumo de algunos productos (Alderman, 2002). La población general puede tener una visión de las desigualdades en materia de consumo diferente de la que tiene sobre la desigualdad en general (Deaton, 1992). Tales productos suelen llamarse a veces “bienes de interés social” y en los cálculos económicos son objeto de una ponderación especial (Tobin, 1970). Evidentemente, esto está relacionado con el tema de la “externalidad” al que nos referiremos en breve ya que supone que en un determinado nivel los individuos están satisfechos por el hecho de que otros consumen ciertos productos (de Janvry y Sadoulet, 2004). Desde esta perspectiva, el dilema no consiste en saber si las transferencias en especie influyen en el comportamiento de los hogares, pues la influencia es *intencional*².

La cuestión fundamental es determinar si el dinero y los alimentos son meras alternativas o si constituyen factores peculiares que los hacen en cierta medida especiales. La selección de la transferencia gira en torno a dos cuestiones básicas. Una es una cuestión de principio, la de saber si la “distorsión” prevista es un

efecto bueno o malo. En este caso, mucho depende de los objetivos, a cuya luz debería evaluarse en último término la eficiencia del programa y su eficacia en función de los costos (Watkins, 2003; Rogers y Coates, 2002). La segunda cuestión es la del conjunto de condiciones técnicas (mercados, mecanismos de entrega, etc.) que habría que evaluar atentamente para identificar la transferencia o combinación de transferencias mejores en una determinada situación. [De estas condiciones técnicas se trata más específicamente en la tercera sección.]

2.2 Datos empíricos

Algunos estudios que comparan la propensión marginal al consumo de alimentos (PMCa) en el caso de transferencias de alimentos o de dinero indican que cuando las transferencias son en alimentos las familias afectadas por la pobreza tienen una PMCa mayor que cuando se hacen transferencias equivalentes en dinero.

“Es fácil exagerar la diferencia de fungibilidad entre el dinero y los alimentos. La literatura empírica nos dice que la diferencia existe, aunque se discute mucho sobre POR QUÉ persiste”.

Christopher B. Barrett
(comunicación personal, 2006)

La PMCa cuantifica la unidad adicional de ingresos que se gasta en alimentos. La PMCa es un caso especial de elasticidad centrado en los efectos de consumo de un bien particular (alimento) activados por las variaciones en los ingresos familiares que se producen “al margen” (es decir, tras el suministro de una unidad de ingreso adicional).

Tales estudios, realizados principalmente en contextos de desarrollo, indican que los hogares pobres tienden a consumir más cuando reciben alimentos que cuando reciben efectivo (Ahmed, 2005; Del Ninno y Dorosh, 2002; Pinstrip-Andersen, 1988). Ahora bien, la mayor parte de los datos microeconómicos sobre dinero o alimentos se basa sobre los programas nacionales de ayuda alimentaria de los Estados Unidos, especialmente los cupones para alimentos. Aunque pueden extraerse enseñanzas importantes de esta bibliografía tan rica, a la hora de interpretar los resultados es preciso proceder con cautela, debido a la estructura administrativa muy avanzada en la que se ejecutaron los programas, a las modalidades de la entrega y al carácter de las transferencias.

Los datos que se desprenden del programa de los

Estados Unidos indican que para alcanzar los objetivos en materia de consumo de alimentos suelen ser más eficaces los cupones que las transferencias equivalentes (Recuadro 1)³. Los economistas se refieren a este fenómeno como el “enigma de la salida de efectivo”. En general, la amplitud de este enigma parece ser considerable en lo que se refiere a los programas de cupones para alimentos de los Estados Unidos y, como afirma Barrett (2002: 54), “prácticamente en todos los estudios se constata que con los cupones las familias reciben entre 2 y 10 veces más nutrientes que con el valor equivalente de ingresos en efectivo⁴.”

Recuadro 1.

Programa de cupones para alimentos de Estados Unidos

Fraker (1990) demostró que el aumento de un dólar de los cupones para alimentos incrementó el consumo de alimentos entre 17% y 47%, frente a un incremento de 5% a 13% generado por el dinero. También el efecto en la disponibilidad de nutrientes fue de 2 a 7 veces mayor para los cupones que para el dinero. Análogamente, Fraker, Martini y Ohls (1995) demostraron que el paso de los cupones de alimentos a las transferencias de dinero dio lugar a una disminución de los gastos en alimentos de entre 18% y 28%.

No es fácil entender las razones que explican el enigma del efectivo y otras “anomalías” de la teoría económica neoclásica (Thaler, 1990). Un factor, como indica Fraker (1990), es que los hogares van tomando sus decisiones sobre los recursos con tiempo y no necesariamente en un momento determinado (como suponen las teorías neoclásicas)⁵. Los costos de transacción que supone la conversión de alimentos en dinero pueden ser otro factor (Rogers y Coates, 2002).

También es importante recordar que en el caso de la ayuda alimentaria a veces se proporciona a los beneficiarios una canasta de alimentos completa, y que las familias pueden tener una PMCa diferente para cada producto. Por lo tanto, si los beneficiarios venden la ayuda alimentaria no significa necesariamente que los alimentos recibidos eran innecesarios (como si su nivel de PMCa fuera bajo), sino más bien que un producto puede venderse o canjearse para satisfacer otras necesidades no alimentarias o para equilibrar, diversificar y complementar la dieta con otros alimentos (Pingali y Khwaja, 2004; Webb y Rogers,

2003). En algunos campamentos de refugiados, por ejemplo, la venta de la ayuda alimentaria se consideraba como una “señal de dificultades y no de exceso” (Reed y Habicht, 1998).

Según las conclusiones empíricas, también importa mucho la manera en que se asignan los recursos dentro de la familia. Mientras la teoría estándar da por supuesto que las familias se comportan como agentes únicos y expresan un único conjunto de preferencias, la experiencia demuestra que sus decisiones son muchas veces el resultado de una interacción entre miembros que tienen preferencias y medios diferentes, especialmente en lo que se refiere a la gestión de los alimentos (Edirisinghe, 1998). El género, así como el control y la asignación de los recursos dentro del hogar, son factores importantes que determinan los niveles del consumo de alimentos global de la familia (Haddad, Alderman y Hoddinott, 1997).

El carácter multidimensional de la malnutrición y el vínculo no lineal entre el consumo de alimentos y la nutrición hacen difícil atribuir efectos nutricionales a un solo instrumento, como podrían ser los alimentos o el dinero. Además, mucho depende de cómo se mide la nutrición y de si la transferencia está condicionada o no. Por ejemplo, datos recientes indican que las personas tienden a usar dinero en efectivo para diversificar y aumentar la calidad de su alimentación (comprando, por ejemplo, más carne y huevos y menos cereales) –o sea, para “comer menos pero mejor”–, y a veces ha quedado demostrado que es el dinero, más que la ayuda alimentaria, lo que permite a las familias disponer de una cantidad mayor de kilocalorías (Sharma, 2006).

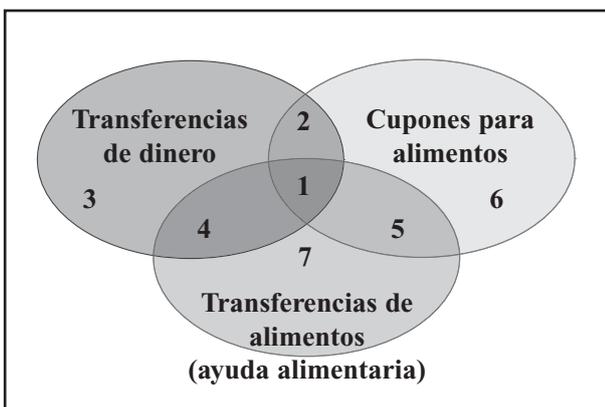
Pero si se excluye América Latina y Sudáfrica, parece que los efectos de la ayuda alimentaria en la salud y la nutrición (por ejemplo, en el neurolatirismo y las carencias de vitaminas y minerales) son mayores y mejor documentados que los del dinero en efectivo. Los niños de las comunidades rurales de Etiopía que reciben ayuda alimentaria tienden a crecer casi 2 centímetros más que los de las comunidades que no reciben alimentos (Yamano, Alderman y Christiaensen, 2005). Conclusiones semejantes se registran en otros estudios (Sharma, 2005; Dercon y Krishnan, 2004; Getahun *et al.* 2003; Quisumbing, 2003). Aunque sobre los efectos nutricionales a corto plazo de las transferencias monetarias hay datos nuevos, sobre sus efectos sanitarios y nutricionales a más largo plazo, especialmente en África, existe relativamente poca documentación.

3. FACTORES DETERMINANTES CLAVE PARA ELEGIR ENTRE TRANSFERENCIAS DE DINERO Y TRANSFERENCIAS DE ALIMENTOS

En la sección anterior se presentaron la teoría y los datos sobre las bases económicas que sustentan las transferencias de dinero y de alimentos. Experiencias recientes en diseño de programas de transferencias de dinero y transferencias de alimentos indican que, en situaciones tanto de desarrollo como de emergencia, la selección de las transferencias debería basarse en evaluaciones exhaustivas de las circunstancias locales (véase el Cuadro 1).

Las transferencias de alimentos, las transferencias de dinero en efectivo, y los vales/cupones tienen características comunes pero también peculiares, como se ilustra en la Figura 2. El sector 1 indica un elemento importante que tienen en común las tres transferencias: la selección de la transferencia debería ser el resultado final de un proceso minucioso que comprende una definición de los objetivos de los programas, un análisis atento de la situación del mercado y una evaluación correcta de las capacidades locales. El sector 2 indica que tanto el dinero en efectivo como los cupones requieren la participación (más o menos directa) del sector privado en el programa⁶, lo que no se requiere necesariamente para las transferencias de alimentos. Las transferencias de dinero en efectivo tienen la peculiaridad de dejar libertad en cuanto a los productos que se van a comprar (sector 3).

Figura 2. Cartografía de las vinculaciones



Si las transferencias son inframarginales, las transferencias de dinero y las de alimentos son equivalentes desde la perspectiva microeconómica (sector 4); los cupones y las transferencias de alimentos representan dos opciones vinculadas con el suministro de alimentos (sector 5); los cupones para alimentos requieren que los minoristas lleven a cabo una labor administrativa especial, aunque remunerada (sector 6); las transferencias de alimentos ponen los alimentos directamente en las manos de los

beneficiarios sin que haya prestaciones intermedias, como la entrega de billetes (sector 7).

Las siguientes secciones contemplan una serie de factores que han de tenerse en cuenta al seleccionar la intervención o las intervenciones apropiadas, tales como los objetivos de los programas, la situación del mercado, la eficacia y eficiencia de la transferencia, el nivel de capacidad administrativa, la solidez de los mecanismos de entrega y las preferencias de los beneficiarios.

3.1 Determinación de los objetivos de los programas

Con objeto de evaluar mejor su eficiencia y eficacia es importante establecer de antemano los *objetivos* de los programas. Por ejemplo, es necesario evaluar el impacto comparativo de las transferencias de dinero y las transferencias de alimentos sólo si los objetivos previstos eran el consumo de alimentos y la nutrición. Si el objetivo de una transferencia de dinero es simplemente aumentar el poder adquisitivo, puede que se logren o no algunos efectos “deseables” (como el gasto del dinero en bienes básicos o en inversiones), pero de hecho la transferencia será eficaz *en todos los casos*.

Las transferencias de alimentos pueden perseguir una variedad de objetivos. De Waal (1991: 79) expone una opinión radicalizada al sostener que el objetivo de las asignaciones de alimentos no debe responder a la idea de alimentar a las personas sino a la de sostener sus esfuerzos por preservar sus medios de vida. El socorro alimentario prestado a los agricultores es primordialmente una intervención económica, no nutricional. En este caso, las transferencias de dinero y las de alimentos pueden ser igualmente eficaces. En cambio, otros autores - especialmente en el ámbito de la literatura nutricional - argumentan a favor del valor especial de los “alimentos para la nutrición” (WFP, 2004; Webb, 2003a).

