

Expansión del Programa Social de Transferencia Monetaria de Zambia

Stanfield Michelo, Director de Bienestar Social, MCDMCH¹

El programa social de transferencia monetaria de Zambia empezó como un pequeño experimento sobre la idoneidad y viabilidad de un programa de transferencia monetaria en el país y en el proceso se ha convertido en el principal programa nacional de protección social. ¿Cómo ocurrió esto?

En 2003, el Ministerio, entonces conocido como Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales lanzó el Programa Social de Transferencia Monetaria en el distrito de Kalomo, en la Provincia del Sur, que benefició a 159 hogares pobres y con dificultades laborales. En aquel entonces, la población de la provincia padecía graves hambrunas a raíz de una sequía y registraba una elevada prevalencia del HIV/SIDA. El distrito de Kalomo fue escogido por sus condiciones socio-económicas y principalmente por su capacidad administrativa adecuada para implementar el programa, cuyo principal objetivo es reducir el hambre y la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Varios sectores de la sociedad se mostraron reacios a este nuevo concepto, de modo que la implementación y subsecuente expansión se llevaron a cabo con sumo cuidado. Luego de Kalomo, el programa se expandió a Kazungula en 2005 y luego a Monze en 2007, año en que alcanzó los 1000 hogares beneficiarios, y llegó a Katete en el marco de la implementación de un plan de pensiones siguiendo un modelo universal orientado a los adultos mayores de sesenta años independientemente de su situación socioeconómica. Para reducir la pobreza infantil, en 2010 se introdujo un modelo de transferencias para niños en los distritos de Kalabo, Shangombo y Kaputa.

Ese modelo de programa de transferencia monetaria no condicionado tenía la misma finalidad que Programa Social de Transferencia Monetaria, pero centrándose específicamente en la niñez para aumentar la matrícula escolar y reducir las tasas de mortalidad, morbilidad y desnutrición entre los niños menores de cinco años.

Si bien en 2013 el programa ya se había adoptado en 19 distritos y beneficiaba a 61,000 hogares, varios actores, principalmente parlamentarios, abogaban cada vez más por su expansión a otros distritos. Así, en 2013, el nuevo gobierno, elegido con un programa centrado en los más pobres, incrementó los fondos en un 700 por ciento (de 2,7 millones de dólares estadounidenses a 23,8 millones, un aumento sin precedentes en el país) para realizar una expansión masiva del programa. Los siguientes factores motivaron dicha expansión:

- los elevados niveles de pobreza, con un 42 por ciento de pobreza extrema;
- el hecho de que cerca del 15-20 por ciento de los hogares experimentaba dificultades laborales, tales como los hogares encabezados por adultos mayores y enfermos crónicos, que dependen de ayuda externa para sobrevivir;
- los resultados robustos y confiables que resultaron de la evaluación de impacto, los cuales demostraron los resultados positivos del Programa Social de Transferencia Monetaria en indicadores clave como la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia (véase Daidone et al., 2015 y MCDMCH, 2013); y
- la sólida experiencia acumulada por el ministerio con la implementación del programa durante los últimos diez años demostrando la viabilidad de la tarea de expansión.

El objetivo de la expansión fue aumentar la cobertura geográfica y el número de beneficiarios y adoptar un plan armonizado de selección de hogares que no tienen (o tienen pocos) adultos aptos para trabajar. Hasta entonces, el programa había adoptado cuatro modelos de focalización diferentes, a saber: ayudas a personas no aptas para el trabajo, pensiones universales para adultos mayores, subsidios infantiles y modelos multicategoricos de grupos considerados vulnerables. Una evaluación de las categorías de focalización (OPM et al., 2015) arrojó que los modelos orientados a personas no aptas para el trabajo tenían una mayor correlación con la pobreza. De esta forma se afinaron los criterios de selección para centrarlos exclusivamente en los hogares con personas no aptas para el trabajo y se adoptó un plan ambicioso para abarcar otros 31 distritos y 145,000 hogares en un periodo de seis meses.

Si el plan de expansión hubiese fracasado, las consecuencias hubiesen sido funestas, tanto en términos políticos como financieros, pues el gobierno difícilmente hubiese aprobado fondos adicionales para las transferencias monetarias en caso de que no se llevara a cabo las acciones previstas. Como el plan de ampliación se consideraba “demasiado ambicioso como para fracasar”, se tomaron las siguientes decisiones estratégicas:

- los recursos proporcionados por varias agencias de desarrollo y cooperación, tales como UNICEF, DIFD, *Irish Aid* y la Embajada de Finlandia fueron reorientados hacia la capacitación en el ministerio mediante la compra de equipamiento y formación de personal;
- se contrataron tres personas adicionales para ayudar en el proceso de expansión;
- se reclutaron profesores para que fungieran como encuestadores durante las vacaciones escolares con el fin de mejorar la recolección de datos;
- se introdujo una prueba de verificación indirecta de elegibilidad con elementos de selección comunitaria; esto, incluyó un cuestionario diseñado para recabar datos sobre las condiciones de vida de las familias y determinar su nivel de pobreza; y
- se formaron equipos multidisciplinarios con el fin de comenzar la preparación de la implementación del programa en los nuevos distritos.

Entre las principales dificultades encontradas durante el proceso de ampliación, se pueden destacar las malas condiciones de acceso provocadas por las fuertes lluvias, las cuales dificultaron la visita de los equipos técnicos a algunas localidades. Asimismo, la escasa cobertura de la red telefónica dificultó la comunicación cuando hubo que acordar reuniones en las comunidades con poco tiempo de antelación. En tanto, la ampliación fue posible gracias a la organización institucional en términos de visión, plan estratégico y políticas. Al cabo de seis meses, se amplió el programa de 19 a 50 distritos y se aumentó el número de beneficiarios de 61 000 a 145 000 hogares. En 2015, el ministerio espera consolidar sus logros, para lo cual centrará su atención en el uso de tecnología móvil de recolección de datos, el diseño del programa y su vinculación con otros sectores sociales, como salud y educación.

Referencias:

- Daidone, S. et al. (2015). «Efectos productivos del Programa de Subsidios para Niños de Zambia», *One Pager*, n.º 275. Brasilia, Centro Internacional de Políticas para Crecimiento Inclusivo, <http://www.ipc-undp.org/pub/eng/OP275_Productive_Impacts_of_the_Child_Grant_Programme_in_Zambia.pdf> (consultado el 24 de febrero de 2014).
- OPM and Rural Net Associates (2013). *Assessment of the Zambia Social Protection Expansion Programme mechanisms*. Oxford, Oxford Policy Management and Rural Net Associates, <http://www.opml.co.uk/sites/default/files/Assessment%20of%20the%20Zambia%20Social%20Protection%20Programme%20Targeting_Final%20Report.pdf>.
- MCDMCH (2013) Social Cash Transfer Scheme: 24-month Impact Report for the Child Support Grant Programme <<http://www.cpc.unc.edu/projects/transfer/countries/zambia/zambia2019s-child-grant-program-24-month-impact-report>> (consultado el 24 de febrero de 2014).

Nota:

1. Ministerio de Desarrollo Comunitario y Salud Materna e Infantil de Zambia.
Este *One Pager* entra en el marco del proyecto financiado por el DFID y titulado “Brasil y África: lucha contra la pobreza y empoderamiento de las mujeres mediante la cooperación Sur-Sur”.