La eficiencia requiere que los costos se interpreten en función de los objetivos. Un programa no es eficiente por el solo hecho de ser más barato. Por ejemplo, en un programa de salud maternoinfantil ejecutado en Honduras costó 1,03 *lempiras* realizar una transferencia de ingresos de 1 *lempira* en la forma de un cupón equivalente a dinero, mientras que la misma transferencia de ingresos realizada en forma de

alimentos costaba 5,69 *lempiras*. Ahora bien, la transferencia de dinero no tuvo efectos en el consumo de calorías de los niños ni en el uso de los centros de salud, mientras que con la transferencia de alimentos aumentaron ambos (Rogers y Coates, 2002).

3.2 Evaluación de los mercados

Los mercados de alimentos son el medio principal a través del cual miles de millones de personas tratan de garantizar su seguridad alimentaria. Es, por lo tanto, fundamental diseñar atentamente los programas de transferencia de dinero y de alimentos sin distorsionar las señales ni los incentivos dados por medio de los precios. Pero los mercados no tienen la función preestablecida de hacer que todos puedan conseguir lo que necesitan (Devereux, 1988: 272). Por ejemplo, en Bangladesh, después de las inundaciones de 1998 el sector privado jugó un papel fundamental en la importación de alimentos, pero las familias más pobres sólo pudieron tener acceso a ellos gracias a la eficacia de la acción pública (Dorosh, del Ninno y Shahabuddin, 2004). Desde luego que los mercados desempeñan una función importante en orden a conjurar la inseguridad alimentaria, aunque no es ése su cometido específico: en efecto, la persistencia del hambre no es signo de la ineficacia de los mercados (McMillan, 2002; Ravallion, 1996).

Al seleccionar una intervención basada en el dinero, se deja la oferta (de los bienes que han de comprarse) al sector privado (los comerciantes), mientras que la demanda se estimula por medio del suministro directo de efectivo. En cambio, en las transferencias de alimentos se pone el control de los productos directamente en manos de los beneficiarios. Después de graves crisis covariadas, puede que los productos comercializados (por ejemplo, viviendas, insumos o los mismos alimentos) no se consiguen en el lugar y tengan que transportarse desde otras localidades menos afectadas.

Como se ve en la Figura 3, las opciones y decisiones de los comerciantes (o los incentivos para realizar un arbitraje espacial riesgoso) para transportar productos alimenticios y no alimentarios se basan sobre estimaciones razonables de los costos de transacción, que incluyen las limitaciones logísticas y la percepción de los riesgos (Harvey, 2005). Como observan Omamo y Farrington (2004: 1), en África en particular “las imperfecciones del mercado son la norma, no la excepción”.

Algunos comerciantes no tienen la capacidad suficiente para satisfacer el aumento de la demanda

(impulsada por las transferencias de dinero)⁷; los mercados segmentados pueden enviar señales “falsas” con los precios⁸ o bien, restringiendo el transporte de alimentos, las reglamentaciones gubernamentales pueden dificultar su eficiencia. Puede haber diferencias entre responder a los aumentos de una demanda anterior o a una nueva demanda (Peppiat, Mitchell y Holzmann, 2001)⁹. En términos más generales, el sistema de incentivos al que responden los comerciantes puede no coincidir totalmente con los objetivos de la ayuda humanitaria.

Figura 3. Elementos que determinan el factor temporal en las decisiones de los comerciantes

Limitaciones logísticas

- Costos de transporte
- Costos de la reorientación de los canales de distribución
- Imposibilidad de acceder a las aldeas afectadas por el hambre
- Pequeños excedentes que los mercaderes pueden comprar para revender

Recompensas limitadas

- Tamaño pequeño de los mercados de la ayuda alimentaria
- Duración corta de los mercados de la ayuda alimentaria
- Costo de oportunidad de la pérdida de clientes habituales en otras partes
- Iliquidez de los activos ofrecidos por campesinos a cambio de alimentos

Riesgos e incertidumbres

- Riesgo de especulación por parte de otros comerciantes
- Incertidumbre causada por una información limitada sobre los mercados de la ayuda alimentaria

Los comerciantes tienden a aumentar al máximo las ganancias. En algunos casos, puede resultarles más rentable demorar las entregas de alimentos a ciertas localidades, como parte de una estrategia normal basada en las fluctuaciones estacionales de los precios. Por lo tanto, cuando se produce una crisis puede ser riesgoso, desde una perspectiva humanitaria, depender de los mercados. A mediados de los años ochenta la literatura indicaba que el comportamiento competitivo o no competitivo de los comerciantes (cuando eran capaces de manipular los precios de los alimentos) era uno de los elementos clave para inclinar la balanza a favor de una u otra opción (Coate, 1989; Devereux, 1988; Sen, 1985). En Etiopía, el informe de una

misión de las Naciones Unidas advertía que “en la mayoría de los casos los comerciantes entregaban [los alimentos] demasiado tarde o directamente no los entregaban, anteponiendo sus propios intereses financieros a los de la población necesitada” (Rami, 2002: 4).

Además de saber si los mercados funcionan, habría que conocer en qué medida su labor se orienta sobre todo a las personas afectadas por la pobreza. En palabras de Donovan *et al.* (2005: 7), “los mercados prestan servicio a las personas que presentan una demanda efectiva, o sea reforzada por un poder adquisitivo. [Ello excluye] al indigente, es decir al que tiene necesidades reales pero carece del poder adquisitivo para hacer sentir sus necesidades en el mercado”. Hay muchas posibles maneras de que los mercados sean más inclusivos y trabajen mejor para las personas afectadas por la pobreza (véase Shepherd, 2004), pero esta cuestión no recae en el ámbito del presente estudio. También merecería un documento aparte el examen pormenorizado de las posibles distorsiones del mercado; aquí sin embargo nos limitaremos a presentar algunas cuestiones generales al respecto.

En los últimos años, los programas de ayuda alimentaria han atraído considerablemente la atención basada en datos concretos. En muchos estudios “clásicos” emprendidos durante los años setenta y ochenta (por ejemplo por Jackson y Eade, Jean-Baptiste, Lappé y Collins), la atención se centraba mucho en el nivel macroeconómico, sin distinguir entre ayuda alimentaria selectiva y no selectiva, bilateral y multilateral, y además “se apoyaba en anécdotas no verificadas, más bien que en investigaciones etnográficas o econométricas pormenorizadas” (Barrett, 2006: 3).

Las posibles distorsiones del mercado se deben a un deficiente diseño de los programas, tanto de transferencias de dinero como de alimentos, y no a la opción como tal. Puede suceder que el aumento del poder adquisitivo de las personas que sin él no habrían comprado en el mercado induzca a un alza de los precios de los alimentos en perjuicio de aquellos consumidores que no reciben ayuda en efectivo. Sin embargo, esto sucede sólo en los casos en que la oferta de alimentos es inelástica, por ejemplo a causa de una disponibilidad escasa o de la presencia de obstáculos comerciales.

La distribución de alimentos *puede* inducir a una distorsión del mercado si las personas que normalmente tendrían el poder adquisitivo para adquirirlos en el mercado los reciben directamente, haciendo bajar la demanda del mercado (Barrett,

2002). También en este caso, sólo si la oferta es inelástica se producirá una baja de los precios de los alimentos que podrá perjudicar a los vendedores. Las alegaciones de la teoría clásica de que la ayuda alimentaria necesariamente deprime los precios de los alimentos y de que las transferencias de efectivo se traducen en inflación local no se ven corroborados sustancialmente por los resultados de las investigaciones recientes (Harvey, 2005).

Para las transferencias tanto de dinero como en especie también es importante observar los efectos de bienestar neto inducidos por las variaciones en los precios de los alimentos, que pueden repercutir tanto en los productores como en los compradores. También son pobres muchos de los vendedores netos de alimentos, que se ven igualmente afectados por la baja de los precios relativos¹⁰. En términos más generales, los estudios recientes sobre las distorsiones de los precios de mercado, la producción de alimentos y la oferta de mano de obra que pueden derivarse de la ayuda alimentaria han revelado que aunque las estadísticas simplemente descriptivas y las regresiones ingenuas parecen coherentes con la hipótesis sobre los efectos de desincentivo, dicha hipótesis tiende a desaparecer cuando se controlan las características de las familias, tales como la edad, el sexo y la educación del jefe de hogar; las tenencias, el tamaño de la parcela familiar y su ubicación (Barrett, 2006; Abdulai, Barrett y Hoddinott, 2005). Ello no significa, sin embargo, que tales posibles efectos negativos no existan, sino más bien que las preocupaciones por tales efectos se basan a menudo en datos anecdóticos y no en datos sistemáticos (Levinsohn y McMillan, 2005; Hoddinott, Cohen y Soledad Bos, 2004)¹¹.

Figura 4. El árbol de decisión de Barrett-Maxwell

¿Están funcionando bien los mercados locales?

Sí → A los beneficiarios previstos, en vez de ayuda alimentaria otorgue transferencias de dinero o empleos

No
↓

¿Se encuentran en los alrededores suficientes alimentos disponibles para colmar el déficit?

Sí → Proporcione ayuda alimentaria basada en compras locales/transacciones triangulares

No → Proporcione ayuda alimentaria basada en envíos intercontinentales

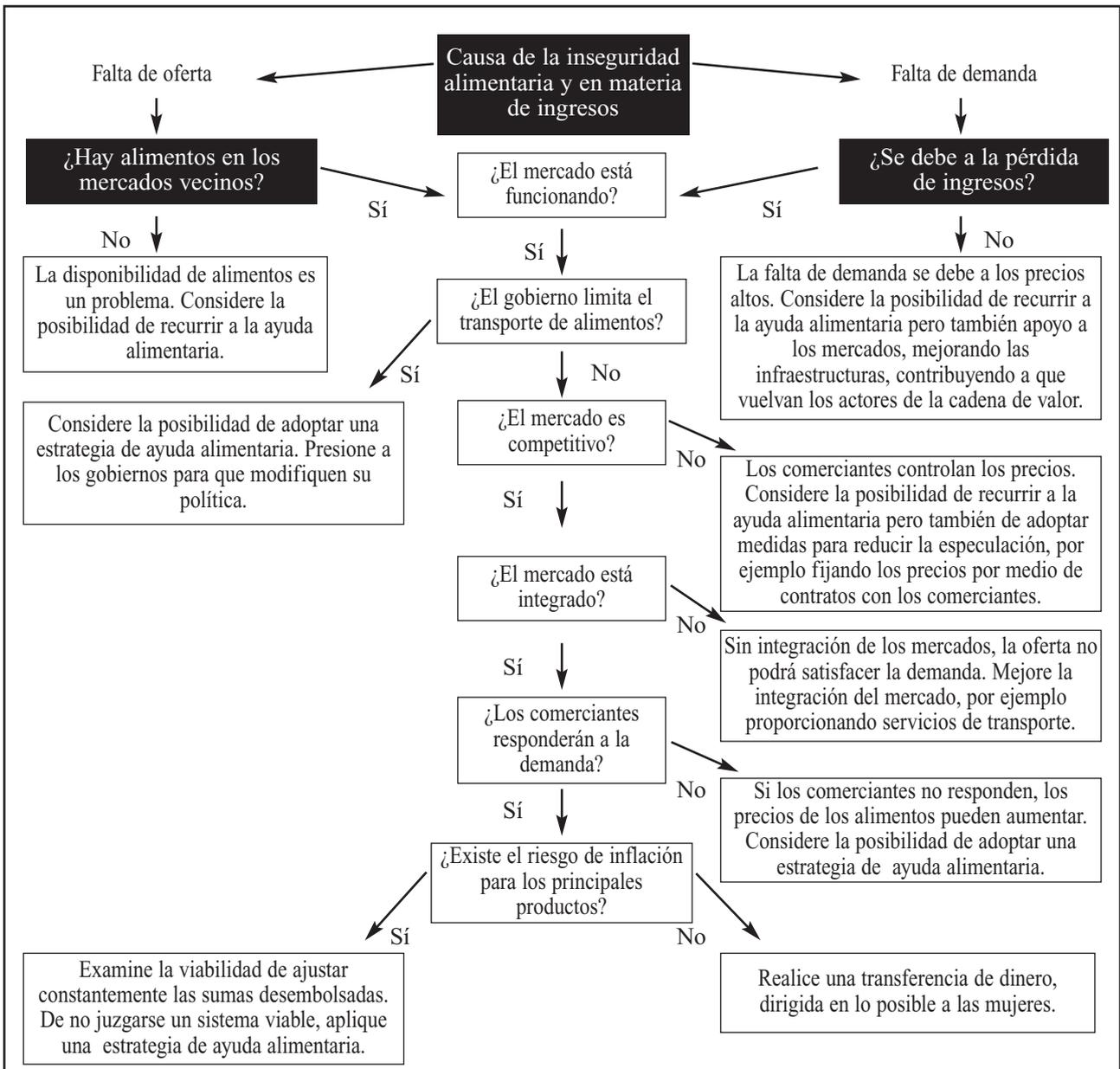
Los organismos operacionales parecen concordar en que la selección de dinero y/o alimentos debería tener en cuenta el hecho de que los mercados de alimentos funcionen o no, y en que debería hacerse gran hincapié en un seguimiento y evaluación atentos del mercado (PMA, 2005). Barrett y Maxwell ilustraron este punto en un “árbol de decisión” (véase la Figura 4) (2005: 202). El dinero permite elegir, pero también comporta el riesgo de que no haya oferta. Este riesgo se reduce al mínimo allí donde los mercados funcionan aceptablemente bien, pero cuando el riesgo es elevado, es decir, cuando los mercados funcionan mal o sufren trastornos temporales, como ocurre inmediatamente después de una emergencia, los alimentos pueden ser la opción más apropiada.

Creti y Jaspars (2006) plantearon una serie de cuestiones para que los encargados de tomar las

decisiones las examinaran a la hora de decidir sobre el uso de dinero o alimentos. En el documento se indica que, teniendo en cuenta las condiciones del mercado, la situación apropiada para realizar transferencias de dinero se crea sólo después de responder negativamente a cinco de las preguntas de la secuencia (todas las cuales consideran la ayuda alimentaria como la respuesta más apropiada). Las preguntas se refieren a la accesibilidad a los mercados, las restricciones impuestas por los gobiernos al transporte de alimentos, la competitividad de los mercados y su integración, los comportamientos de los comerciantes y los posibles efectos inflacionarios (véase la Figura 5).

Es importante caer en la cuenta de que los alimentos pueden ser un instrumento apropiado incluso en el caso de que los mercados funcionen aceptablemente

Figura 5. Árbol de decisión de Oxfam



contexto es importante: por ejemplo, desde el punto de vista metodológico sería incorrecto comparar un programa mexicano de transferencia de dinero con un programa de ayuda alimentaria en Etiopía septentrional; ii) los análisis comparativos sólo pueden hacerse una vez alcanzado un cierto umbral (en cuanto a las condiciones requeridas); y iii) los costos tendrían que interpretarse siempre en relación con los objetivos definidos por los programas.

3.4 Capacidad administrativa

En esta sección se exponen, a partir de la experiencia de distintos países, los principales mecanismos de entrega y los requisitos en materia de capacidad para la realización de las transferencias de dinero.

Las preocupaciones acerca de la seguridad y la corrupción son razones importantes para proceder con cautela al aprobar intervenciones basadas en el aporte de dinero. Entre los riesgos para la seguridad cabe señalar tanto los peligros que corre el personal de los organismos de ayuda encargado del transporte y la distribución del dinero como la posibilidad de que se robe a los destinatarios el dinero que se les ha distribuido. Las preocupaciones relativas a la corrupción se deben a que el dinero está más expuesto a las desviaciones que los productos, a causa de su mayor fungibilidad y atractivo y de los poderosos intereses en juego que existen dentro de las zonas beneficiarias (Harvey, Slater y Farrington, 2005).

Cualquier tipo de transferencia de recursos tiene sus dificultades, y algunos autores exigen que se examine a fondo la tendencia a dar por supuesto que el dinero es *a priori* más vulnerable a los asaltos o desviaciones (Harvey, 2005). El argumento principal que lleva a

suponerlo es que el dinero es más fácil de transportar y su entrega no es necesariamente tan visible como las distribuciones de productos en gran escala.

Una información clara sobre el monto al que tienen derecho los receptores contribuye a que el proceso sea más transparente (Devereux *et al.*, 2005). Hay que establecer salvaguardias para garantizar que el dinero vaya a parar a manos de las personas habilitadas. En Zambia, los beneficiarios del programa experimental de transferencias en efectivo de Kalomo tienen que firmar cheques, mientras que en Namibia y Mozambique se aplica el sistema de las huellas dactilares. Sudáfrica ha introducido la identificación biométrica para retirar dinero de los cajeros automáticos (DFID, 2005; Schubert, 2005).

Uno de los argumentos aducidos por los que proponen sistemas basados en el aporte de dinero es que los costos generales potencialmente más bajos de la entrega de efectivo indican que podrían asignarse más recursos al seguimiento y la contabilidad. Puede ser más difícil vigilar de cerca los proyectos de mayor envergadura (que las experiencias de proyectos de escala relativamente pequeña examinadas aquí) y los riesgos de desviaciones pueden ser mayores. En 1996, un programa de transferencia de efectivo destinado a personas afectadas por la guerra e incapacitadas de 14 ciudades de Mozambique tuvo que suspenderse por graves problemas de corrupción y fraude, atribuidos en parte a un seguimiento inadecuado debido a los intentos de mantener bajos los costos generales (Harvey, 2005; Devereux, 2002; Datt *et al.*, 1997).

La experiencia de los proyectos de transferencia de dinero actualmente en curso indica que pueden encontrarse formas relativamente seguras para entregar y distribuir dinero, incluso en situaciones de

Cuadro 1. Ejemplos recientes de programas de transferencias de efectivo

Actor	País	Referencias
CARE	Indonesia	Chuzu y Viola (2006)
GTZ	Zambia	Schubert (2005)
Oxfam	Afganistán, Bangladesh, Kenya, Uganda, Haití, Malawi, Zambia	Creti y Jaspars (2006), Harvey y Savage (2006), Oxfam (2005b)
Save the Children	Etiopía	Adams y Kebede (2005)
COSUDE	Mongolia, Balcanes, países de la CEI	Rauch y Scheuer (2003)
UNICEF	Malawi	Schubert (2006a,b,c,d)
PMA	Sri Lanka, Malawi, Georgia	PMA (2006a)
Gobierno	América Central y América Latina, Sudáfrica	Lindert <i>et al.</i> (2006), Rawlings (2005), Devereux <i>et al.</i> (2005)

emergencia. Cabe señalar que algunos organismos de donantes han adquirido notables conocimientos especializados en la ejecución de transferencias de dinero y el intercambio de conocimientos sobre las prácticas más adecuadas.

Véase, por ejemplo, la labor de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) en las regiones de los Balcanes, Europa oriental y el Cáucaso (Rauch y Scheuer, 2003). Tal vez la enseñanza que aparece más clara es sobre la necesidad de una mayor creatividad en el uso de los actuales mecanismos financieros para entregar el dinero en forma segura. Por ejemplo, en el Afganistán y Somalia se pudo distribuir el dinero aplicando el sistema local de *hawala* (transferencia monetaria) que se usa para las remesas (Ali, Toure y Kiewied, 2005).

En Etiopía, Save the Children estipula un contrato de seguro contra el riesgo de pérdidas sufridas durante el transporte de dinero a los proyectos ejecutados en zonas en las que no hay bancos (Jaspars, 2006). En Bam, en el Irán, el Gobierno estableció cuentas bancarias para todos los destinatarios y transfirió el dinero directamente a esas cuentas (Federación Internacional de la Cruz Roja [FICR], 2006). En el distrito de Kalomo, en Zambia, el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) abrió cuentas bancarias para las personas que vivían cerca de la ciudad, mientras que para las que vivían a más de 15 kilómetros se establecieron puntos de pago en las escuelas y los centros de salud (Schubert, 2005). En otros contextos, puede ser una solución la red postal local, como sugiere el uso del sistema bancario postal en la República de Ingushetia por parte de la COSUDE.

En la India, Farrington *et al.* (2003) propiciaron para los pagos de las pensiones un uso mayor de los bancos y oficinas rurales de correos existentes. En el Brasil, se han utilizado las agencias de lotería para procesar los pagos del programa *Bolsa Familia*. En Namibia, las densidades de la población dispersa en las zonas rurales indujo a la utilización de convoyes de vehículos equipados con cajeros automáticos y protegidos por guardias de seguridad armados (Harvey, 2005). Hay ejemplos de mecanismos de entrega basados en tecnologías avanzadas, como en Bangladesh y Colombia (Ahmed, 2005; Lafaurie y Velasquez Leiva, 2004).

El dinero puede entregarse de diversas maneras. Las tres modalidades principales son los sistemas bancarios, las compañías de transferencia de dinero y la entrega directa (Aheeyar, 2006; Ahmed, 2005; Creti y Jaspars, 2006; PMA, 2006a).

Ingresar el dinero en cuentas bancarias tiene la ventaja de que es más seguro, introduce a los destinatarios en los sistemas bancarios oficiales y les da los medios para retirar dinero cuando les conviene, y también puede ser una forma de promover el ahorro. Las cuentas bancarias pueden ser más seguras para los receptores, que de esa manera no necesitan tener el dinero en sus casas, y para el personal de los proyectos, que así no tienen que manipular el dinero directamente. El sistema de las cuentas bancarias reduce considerablemente el volumen de trabajo del personal y garantiza la documentación y los comprobantes de pago. Para reducir el riesgo de corrupción y pérdidas se puede contratar los *servicios móviles* de los bancos (que suelen considerarse de confianza), los cuales tienen su propio seguro para el “efectivo en circulación”. Las desventajas consisten en que normalmente los bancos requieren algunos días para preparar los desembolsos, y no siempre pueden ser flexibles en el calendario de la distribución.

En situaciones en las que no existen sistemas bancarios oficiales, algunos organismos de socorro han creado formas innovadoras para distribuir dinero. Se trata de métodos basados en los sistemas tradicionales del lugar y requieren una buena dosis de conocimientos del contexto local. En Somaliland, los organismos distribuyeron dinero en efectivo mediante el sistema local de transferencia que las empresas utilizaban para distribuir las remesas; las empresas cobraban una cuota del 5% y asumían la responsabilidad de cualquier pérdida. En Haití, Oxfam-Reino Unido utilizó los negocios locales para pagar primas y sueldos en efectivo con periodicidad quincenal. En Afganistán, Mercy Corps concibió un método que utilizaba el sistema “bancario” local (*hawala*) para transferir las sumas relativamente cuantiosas para pagar los salarios sobre el terreno. Los responsables de los pagos transferían el dinero de los salarios a los jefes de grupo, que a su vez pagaban a cada uno de los trabajadores bajo la supervisión de los ingenieros del proyecto de Mercy Corps (Jaspars, 2006).

Si no es posible utilizar los bancos locales ni las empresas de transferencia de dinero, o ninguno de estos medios parece ser la opción más apropiada, puede que sea necesario planear y efectuar los pagos directamente. Algunos aspectos relativos a los pagos han de planificarse con antelación. Los miembros del personal encargados del seguimiento, junto con los comités de socorro, si procede, son responsables de supervisar el proceso de identificación y verificación de los beneficiarios durante las distribuciones, mediar y resolver conflictos entre los miembros de la comunidad,

y facilitar la coordinación con esta última. Al término de los desembolsos, un testigo de la comunidad firma la planilla de pagos para verificar que el pago se ha efectuado (Creti y Jaspars, 2006).

Antes de lanzarse en planes de transferencias de efectivo se deberían realizar evaluaciones de la capacidad y emprender iniciativas para aumentarla. Por ejemplo, una falta generalizada de capacidad administrativa, un déficit de funcionarios y la rotación frecuente del personal impidieron en gran medida la distribución puntual de las transferencias de dinero en el Programa de protección social basado en actividades productivas (PSBAP) en Etiopía. Hasta hace poco, la selección de transferencias de dinero o de alimentos en la PSNP estaba vinculada a una clasificación de los *woredas* (distritos administrativos) en función de su capacidad (alta, media o baja), independientemente de las consideraciones de mercado. Los *woredas* de alta y media capacidad recibían transferencias de efectivo, mientras que los de baja capacidad tenían derecho solamente a transferencias de alimentos (Anderson, 2005). Este criterio limitó la posibilidad de pasar sin problemas de un instrumento a otro con arreglo a la situación del mercado. Un estudio del Banco Mundial demostró que mientras la idoneidad de los salarios en efectivo variaba según las temporadas y las regiones, el poder adquisitivo general se reducía por el aumento de los precios de los cereales a largo plazo (Alderman, Rajkumar y Wiseman, 2006). Los cambios introducidos últimamente en la política del PSBAP permiten a los *woredas* elegir los tipos de transferencias en base a la situación del mercado. A finales de 2006 la repartición entre efectivo y alimentos era del orden de 50–50, y algunos *woredas* pasaban del efectivo a los alimentos y viceversa (PMA, 2006a).

Una capacidad limitada de ejecución sobre el terreno suele ser una limitación importante, independientemente del mecanismo de entrega que se elija. El GTZ (2005: 13) declara:

El fomento de la capacidad es un proceso que requiere un compromiso importante y mucho tiempo, y que debería organizarse paso por paso, partiendo de actividades experimentales que se van ampliando gradualmente. Una ejecución precipitada de programas nacionales de transferencias de dinero con fines sociales, llevada a cabo en [países menos adelantados] con estructuras administrativas débiles puede dar lugar a malos resultados, lo que, a su vez, puede tener efectos negativos en el apoyo político y la sostenibilidad financiera de estos programas.

El compromiso político y unas buenas capacidades administrativas han sido algunos de los ingredientes principales del éxito de los programas latinoamericanos de transferencia de efectivo, como el de Progreso/Oportunidades de México, el Programa de asignación familiar (PRAF) en Honduras o la Red de Protección Social de Nicaragua. Estos programas tienen un alto grado de institucionalización, están financiados por los países mediante una base impositiva y ponen algunas condiciones al suministro de efectivo, tales como la asistencia a dispensarios, escuelas y otras actividades. Las evaluaciones llevadas a cabo últimamente han constatado su eficacia en las esferas de la salud, la nutrición y la educación, en las que han tenido efectos positivos (de la Briere y Rawlings, 2006; Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006; Morley y Coady, 2003).

Normalmente, las transferencias aumentan la demanda de algunos bienes y servicios, y es importante garantizar una oferta de buena calidad cuando se trata de infraestructuras materiales (escuelas y dispensarios), personal, etc. Especialmente en el caso de programas de transferencias condicionadas, la oferta influye mucho en los resultados (Heinrich, 2007; Schubert y Slater, 2006).

Las transferencias de efectivo condicionadas son el objeto de la mayor parte de los estudios cuantitativos sobre transferencias de dinero, sobre todo del Banco Mundial, cuyas investigaciones recientes se han dedicado casi exclusivamente a las transferencias de efectivo en América Latina (De Janvry *et al.*, 2006a, 2006b; Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006; Schady y Araujo, 2006; Das, Quy-Toan y Ozler, 2005; Rawlings, 2005; Saudolet *et al.*, 2004). La mayor parte de los programas contemplados en tales estudios están financiados por los países y se caracterizan decididamente por la oferta. A la hora de examinar la posibilidad de aplicar en otras partes las enseñanzas derivadas de contextos tan específicos es necesario proceder con cautela. Sólo una pequeña parte de la experiencia adquirida con transferencias de dinero se ha puesto a prueba en zonas rurales de mayor riesgo, marginadas y aquejadas de inseguridad alimentaria crónica; los planes experimentales de transferencias de dinero son en su mayor parte en pequeña escala, financiados por donantes y con una capacidad limitada para apreciar los efectos a más largo plazo. En particular, su realización a una escala más amplia plantea problemas considerables.

Frente a la ampliación de la escala de los proyectos hay algunas alternativas, por ejemplo la ejecución de

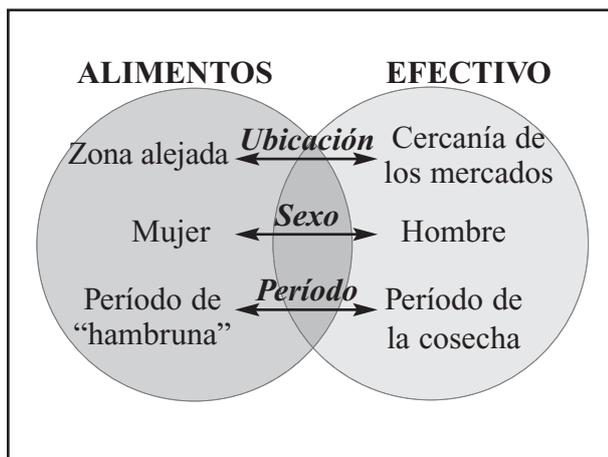
proyectos idénticos (“repetición”) en zonas diferentes (extensión horizontal) hasta el punto en que los proyectos lleguen a ser representativos en el ámbito nacional o alcancen una masa crítica (Devereux, 2006). Aunque todavía ha de probarse empíricamente, la repetición de un proyecto permite abordar la cuestión de determinar a qué ritmo debe inyectarse dinero en efectivo en los proyectos en gran escala; algunos son favorables a una introducción más gradual del dinero en efectivo, acompañada de iniciativas de fomento de la capacidad. Al parecer, la repetición de proyectos permite una mayor adaptación al contexto local que la ampliación de su escala.

Estas consideraciones no deberían tomarse como impedimentos a las transferencias de dinero sino más bien como estímulos para fomentar un enfoque más pragmático de su diseño y utilización como instrumento. Las transferencias monetarias ofrecen un gran potencial para complementar, fortalecer o sustituir, si procede, la ayuda basada en alimentos.

3.5 Preferencias de los beneficiarios

Las preferencias de los beneficiarios por el dinero en efectivo o los alimentos dependen demasiado del contexto como para ser generalizadas. Hay muchos ejemplos de beneficiarios que declaran sin ambages preferir los alimentos al dinero, y viceversa. Pero hay datos sobre preferencias desglosadas por zona geográfica, por período y por sexo (véase la Figura 6).

Figura 6. Preferencias de los beneficiarios



Las personas que viven en zonas alejadas, distantes de los mercados principales, tienden a preferir las transferencias de alimentos, mientras que la cercanía a los mercados hace que sea más fácil gastar dinero en los bienes que se desean (Devereux, 2006). Los

hábitos culturales sobre la gestión de los recursos monetarios dentro de los hogares hacen más probable que las mujeres prefieran las transferencias de alimentos (Devereux, 2002). Se dice que inmediatamente antes y durante las cosechas resultan más convenientes (y generan el máximo de beneficios) las transferencias de efectivo; en cambio, las de alimentos se prefieren durante el período en que se han consumido o vendido las existencias de cereales de los hogares y se deben comprar cereales en el mercado (Adams y Kebede, 2005). Estos factores constituyen un argumento sólido para considerar que las transferencias en efectivo y la ayuda en alimentos son complementarias y se refuerzan mutuamente (Balzer y Gentilini, 2006; *Concern Worldwide* 2006a; Devereux, Mvula y Solomon, 2006).

En las zonas rurales, el contexto sociocultural también juega un papel importante en la configuración de las preferencias de la gente. Por ejemplo, algunos de los hogares más pobres entrevistados en las zonas rurales de Georgia prefieren las transferencias directas de alimentos a causa de la seguridad psicológica que representa el tener una transferencia inmediata “tangible” (Gentilini, Herfurth y Scheuer, 2006). Pero no hay reglas fijas. La población de una comunidad alejada de Etiopía tendía a preferir el efectivo a los alimentos¹² (Webb y Kumar, 1995). Análogamente, Gebre-Selassie y Beshah (2003) observaron que en Etiopía una de las justificaciones más frecuentes de la preferencia por los alimentos era “que éstos les daban la fuerza para ir de un mercado a otro”; en el caso del dinero, la gente subrayaba a menudo “las ventajas de las variaciones de los precios de un mercado a otro” (pág. 41). La capacidad de tomar ciertas iniciativas influía en las preferencias. Las preferencias de los beneficiarios varían según el tiempo y el lugar, y es importante que los programas tengan en cuenta tal diversidad.

Otra cuestión es saber si dentro de las comunidades se comparte el dinero como se hace a menudo con la ayuda alimentaria (Harvey y Savage, 2006). Los datos al respecto son anecdóticos y merecen una investigación empírica más sistemática. Hay que realizar estudios más detenidos sobre las actitudes antropológicas frente a las transferencias monetarias y la ayuda alimentaria, especialmente en las zonas rurales.

4. NUEVAS ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Crece el interés por la protección social por dos series de razones. En primer lugar, aunque casi todos los países en desarrollo ya cuentan con un sistema de programas sociales complejo, éstos tienden a variar considerablemente en cuanto a duración, magnitud y alcance. En algunos estudios se ha sostenido la posibilidad de favorecer un “efecto sistémico” racionalizando, vinculando y coordinando en un marco global de protección social los programas que existen sobre el terreno (Banco Mundial, 2006; PMA, 2006b; DFID, 2005). La idea es que el efecto sistémico sería mayor que el de la suma de los efectos de los distintos componentes.

En segundo lugar, los programas de protección social tienen que estar mejor coordinados y establecerse sobre una base previsible plurianual, especialmente en el caso en que sean previsibles las necesidades. Se considera que éste es un paso fundamental para alejarse de las “trampas del socorro” (es decir, una programación y resultados a corto plazo) y abordar las causas de la vulnerabilidad a más largo plazo. En algunos países está surgiendo una nueva generación de estrategias nacionales de protección social que se van asimilando a programas rudimentarios de bienestar social (IDS, 2006; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2006).

El concepto actual de “protección social” es más amplio que el de las “redes de seguridad” del decenio de los noventa, percibidas como políticas costosas que contribuían poco a una seguridad alimentaria sostenible y al crecimiento (Devereux, 2003). Aunque existen ciertamente mecanismos de compensación, la tensión entre los objetivos de la equidad y de la eficiencia parece menos acentuada de lo que suele percibirse (Ravallion, 2003).

Actualmente, la “protección social” comprende tanto las transferencias en concepto de redes de seguridad (incluida la ayuda alimentaria) destinadas a hacer frente a las crisis, como los instrumentos dirigidos a abordar la vulnerabilidad *antes* de que se produzcan las crisis (tales como la posibilidad de estipular contratos de seguro climático y contra el alza de los precios) (Brown y Gentilini, 2006; Slater y Dana, 2006; Holzmann y Jorgensen, 2000). La protección social también persigue objetivos orientados al bienestar social, tales como la concesión de pensiones sociales y el apoyo a los discapacitados, enfermos crónicos y huérfanos, independientemente de que se produzcan o no situaciones de crisis (Schubert y Huijbregts, 2006).

Algunos donantes defienden enérgicamente la protección social. Por ejemplo, el DFID está decidido a “aumentar significativamente los gastos en protección social en al menos 10 países de África y Asia para 2009...[y en África] a duplicar a 16 millones, para 2009, el número de las personas que pasen de los programas de socorro de emergencia a programas de protección social a largo plazo” (DFID, 2006: 60).

La conceptualización y el diseño de los programas de protección social deben seguir un proceso ordenado de análisis institucionales, evaluaciones de las necesidades, estudios de mercado y formulación detallada del programa, incluida la selección del tipo de transferencia (Devereux, 2006).

Independientemente del tipo de transferencia que se elija, es importante que ésta sea previsible, esté garantizada y forme parte de una estrategia de protección social global y coherente. En otro documento del PMA se examina de forma más pormenorizada la relación que existe entre la selección del tipo de transferencia y otras cuestiones relativas a la protección social (PMA, 2006b).

Es necesario llevar a cabo más investigaciones cuantitativas, pero parece que los planes *ex ante* y plurianuales hacen que la ayuda de socorro se oriente más al desarrollo (Alderman y Haque, 2006; Hess y Syroka, 2005; Haddad y Frankenberger, 2003). Harvey señala que “el hecho de que la ayuda a los programas de protección y bienestar social forme parte cada vez más de los programas de desarrollo aumenta la posibilidad de orientar diversamente el debate sobre las interacciones entre la asistencia de socorro y para el desarrollo” (2006: 276). La protección social puede ofrecer un marco propicio para pasar de forma más armónica, cuando proceda, de un enfoque de socorro a otro de desarrollo.

El diseño y la realización de transferencias de dinero y transferencias de alimentos en un marco de protección social pueden ofrecer la ventaja de ajustar y combinar las intervenciones en función del contexto, manteniendo al mismo tiempo la “visión de sistema”. Ilustran estas afirmaciones algunas de las experiencias adquiridas, como por ejemplo la Estrategia de protección social aplicada en el Bangladesh, el Programa de inversiones públicas para la subsistencia y la protección social realizado en el Afganistán, la Política de protección social adoptada en Malawi y el PSBAP que se lleva a cabo en Etiopía (Banco Mundial, 2006; PMA, 2006a; Anderson, 2005).

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

En el presente documento se han expuesto los factores principales que sustentan la opción por las transferencias de dinero o de alimentos. Una conclusión central es que no se puede determinar de antemano cuál es más conveniente, sino que en la ecuación para elegir entre dinero o alimentos juegan un papel importante los objetivos de los programas, los análisis económicos, las evaluaciones de mercado, las necesidades de capacidad y las preferencias de los beneficiarios. Lo que es más importante, la posibilidad de realizar una combinación de transferencias de dinero y de alimentos debería examinarse con criterios más amplios, especialmente si se aplica en el marco de un programa nacional de protección social.

Se van multiplicando las experiencias de diseño y realización de transferencias de dinero, incluso durante las emergencias. Al mismo tiempo, hay datos más empíricos que demuestran ahora la importante función que pueden desempeñar las transferencias de alimentos en situaciones que no son de emergencia. Hay que evitar, sin embargo, las generalizaciones con respecto a las transferencias tanto monetarias como alimentarias. Harvey (2005) advierte que debemos “tener cuidado con hacer de la eficacia de las transferencias en dinero una verdad indiscutible”. Barrett (2006) indica que “el hecho de que los datos sobre los efectos de desincentivo de la ayuda alimentaria sean algo anecdóticos no significa que tales efectos no existan”.

Algunos factores impiden llegar a conclusiones definitivas basándose en las iniciativas de transferencia de efectivo actualmente en curso, sobre todo respecto de la validez de los datos, las perspectivas de dichas transferencias en la ejecución de intervenciones de socorro, y eventuales aspectos de carácter no técnico. A continuación se presenta un resumen de dichos factores.

➤ *Solidez de los datos.* Los estudios disponibles no han alcanzado todavía una “masa crítica” que permita extraer enseñanzas fiables. El número de las transferencias de efectivo aumenta pero éstas siguen siendo marginales en comparación con la magnitud de las operaciones de ayuda alimentaria y la experiencia adquirida en esta esfera. Salvo en algunos casos (por ejemplo, el proyecto experimental del PMA en Sri Lanka), las transferencias de dinero han sido autoevaluadas y a menudo carecen de un análisis cuantitativo sólido que incluya información básica sobre los

hogares, encuestas de seguimiento y datos sólidos para realizar análisis de mercados. Por ejemplo, en una evaluación reciente de los planes de transferencia de dinero de Oxfam en Zambia y Malawi se señalaba que “... Ninguno de estos programas en los países pudo responder con certeza a preguntas cruciales como las referentes a cuánto pagaba la gente por los alimentos y dónde los compraba” (Harvey y Savage, 2006: 6).

- *Perspectivas a corto plazo.* En su mayor parte, las transferencias de dinero se realizan en el marco de proyectos piloto, que son, por definición, a corto plazo. Ello limita los posibles cambios comportamentales (de parte de los hogares y de los comerciantes), lo que hace difícil detectar posibles efectos multiplicadores en la economía y perseguir efectos nutricionales a más largo plazo.
- *Ampliación de la escala.* Existe un posible desfase entre los datos disponibles, la capacidad de ejecución y la formulación de políticas. Hay una presión cada vez mayor por ampliar las dimensiones de los pequeños proyectos piloto de transferencias monetarias, en algunos casos a escala nacional. Algunos actores han comenzado a propugnar cambios políticos importantes en el ámbito de las estrategias de protección social a más largo plazo. Pero escasas capacidades sobre el terreno suelen limitar las posibilidades de ampliar en plazos breves la escala de los proyectos. Antes de hacer cualquier intento por realizar transferencias de dinero en gran escala habría que evaluar atentamente las capacidades e incrementarlas.

Teniendo en cuenta estos factores, de la teoría y experiencia sobre las transferencias de dinero y de alimentos pueden desprenderse cuatro conclusiones provisionales principales.

- *De “dinero o alimentos” a “dinero y alimentos”.* Las marcadas variaciones que existen en los objetivos de los programas, la situación del mercado y los niveles de capacidad en la mayoría de los países hacen pensar que el dinero y los alimentos pueden ser insumos complementarios y no soluciones excluyentes. La dinámica del mercado y los factores a más largo plazo, tales como las capacidades institucionales, evolucionan con el tiempo. La composición de una transferencia y el equilibrio entre dinero y alimentos deberían ser suficientemente flexibles

como para ajustarse a las circunstancias. Las diferentes condiciones en las que el dinero o los alimentos promueven con mayor eficacia la labor en favor de la seguridad alimentaria y nutricional indican que existe un margen considerable de posibilidades no exploradas que llevan a considerar las transferencias monetarias y alimentarias como instrumentos complementarios que se refuerzan mutuamente, y no como soluciones rígidas excluyentes.

- › *Las transferencias como componentes de estrategias de protección social más amplias.* De por sí, las transferencias de dinero y las de alimentos no son estrategias sino instrumentos. En cuanto tales, deberían formar parte integrante de unas estrategias de protección social coherentes, como lo demuestra actualmente el PSBAP realizado en Etiopía. La ampliación de la escala de las operaciones, el fomento de la capacidad, las estrategias de retirada, la financiación plurianual y la institucionalización son otras tantas cuestiones estrechamente relacionadas con el diseño de estrategias de protección social a más largo plazo.
- › *Una dicotomía obsoleta: los alimentos en las emergencias, el dinero para las actividades de desarrollo.* Las transferencias de dinero y de alimentos pueden funcionar en contextos tanto de emergencia como de desarrollo¹³. Ahora bien, es posible que el dinero no sea lo más apropiado inmediatamente después de una emergencia. Se necesitan más investigaciones para entender mejor el potencial del dinero en las diferentes situaciones de emergencia (comienzo lento o rápido; emergencias naturales; emergencias complejas). Por otro lado, con sujeción al principio de que las soluciones han de adaptarse a cada contexto, y sin excluir la función que pueden desempeñar las transferencias de alimentos, es posible que, cuando las condiciones lo permitan, se pueda atender mejor a las estrategias de protección social a más largo plazo aplicando “el principio de la entrega de dinero en primer lugar”.
- › *Cuestiones transversales.* Las transferencias tanto de dinero como de alimentos requieren toda una serie de procesos comunes, tales como evaluaciones adecuadas de las necesidades, seguimiento de los mercados, mecanismos de preparación para afrontar las emergencias y presencia de planes para imprevistos. También pueden considerarse cuestiones transversales las características del diseño, tales como la inclusión

de condiciones –por ejemplo, visitas a los centros de salud– y las modalidades de selección de beneficiarios.

Un debate fecundo y equilibrado sobre las transferencias de dinero y de alimentos debería basarse en las políticas destinadas a abordar las causas profundas de la inseguridad alimentaria. Las transferencias constituyen un componente decisivo de tales políticas, pero no deben reemplazarlas. Se necesita un criterio práctico para comprender mejor los factores que generan situaciones de vulnerabilidad *en un determinado contexto*, identificar las opciones más apropiadas, garantizar la existencia de condiciones que permitan una ejecución y seguimiento eficaces y eficientes, e incluir tales programas en el marco de estrategias de desarrollo y de protección social más amplias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdulai A., C. Barrett y J. Hoddinott (2005): "Does Food Aid Really Have Disincentive Effects? New Evidence from Markets and Households in Sub-Saharan Africa". *World Development* 33(10) (págs. 1689-1704).
- Adams L. y E. Kebede (2005): "Breaking the Poverty Cycle: A Case Study of Cash Interventions in Ethiopia", ODI, HPG Background Paper: Londres.
- Aheeyar M. (2006): "Cash Delivery Mechanisms in Tsunami-Affected Districts of Sri Lanka", ODI, HPG Background Paper: Londres.
- Ahmed A. (2005): "Comparing Food and Cash Incentives for Schooling in Bangladesh", IIPA: Washington, D.C.
- Ahmed A. (1993): "Food Consumption and Nutritional Effects of Targeted Food Interventions in Bangladesh", IIPA, Bangladesh Food Policy Project Manuscript n° 31: Washington, D.C.
- Ahmed A. y Y. Shams (1994): "Nutritional Effects of Cash Versus Commodity-Based Public Works Programs", IIPA, Bangladesh Food Policy Project Manuscript n° 63: Washington, D.C.
- Ahmed S. (2005): "Delivery Mechanisms of Cash Transfer Programs to the Poor in Bangladesh", Banco Mundial, Social Protection Discussion Paper n° 0520: Washington, D.C.
- Alderman H. (2002): "Los subsidios como una red de protección social: efectividad y retos", Banco Mundial, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social n° 0224: Washington, D.C.
- Alderman H. (1986): "The Effect of Food Price and Income Changes on the Acquisition of Food by Low-Income Households", IIPA: Washington, D.C.
- Alderman, H y T. Haque (2006): "Countercyclical Safety Nets for the Poor and Vulnerable", *Food Policy* 31(4) (págs. 372-383).
- Alderman H., A. Rajkumar y W. Wiseman (2006): "Ethiopia Productive Safety Net Programme: Wage Rate Purchasing Power Study", Banco Mundial: Washington, D.C.
- Ali D., F. Toure y T. Kiewied (2005): "Cash Relief in a Contested Area. Lessons From Somalia", ODI, Humanitarian Practice Network Paper n° 50: Londres.
- Anderson S. (2005): "Productive Safety Net Programme: Lessons Learned from the First Year of Implementation. Streamlining Key Procedures with a Focus on Woreda Level", Food Economy Group: Addis Abeba.
- Balzer N. y U. Gentilini (2006): "WFP and Cash Transfers in Malawi: Issues, Options and Way Forward", PMA: Lilongwe y Roma, mimeografía.
- Barrett C. (2006): "Food Aid As Part of a Coherent Strategy to Advance Food Security Objectives", FAO, Documento de debate ESA/06/09: Roma.
- Barrett C. (2002): "Food Security and Food Assistance Programs", en Gardner B. y G. Rausser (eds.): *Handbook of Agricultural Economics*: Amsterdam.
- Barrett C. y D. Maxwell (2005): "Food Aid after Fifty Years: Recasting Its Role", Routledge: Londres.
- Barrientos A. y J. De Jong (2004): "Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing?", *Development Policy Review* 24(5) (págs. 537-552).
- Basu K. (1996): "Relief Programs: When It May Be Better to Give Food Instead of Cash", *World Development* 24(1) (págs. 91-96).
- Bigman D. (1985): "Food Policies and Food Security Under Instability. Modeling and Analysis", Lexington Books: Toronto.
- Blackorby C. y D. Donaldson (1988): "Cash versus Kind, Self-Selection, and Efficient Transfers", *American Economic Review* 78(4) (págs. 691-700).
- Bouis H. y L. Haddad (1990): "Effects of Agricultural Commercialization on Land Tenure, Household Resource Allocation, and Nutrition in the Philippines", IIPA: Washington, D.C.
- Brown L. y U. Gentilini (2006): "On the Edge: The Role of Food-Based Safety Nets in Managing Food Insecurity", UNU/WIDER, Research Paper n° 111: Helsinki.
- Case A. y A. Deaton (1998): "A Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa", *Economic Journal* 108(450) (págs. 1330-61).
- Castaneda T. (2000): "The Design, Implementation and Impact of Food Stamps Programs in Developing Countries", Banco Mundial, Nutrition Toolkit n° 6: Washington, D.C.

- CGD (Centre for Global Development) (2005): "Can Food Aid Be a More Effective Development Tool?", acta de la Conferencia, Institute for International Economics: Washington, D.C.
- Chabot P. y P. Dorosh (2007): "Wheat Markets, Food Aid and Food Security in Afghanistan", Food Policy, de próxima publicación.
- Chuzu P. y M. Viola (2006): "Market-Based Food Assistance Pilot Project: Report of Final Evaluation", CARE International: Indonesia.
- Coady D., M. Grosh y J. Hoddinott (2004): "The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons", Banco Mundial e IIPA: Washington, D.C.
- Coate S. 1989: "Cash versus Direct Food Relief", Journal of Development Economics 30(2) (págs. 199-224).
- Concern Universal (2006): "Lessons from a Direct Welfare Transfer Intervention: A Pilot Project by Concern Universal in Malawi", Lilongwe.
- Concern Worldwide (2006a): "Malawi Food and Cash Transfer (FACT) Project. Tracing of Project Evolution, Planning and Implementation – December 2005 to April 2006", Lilongwe.
- Concern Worldwide (2006b): "Dowa Emergency Cash Transfer (DECT) Project, Dowa District, Malawi – Project Proposal", Lilongwe.
- Concern Worldwide y Oxfam (2006): "Social Cash Transfers: Learning for Social Protection – Forum Briefing and Output Paper", Lilongwe.
- Creti P. y S. Jaspars (eds.) (2006): "Cash Transfer Programming in Emergencies", Oxfam: Oxford.
- Das J., D. Quy-Toan y B. Ozler (2005): "Reassessing Conditional Cash Transfer Programs", World Bank Research Observer 20(1) (págs. 57-80).
- Datt G., E. Payongayong, J. Garrett y M. Ruel (1997): "The GAVPU Cash Transfer Program in Mozambique: An Assessment", IIPA, Food Consumption and Nutrition Discussion Paper n° 36: Washington, D.C.
- De Janvry A., F. Finan, E. Sadoulet y R. Vakis (2006a): "Can Conditional Cash Transfer Programs Serve as Safety Nets in Keeping Children at School and From Working When Exposed to Shocks?", Journal of Development Economics 79(2) (págs. 349-373).
- De Janvry A., E. Sadoulet, P. Solomon y R. Vakis (2006b): "Uninsured Risk and Asset Protection: Can Conditional Cash Transfer Programs Serve as Safety Nets?", Banco Mundial, Social Protection Discussion Paper n° 0604: Washington, D.C.
- De la Brière B. y L. Rawlings. 2006. "Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?", Banco Mundial, Social Protection Discussion Paper n° 0603: Washington, D.C.
- De Waal A. (1991): "Emergency Food Security in Western Sudan: What Is It For?", en S. Maxwell (ed.): "To Cure All Hunger: Food Policy and Food Security in Sudan", Intermediated Technology Publications: Londres.
- Deaton A. (1992): "Understanding Consumption", Oxford University Press.
- Del Ninno C. y P. Dorosh (2002): "In-Kind Transfers and Household Food Consumption: Implications for Targeted Food Programs in Bangladesh", IIPA, Food Consumption and Nutrition Discussion Paper n° 134: Washington, D.C.
- Del Ninno C., P. Dorosh. y K. Subbarao (2005): "Food Aid and Food Security in the Short and Long Run: Country Experience from Asia and Sub-Saharan Africa", Banco Mundial, Social Protection Discussion Paper n° 0538: Washington, D.C.
- Dercon S. y P. Krishnan (2004): "Food Aid and Informal Insurance", en S. Dercon (ed.): "Insurance Against Poverty": Oxford University Press.
- Devereux S. (2006): "Cash Transfers and Social Protection", documento elaborado para el seminario SARPN-RHVP-Oxfam titulado "Cash Transfer Activities in Southern Africa": Johannesburgo.
- Devereux S. (2003): "Policy Options for Increasing the Contribution of Social Protection to Food Security", IDS: Brighton.
- Devereux S. (2002): "Social Protection for the Poor: Lessons from Recent International Experience", IDS, Working Paper n° 142: Brighton.
- Devereux S. (1988): "Entitlements, Availability and Famine", Food Policy 13(3) (págs. 270-282).
- Devereux S. y R. Sabates-Wheeler (2004): "Transformative Social Protection", IDS, Working Paper n° 232: Brighton.
- Devereux S., P. Mvula y C. Solomon (2006): "After the FACT: An Evaluation of Concern Worldwide's Food and Cash Transfers Project in Three Districts of Malawi, 2006", IDS: Brighton.

- Devereux S., J. Marshall, J. MacAskill y L. Pelham (2005): "Making Cash Count: Lessons from Cash Transfer Schemes in East and Southern Africa for Supporting the Most Vulnerable Children y Households", Save the Children UK, HelpAge International e IDS: Londres y Brighton.
- Donovan C., McGlinchy, J. Staaaz y D. Tschirley (2005): "Desk Review: Emergency Needs Assessment and the Impact of Food Aid on Local Markets", PMA, ODAN: Roma.
- Dorosh P., C. Del Ninno y Q. Shahabuddin (eds.) (2004): "The 1998 Floods and Beyond: Towards Comprehensive Food Security in Bangladesh", IIPA y University Press: Dhaka.
- DFID (Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido) (2006): "Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor", Londres.
- DFID (2005): "Social Transfers and Chronic Poverty: Emerging Evidence and Challenges Ahead". Practice Paper, Londres.
- Dreze J. y A. Sen (1989): "Hunger and Public Action", Oxford Clarendon Press.
- Edirisinghe N. (2005): "Anticipating the Effects, Comparative Advantages and Limits of Proposed Cash Transfers in Lieu of Food in Sri Lanka's Tsunami-related Emergency", PMA, ODAN: Roma.
- Edirisinghe N. (1998): "The Food Factor", PMA, documentos de antecedentes para "Time for Change: Food Aid and Development Consultation": Roma.
- Ehrenpreis D. (ed.) (2006): "Social Protection: the Role of Cash Transfers", PNUD, Centro Internacional de Pobreza: Brasilia.
- Faminow M. (1995): "Issues in Valuing Food Aid: the Cash or In-Kind Controversy". Food Policy 20(1) (págs. 3-10).
- Farrington J. y R. Slater (2006): "Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain", Development Policy Review 24(5) (págs. 499-512).
- Farrington J., P. Harvey y R. Slater (2005): "Cash Transfers in the Context of Pro-Poor Growth", documento elaborado para el CAD/OCDE: París.
- Farrington J., N. Saxena, T. Barton y R. Nayak (2003): "Post offices, Pension and Computers: New Opportunities for Combining Growth and Social Protection in Weakly-Integrated Rural Areas?", ODI, Natural Resource Perspectives n° 87: Londres.
- Fraker T. (1990): "The Effects of Food Stamps on Food Consumption: A Review of the Literature", USDA: Washington, D.C.
- Fraker T., A. Martini y J. Ohls (1995): "The Effects of Food Stamps Cashout on Food Expenditures: An Assessment of the Findings from Four Demonstrations", Journal of Human Resources 30(4) (págs. 622-649).
- Gebre-Selassie S. y T. Beshah (2003): "Evaluation of Cash for Relief Project in South and North Wollo Zones of the Amhara National Regional State, Ethiopia", Ethiopian Economic Policy Research Institute: Addis Abeba.
- Gelan A. (2006): "Cash or Food Aid? A General Equilibrium Analysis for Ethiopia", Development Policy Review 24(5) (págs. 601-624).
- Gentilini U., W. Herfurth y H. Scheuer (2006): "Evaluation of the WFP Combined Cash and Food-for-Work Programme in Georgia – Synthesis of Key Findings", SDC y PMA: Tbilisi, mimeografía.
- Gentilini U. (2005): "Mainstreaming Safety Nets in the Social Protection Policy Agenda: A New Vision or the Same Old Perspective?", FAO, eJournal of Agricultural and Development Economics 2(2) (págs. 133-157).
- Getahun H., F. Lambein, M. Vanhoorne y P. Van der Stuyft (2003): "Food Aid Cereals to Reduce Neurolathyrism Related to Grass-Pea Preparations During Famine", The Lancet 362 (págs. 1808-1810).
- Gilligan D. y J. Hoddinott (2004): "The Impact of Food Aid on Consumption and Asset Levels in Rural Ethiopia", IIPA: Washington, D.C.
- Glewwe P. y P. Olinto (2005): "Evaluating the Impact of Conditional Cash transfers on Schooling: An Experimental Analysis of Honduras PRAF Program", IIPA: Washington, D.C.
- Gobierno de Zambia, DFID, USAID y PMA (2005): "Real-Time Self-Evaluation of the Response to the Food Crisis in Zambia 2005-2006", Lusaka.
- GTZ (Ministerio de Desarrollo Económico y Cooperación alemán) (2005): "Social Cash Transfers: Reaching the Poorest. A Contribution to the International Debate Based on Experience in Zambia", Bonn.
- Guluma Y. (2004): "Cash for Work Projects: a Case Study in the Democratic Republic of Congo", Save the Children UK: Londres.

- Haddad L. y T. Frankenberger (2003): "Integrating Relief and Development to Accelerate Reductions in Food Insecurity in Shock-Prone Areas", USAID, Occasional Paper n° 2: Washington, D.C.
- Haddad L., H. Alderman y J. Hoddinott (eds.) (1997): "Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries. Models, Methods, and Policy", IIPA. John Hopkins University Press.
- Handa S. y B. Davis (2006): "The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and Caribbean", *Development Policy Review* 24(5) (págs. 513-536).
- Harvey P. (2006): "Editorial: Mini Special Issue on Cash Transfers", *Disasters* 30(3) (págs. 273-276).
- Harvey P. (2005): "Cash and Vouchers in Emergencies", ODI, HPG Discussion Paper: Londres.
- Harvey P. y K. Savage (2006): "No Small Change. Oxfam GB Malawi and Zambia Emergency Cash Transfer Projects: a Synthesis of Key Learning", ODI: Londres.
- Harvey P. y N. Marongwe (2006): "Independent Evaluation of Oxfam GB Zambia's Emergency Cash-Transfer Programme", ODI: Londres.
- Harvey P., R. Slater y J. Farrington (2005): "Cash Transfers: Mere 'Gadaffi Syndrome' or Serious Potential for Rural Rehabilitation and Development?", ODI, *Natural Resource Perspectives* n° 97: Londres.
- Heinrich C. (2007): "Demand and Supply-Side Determinants of Conditional Cash Transfer Program Effectiveness", *World Development* 35(1) (págs. 121-143).
- Hess, U. y J. Syroka (2005): "Weather-Based Insurance in Southern Africa: The Case of Malawi", Banco Mundial, *ARD Discussion Paper* n° 13: Washington, D.C.
- Hoddinott J., M. Cohen y M. Soledad Bos (2004): "Re-Defining the Role of Food Aid", IIPA: Washington, D.C.
- Hoffman C. (2005): "Cash Transfer Programmes in Afghanistan: A Desk Review of Current Policy and Practice", ODI, HPG Background Paper: Londres.
- Holzmann R y S. Jorgensen (2000): "Menejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá", Banco Mundial, *Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social* n° 0006: Washington, D.C.
- IDS (Institute of Development Studies) (2006): "Looking at Social Protection through a Livelihoods Lens", *In Focus* n° 01: Brighton.
- IFRC/RCS (2006): "Cash and Vouchers Seminar Proceedings", Ginebra.
- Jaspars S. (ed.) (2006): "From Food Crisis to Fair Trade. Livelihoods Analysis, Protection and Support in Emergencies", Oxfam/ENN, *Special Supplement Series* n° 3: Oxford.
- Kakwani N., F. Veras Soares y H. Son (2005): "Conditional Cash Transfers in African Countries", PNUD, *Centro Internacional de Pobreza, Working Paper* n° 9: Brasilia.
- Lafaurie M.T. y C. Velasquez Leiva (2004): "Transferring Cash Benefits Through the Banking Sector in Colombia", Banco Mundial, *Social Protection Discussion Paper* n° 0409: Washington, D.C.
- Levine S. y C. Chastre (2004): "Missing the Point: An Analysis of Food Security Interventions in the Great Lakes", ODI, *Humanitarian Practice Network Paper* n° 47: Londres.
- Levinsohn J. y M. McMillan (2005): "Does Food Aid Harm the Poor? Household Evidence from Ethiopia", National Bureau of Economic Research, *Working Paper* n° 11048: Cambridge.
- Lindert K., E. Skoufias y J. Shapiro (2006): "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", Banco Mundial, *Social Protection Discussion Paper* n° 0605: Washington, D.C.
- Low J., J. Garrett y V. Ginja (1999): "Can Cash Transfers Programs Work in Resource-Poor Countries? The Experience of Mozambique", IIPA, *Food Consumption and Nutrition Discussion Paper* n° 74: Washington, D.C.
- Maluccio J. y R. Flores (2005): "Impact Evaluation of the Pilot Phase of the Nicaraguan Red de Protección Social", IIPA, *Research Report* n° 141: Washington, D.C.
- Mattinen H y K. Ogden (2006): "Cash-based Interventions: Lessons from Southern Somalia", *Disasters* 30(3) (págs. 297-315).
- McMillan J. (2002): "Reinventing the Bazaar. A Natural History of Markets". Norton and Company": Nueva York.
- Migotto M., B. Davis, G. Carletto y K. Beegle (2006):

“Measuring Food Security Using Respondents’ Perception of Food Adequacy”, UNU/WIDER, Research Paper n° 88: Helsinki.

Morley S. y D. Coady (2003): “From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries”, Center for Global Development e IIPA: Washington, D.C.

Mwale B. (2006): “The Effects, Comparative Advantages and Limits of Cash Transfers in Lieu of Food Transfers in Districts Worst Hit by Food Insecurity in Malawi: A Case Study for Nsanje and Chikwawa Districts”, PMA: Lilongwe.

OCDE (2005): “The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter?”, CAD: París.

ODI (Instituto de Desarrollo de Ultramar) (2006): “Tsunami Cash Learning Project Experience-Sharing Workshop in Chennai, India: Workshop Report”, Londres.

Omamo S.W. y J. Farrington (2004): “Policy Research and African Agriculture: Time for a Dose of Reality?”, ODI, Natural Resource Perspectives n° 90: Londres.

Owens T., J. Hoddinott y B. Kinsey (2003): “Ex-Ante Actions and Ex-Post Public Responses to Drought Shocks: Evidence and Simulations from Zimbabwe”, World Development 31(7) (págs. 1239-1255).

Oxfam (2005a): “Food Aid or Hidden Dumping? Separating Wheat from Chaff”, International Briefing Paper n° 71: Oxford.

Oxfam (2005b): “Oxfam GB’s Experience with Cash for Work. Summaries of Evaluations in Bangladesh, Uganda, Kenya, Afghanistan and Haiti”, Oxford.

Peppiat D., J. Mitchell y P. Holzmann (2001): “Cash Transfers in Emergencies: Evaluating Benefits and Assessing Risks”, ODI, Humanitarian Practice Network Paper n° 35: Londres.

Pingali P. y Y. Khwaya (2004): “Globalisation of Indian Diets and the Transformation of Food Supply Systems”, FAO, Documento de debate ESA/4-05: Roma.

Pinstrup-Andersen P. (ed.) (1988): “Food Subsidies in Developing Countries. Costs, Benefits and Policy Options”, John Hopkins University Press.

Quisumbing A. (2003): “Food Aid and Child Nutrition in Rural Ethiopia”, World Development 31(7) (págs. 1309-1324).

Rami H. (2002): “Food Aid Is Not Development”, Dependencia para Operaciones de Emergencia en Etiopía (UN-EUE): Addis Abeba.

Rauch E. y H. Scheuer (2003): “Cash Workbook”, SDC: Berna.

Ravallion M. (2003): “Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-Offs and Policy Options”, Banco Mundial, Social Protection Discussion Paper n° 0314: Washington, D.C.

Ravallion M. (1996): “Famines and Economics”, Banco Mundial, Policy Research Working Paper n° 1693: Washington, D.C.

Rawlings L. y G. Rubio (2005): “Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs”, World Bank Research Observer 20(1) (págs. 29-55).

Rawlings L. (2005): “A New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programs”, International Social Security Review 58(2-3) (págs. 133-161).

Reed B. y J-P. Habicht (1998): “Sales of Food Aid As Sign of Distress, Not Excess”. The Lancet 351 (págs. 128-130).

Reutlinger S. (1999): “From ‘Food Aid’ to ‘Aid for Food’: into the 21st Century”. Food Policy 24(1) (págs. 7-15).

RHVP (Regional Hunger and Vulnerability Programme) (2006): “Focus on Cash Transfers”, Wahenga News, n° 3 (octubre): Johannesburgo.

Rogers B. y J. Coates (2002): “Food-Based Safety Nets and Related Programs”, Tufts University, Food Policy and Applied Nutrition Discussion Paper n° 12: Medford.

Sadoulet E. y A. de Janvry (2004): “Making Conditional Cash Transfers More Efficient”, Universidad de California, CUDARE Working Paper n° 989: Berkeley.

Sadoulet E., F. Finan, A. de Janvry y R. Vakis (2004): “Can Conditional Cash Transfer Programs Improve Social Risk Management? Lessons for Education and Child Labor Outcomes”, Banco Mundial, Social Protection Discussion Paper n° 0420: Washington, D.C.

SALDRU (Departamento Sudafricano de Investigación Laboral y sobre el Desarrollo) (2005): “Public Works in the Context of HIV/AIDS. Innovations in Public Works for Reaching the Most Vulnerable Children and Households in East and

Southern Africa”. Universidad del Ciudad del Cabo: Sudáfrica.

Samson M., van Niekerk I. y K. Mac Quene. 2006. “Designing and Implementing Social Transfers Programmes”. Economic Policy Research Institute: Ciudad del Cabo.

Schady N. y M. Araujo (2006): “Cash Transfers, Conditions, School Enrolment, and Child Work: Evidence from a Randomized Experiment in Ecuador”. Banco Mundial: Washington, D.C.

Schubert B. (2006a): “Manual of Operations for the Mchinji Pilot Social Cash Transfer Scheme”. UNICEF: Lilongwe.

Schubert B. (2006b): “Designing a Social Cash Transfers Scheme for Malawi – Second Report”. UNICEF: Lilongwe.

Schubert B. (2006c): “Designing a Social Cash Transfers Scheme for Malawi – Third and Final Report”. UNICEF: Lilongwe.

Schubert B. (2006d): “Guidelines for Internal Monitoring of the Mchinji Pilot Social Cash Transfer Scheme”. UNICEF: Lilongwe.

Schubert B. (2005): “The Pilot Social Cash Transfer Scheme in the Kalomo District, Zambia”. CPRC, Working Paper n° 52: Manchester.

Schubert B. y M. Huijbregts (2006): “The Malawi Social Cash Transfer Pilot Scheme: Preliminary Lessons Learned”. Documento elaborado para la conferencia sobre las Iniciativas para la protección social de la infancia, la mujer y la familia – Análisis de las experiencias recientes (Nueva York, octubre de 2006), UNICEF: Nueva York.

Schubert B. y R. Slater (2006): “Social Cash Transfers In Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional?”. *Development Policy Review* 24(5) (págs. 571-578).

Schulthes J. (2000): “Is There a Future for WFP as a Development Agency? Or Does Food Aid Still Have a Comparative Advantage?”. en E. Clay y O. Stokke (eds.) “Food Aid and Human Security”: Londres.

SDC (Organismo Suizo de Cooperación al Desarrollo) y FICR (2005): “Joint External Review on In-Kind and Cash Distribution Projects in 2003 in Zavkhan Aimag, Mongolia”. Berna y Ginebra.

Sen A. (1985): “Commodities and Capabilities”, en P. Hennipman (ed.) *Lectures in Economics*: North Holland.

Sen A. (1981): “Poverty and Famines. An Essay on Entitlements and Deprivation”. Oxford University Press.

Senauer B. y N. Young (1986): “The Impact of Food Stamps on Food Expenditures: Rejection of the Traditional Model”. *American Journal of Agricultural Economics* 68(1) (págs. 37-43).

Sesnan B. (2004): “The Case for Cash: Goma after the Nyiragongo Eruption”. ODI, *Humanitarian Exchange* 28. Londres.

Sharma M. (2006): “An Assessment of the Effects of the Cash Transfer Pilot Project on Household Consumption Patterns in Tsunami Affected Areas of Sri Lanka”. IIPA: Washington, D.C.

Sharma M. (2005): “The Impact of Food Aid on Consumption and Asset Levels in Rural Malawi”. IIPA: Washington, D.C.

Shepherd A. (2004): “General Review of Current Social Protection Policies and Programmes”, documento elaborado para el DFID: Londres.

Skoufias E. (2005): “PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico”.

IIPA, Research Report n° 139: Washington D.C.

Slater R. y J. Dana. (2006): “Tackling Vulnerability to Hunger in Malawi Through Market-based Options Contracts: Implications for Humanitarian Agencies”. *Humanitarian Exchange* 33 (págs. 13-17).

Smith W. y K. Subbarao. (2003): “¿Cuál es el papel de las transferencias de la red de protección social en los países de muy bajo ingreso?”. Banco Mundial, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social n° 0301: Washington, D.C.

Southworth H. (1945): “The Economics of Public Measures to Subsidize Food Consumption”. *Journal of Farm Economics* 27 (págs. 28-36).

Stifel D. y H. Alderman. (2006): “The ‘Glass of Milk’ Subsidy Program and Malnutrition in Peru”. *World Bank Economic Review* 20(3) (págs. 421-448).

Stites E., H. Young, S. Titus y P. Walker. 2005. “Non-Food Responses to Food Insecurity in Emergencies”. PMA, ODAN: Roma.

Subbarao K. (2003): “Perturbaciones Sistémicas y Protección Social: Función y Eficacia de los Programas Públicos de Empleo”. Banco Mundial, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social n° 0302: Washington, D.C.

- Tabor S. (2002a): "Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfers Programs". Banco Mundial, Social Protection Discussion Paper n° 0223: Washington, D.C.
- Tabor S. (2002b): "Direct Cash Transfers". Banco Mundial, Social Safety Nets Primer Series: Washington D.C.
- TANGO International (2004): "Development Relief". Informe de conferencia. Washington, D.C.
- Tchachua L. (2006): "Step by Step Implementation Guide for Unconditional Cash Transfer Programming". PMA y Oxfam: Colombo.
- Thaler R. (1990): "Anomalies: Saving, Fungibility, and Mental Accounts". *Journal of Economic Perspectives* 4(1) (págs. 193-205).
- Thurow L. (1974): "Cash versus In-Kind Transfers". *American Economic Review* 64 (págs. 190-195).
- Tobin J. (1970): "On Limiting the Domain of Inequality." *Journal of Law and Economics* 13 (págs. 263-277).
- UNICEF (2005): "Innovations in Social Protection in Eastern and Southern Africa: Reaching the Most Vulnerable Children in the Context of HIV and AIDS". Nueva York.
- von Braun J. (2003): "Defining the Role of Food Aid: Berlin Statement". Seminario internacional titulado "Food Aid: Contributions and Risks to Sustainable Food Security", Berlín.
- von Braun J., Teklu T. y P. Webb. (1999): "Famine in Africa: Causes, Responses and Prevention". IIPA. John Hopkins University Press.
- Watkins B. (2003): "Market Analysis and Emergency Needs Assessment: A Review of the Issues". PMA, ODAN: Roma.
- Webb P. (2003a): "Food as Aid: Trends, Needs and Challenges in the 21th Century". PMA, Occasional Paper n° 14: Roma.
- Webb P. (2003b): "The Under-Resourcing of Rights: Empty Stomachs and Other Abuses of Humanity". *New England Journal of International and Comparative Law* 9(1) (págs. 135-157).
- Webb P. y B. Rogers. (2003): "Addressing the 'In' in Food Insecurity". USAID, Occasional Paper n° 1: Washington, D.C.
- Webb, P. y S. Kumar (1995): "Cash and Food for Work in Ethiopia: Experiences During Famine and Macroeconomic Reform". In J. von Braun (ed) *Employment for Poverty Reduction and Food Security*. IIPA: Washington, D.C.
- PMA (2006a): "Cash in Emergencies and Transition: Technical Meeting Report". ODAN y PDPS: Roma.
- PMA (2006b): "Social Protection Primer". PDPS; Roma, de próxima publicación.
- PMA (2005): "Manual de evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias". ODAN: Roma.
- PMA (2004): "Alimentos para la nutrición: mayor integración de las actividades de nutrición en el PMA". EB.A/2004/5-A, Roma.
- Banco Mundial (2006): "Malawi Poverty and Vulnerability Assessment. Investing in Our Future" (borrador de junio), Lilongwe y Washington, D.C.
- Yamano T., H. Alderman y L. Christiaensen (2005): "Child Growth, Shocks and Food Aid in Rural Ethiopia". *American Journal of Agricultural Economics* 87(2) (págs. 273-288).

CONJUNTO DE INSTRUMENTOS Y RECURSOS RELATIVOS A LAS TRANSFERENCIAS DE DINERO

Sitios Web

- CPRC – Chronic Poverty Research Centre:
<http://www.chronicpoverty.org/>
- DFID: <http://www.dfid.gov.uk/>
- FAO, ESA Division: <http://www.fao.org/es/esa/>
- GTZ: <http://www.gtz.de/en/index.htm>
- IDS, Vulnerability and Poverty Reduction Team:
<http://www.ids.ac.uk/ids/pvty/index.html>
- IFPRI, Food Consumption and Nutrition Division:
<http://www.ifpri.org/divs/fcnd.htm>
- IFRC: <http://www.ifrc.org/>
- ILO, Social Protection:
<http://www.ilo.org/public/english/support/publ/boookssp.htm>
- OECD/DAC, Network on Poverty Reduction:
http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_34621_1_1_1_1_1,00.html
- Oxfam:
<http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?isbn=0855985631>
- SC-UK:
<http://www.savethechildren.org.uk/scuk/jsp/newhome.jsp?flash=true>
- ODI, HPG-Humanitarian Policy Group:
www.odi.org.uk/hpg/Cash_vouchers.html
- SDC: <http://www.sdc.admin.ch/>
- SARPAN – Southern Africa Regional Poverty Network: <http://www.sarpan.org.za/>
- UNDP, International Poverty Centre:
<http://www.undp-povertycentre.org/>
- UNHCR: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>
- USAID, Poverty Frontiers:
<http://www.povertyfrontiers.org/>
- USDA, Economic Research Service:
<http://www.ers.usda.gov/>
- World Bank, Social Protection Sector:
www.worldbank.org/sp

Programas nacionales de transferencias de dinero

- Bolsa Família (Brazil):
www.mds.gov.br/bolsafamilia
- Chile Solidario (Chile): www.chilesolidario.gov.cl
- Programa Puente (Chile): www.programapuente.cl
- Familias en Acción (Colombia)
http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Familias_Accion/index_Familias_Accion.htm
- Food Stamps Program (United States):
<http://www.ers.usda.gov/Browse/FoodNutritionAssistance/FoodStampProgram.htm>
- Bono de Desarrollo Humano (Ecuador)
<http://www.pps.gov.ec/>
- Program for Advancement through Health and Education (PATH) (Jamaica)
http://www.npep.org.jm/Project_Description/project_description.html
- Oportunidades (formerly Progresá) (Mexico):
www.oportunidades.gob.mx
- Red de Protección Social (Nicaragua)
<http://www.mifamilia.gob.ni/web/index.asp?idPgW=44&idSbM=36&idPpW=93>
- Kalomo District pilot (Zambia):
<http://www.socialcashtransfers-zambia.org/>

Conferencias sobre las transferencias de dinero (2005-2006)

- “Regional workshop on cash transfer activities in southern Africa” (Oxfam-SARPAN-RVHP, Johannesburg, October 2006)
- “Technical meeting on cash transfers in emergencies and transitions” (WFP, Addis Ababa October 2006)
- “Cash transfers - launch and discussion of the joint special issues of Development Policy Review and Disasters” (ODI, London September 2006)
http://www.odi.org.uk/speeches/cash_transfers/index.html

- “Third international conditional cash transfers conference” (World Bank, Istanbul, June 2006)
<http://info.worldbank.org/etools/icct06/welcome.asp>
- “Tsunami cash learning project experience-sharing workshop” (ODI, Chennai, March 2006)
- “Cash and vouchers seminar” (IFRC/RCS, Geneva, May 2006)
- “Cash and emergency relief conference” (ODI, London, January 2006)
<http://www.odi.org.uk/hpg/cashconference.html>
- “Cash: a new currency for emergency interventions? Lessons from recent experience” (ODI, London, May 2005)
http://www.odi.org.uk/hpg/meetings/Cash_Meeting_Reports.pdf

CD

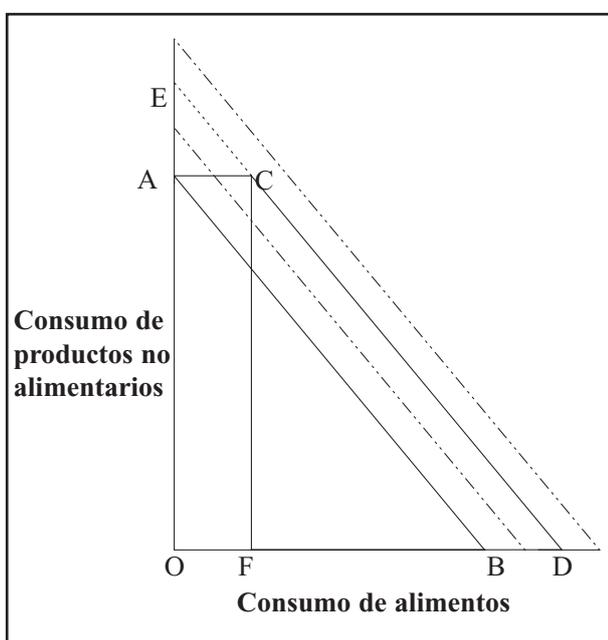
- “UNICEF Mchinji social cash transfer scheme, Malawi”
- “ODI Humanitarian Practice Network publications”
- “SDC cash e-book”
- “World Bank safety net: protecting the vulnerable”

DVD

- “SDC cash for drought victims in Moldova”
- “Third international CCT conference. Social risk mitigation project: conditional cash transfers informative videos”

Anexo

La siguiente ilustración se debe mucho a Sharma (2006). Considere dos programas diferentes, por ejemplo una distribución general de alimentos (DGA) y un plan de transferencia de dinero. La teoría económica estándar prevé que muchos de los efectos de la transición al sistema basado en el dinero depende de que la ración de alimentos de la DGA haya sido “inframarginal”; o sea, de que las tasas de consumo de los hogares que reciben el dinero hayan sido mayores que la ración recibida en el marco de la DGA. Es lo que se explica en la siguiente figura (Stifel y Alderman, 2003; Ahmed, 1993).



El eje horizontal mide el consumo de alimentos mientras que el vertical mide el consumo de productos no alimentarios. La línea continua AB representa la combinación de productos alimenticios y no alimentarios que un hogar podría comprar antes de la DGA. La ración de alimentos proporcionada en el marco de la DGA está representada por el segmento OF, de tal manera que la nueva línea presupuestaria (la línea que indica la combinación de productos alimenticios y no alimentarios que la familia ya puede comprar) se convierte en ACD. Si el equivalente monetario de la ración de alimentos se hubiera proporcionado en forma de efectivo, la línea presupuestaria habría sido ECD. Por lo tanto, el segmento EC indica la combinación de productos alimenticios y no alimentarios de que habría podido disponer el hogar si se hubiese pasado al sistema basado en el dinero.

Sin embargo, sólo los hogares que se vieron en cierto sentido “obligados” a consumir toda la ración de alimentos distribuida en el marco de la DGA reorientarían sus compras, después de recibir dinero, hacia el segmento EC. Esos hogares consumirían a lo sumo lo indicado con el segmento AC (o menos, si se autorizara o se pudiera realizar fácilmente la reventa). Sin embargo, un hogar cuyo consumo se sitúa en un punto cualquiera de la sección CD del presupuesto, después de recibir la ración de la DGA, consume más alimentos que los proporcionados por esta ración y demuestra con esa decisión que el nuevo segmento disponible EC (cuya disponibilidad se debe al hecho de haber pasado a los beneficios monetarios) no lo llevará a reorientar sus compras hacia ese segmento cuando reciba dinero en vez de alimentos. (De hecho, aun en el marco del programa de alimentos, el hogar tenía la posibilidad de reducir su consumo al nivel OF, pero decidió no hacerlo.) En el marco de los programas de transferencias de dinero, el hogar seguiría consumiendo la misma combinación de alimentos y productos no alimentarios que antes.

Por lo tanto, la cuestión decisiva es la siguiente: ¿en qué segmento de la línea ECD se situaba la mayor parte de los hogares abarcados por las DGA? Las encuestas de referencia permiten responder. Por ejemplo, los datos correspondientes a una transferencia experimental de dinero del PMA en Sri Lanka indican que, salvo en el caso del trigo, el consumo de todos los otros alimentos superaba considerablemente el monto de la ración (Sharma, 2006). Este resultado supone que la transición de las transferencias de alimentos a las de dinero no debería afectar en gran medida a los gastos de los hogares, si es que los afecta, salvo en el caso del trigo. De ser así, no deberíamos esperar diferencias estadísticamente importantes en el consumo de los diversos productos entre los hogares que reciben alimentos y los que reciben dinero (salvo en el caso del trigo). O por lo menos éste es el resultado que prevé la teoría económica estándar.

