

UNICEF STAFF WORKING PAPERS
Evaluation, Policy and Planning Series
Number EPP-EVL-98-002

**SOCIAL FUNDS IN
DEVELOPING COUNTRIES:
RECENT EXPERIENCES
AND LESSONS**

Sanjay Reddy

UNICEF
NEW YORK, N.Y., USA

Copyright © 1998
United Nations Children's Fund
Programme Publications
3 UN Plaza
New York, NY 10017
USA

ISBN: [92-806-3370-8]
ISSN: 1013-3178

June 1998

Staff Working Papers are working documents. They present new ideas, innovative approaches, case studies, bibliographies and research results, prepared either by UNICEF staff or by consultants or others supported by UNICEF. Their purpose is to facilitate the rapid exchange of knowledge and perspectives among field offices and to stimulate discussions. The contents of this working paper do not necessarily reflect the policies or the views of UNICEF.

The typescript has not been edited to official publications standards, and UNICEF accepts no responsibility for errors.

The designations employed in this publication and the presentation of the material do not imply on the part of the United Nations Children's Fund the expression of any opinion whatsoever concerning the legal status of any country or territory, or of its authorities, or the delimitations of its frontiers.

I would like to thank Ashok Nigam for his essential and valuable guidance, encouragement, and insight. Jan Vandemoortele's extensive support and thoughtful comments have also been indispensable. I would like additionally to thank Ehtisham Ahmed, Sudhir Anand, Soniya Carvalho, Martha Chen, Lincoln Chen, Eshetu Chole, Enrique Delamonica, Per Engebak, Ian Hopwood, Eva Jespersen, Santosh Mehrotra, Lauchlan Munro, Richard Jolly, Richard Morgan, David Parker, and Amrit Singh for very helpful advice and information.

Table of contents

TABLE OF CONTENTS

ABSTRACT	(i)
I.1 INTRODUCTION	1
I.2 MOTIVATIONS AND OBJECTIVES OF THE REVIEW.	1
I.3 DEFINITIONS	1
Social Safety Nets (Formal, Informal, Protective, and Promotive):	1
I.4 INSTITUTIONAL FORMS OF RECENT SSNs	4
(a) Emergency Social Funds (ESFs):	4
(b) Social Investment Funds (SIFs):	4
(c) Social Action Programmes (SAPs)	5
II. THE SIGNIFICANCE OF SOCIAL SAFETY NETS IN DEVELOPING COUNTRIES	6
11.1 ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS AND SOCIAL SAFETY NETS	6
II.2 The Objectives of Social Safety Nets	7
(a) Social Objectives	8
(b) Political Objectives	9
(c) Administrative and Institutional Objectives	9
(d) Economic Objectives	10
II.3 RECENT SOCIAL SAFETY NET INNOVATIONS — HISTORY, SCALE AND SCOPE	10
(a) History	10
(b) Number, Type, and Geographical Distribution	12

	(c)	How Large Are Social Safety Net Resources?:	13
	(d)	How Are Social Safety Net Resources Spent?	18
II.4		UNICEF'S ROLE IN RELATION TO RECENT SSNs	20
III.		REVIEW OF ISSUES AND EVIDENCE RELEVANT TO THE DESIGN AND IMPLEMENTATION OF SSNs	26
III.1		BENEFITS DELIVERED BY SSNs:	26
	(a)	Basic Social Services	27
	(b)	Productive Individual Assets	27
	(c)	Infrastructure	27
	d)	Employment	28
III.2		MULTI-SECTOR VS. SINGLE-SECTOR PROGRAMMES	28
III.3		DEMAND vs. SUPPLY DRIVEN SSNs	31
III.4		ADMINISTRATION OF SSNs	36
	(a)	Institutional Autonomy	36
	(b)	Managerial Efficiency	39
III.5		SUSTAINABILITY	41
	(a)	Relations with Line Ministries:	43
	(b)	Lasting Value of Projects	44
	(c)	Recurrent Costs	44
	(d)	Reliance on External Financing, and Additionality of Funds	45
	(e)	Reliance on Special Conditions	47
III.6		TARGETING AND EQUITY	48

III.7	PROJECT IMPLEMENTATION, PARTICIPATION AND THE ROLE AND CAPACITY OF NGOs	54
III.8	GENDER DIMENSIONS OF SSNs	59
III.9	POLITICAL DIMENSIONS OF SSNs	62
111.10	LINKS WITH THE MACRO-ECONOMY	65
	CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	67

LIST OF TABLES

Table 1.	Level of Safety Net Resources for a variety of countries and programmes	14
Table 2.	Social Fund/SAP Expenditures in Relation to Expenditures on Social Sectors and on Basic Social Services in 1992 on Selected Countries (percentage)	16
Table 3.	Maximum Possible Average Expenditure Per poor person by Social Funds in Selected Countries	18
Table 4.	Disbursement on PAMSCAD Projects as of July 1991	22
Table 5.	Social and Economic Infrastructural Accomplishment: Bolivia, Honduras, Ghana	23
Table 6.	Distribution of Social Fund Portfolios by Project Type	24
Table 7.	Projects to be Funded Under SIFs in Guatemala	25
Table 8.	Reported Administrative Costs of Recent SSNs as a Percentage of Expenditure	41

Table 9. Indicators or Errors of Targeting
.....52

Figure 1. Projects to be Financed by Social Fund for Development in Egypt ..29

Executive summary

ABSTRACT

Social Safety Nets (SSNs) are the institutions and regularized practices which serve to protect individuals from remaining or falling below a defined standard of living. A variety of SSNs have existed in developing countries for decades -- employment generation schemes, food subsidies, targeted health and nutritional support programmes, etc. In recent years, these have been complemented by new social safety net models --known as emergency social funds, social investment funds, and social action programmes, which are the central subjects of study of this paper. The new forms of SSNs have been typically multi-sectoral, demand-driven, and often administered by independent and specially created institutions. Projects sponsored by these SSNs can be designed and implemented by NGOs, municipalities, private contractors, or existing ministries. This review, which undertakes a broad-ranging survey and analysis of recent social safety net experiences worldwide, with the goal of identifying lessons relevant to their design and evaluation, leads to the following conclusions:

- (1) Emergency social funds, social investment funds and social action programmes have been implemented or are being planned in a large number of developing countries (at least forty-five in total), spanning all regions. Although the largest number of these SSNs are still in Latin America and the Caribbean, more are today in other regions.
- (2) The level of resources devoted to recent SSNs has often been sizable. In a sample of countries, SSN expenditure was estimated to average 10.3 % of total public social expenditures and 32.6 % of expenditures on basic social services. As a result, SSNs provide a significant opportunity to influence allocation priorities, and to shape expenditures so that they are effective, efficient, and equitable, and best serve the interests of the poor.
- (3) The majority of recent SSNs have been multi-sectoral, in the sense that they have financed activities that would otherwise fall under the jurisdiction of a variety of ministries. Multi-sectoral programmes have notable disadvantages as well as advantages. Multi-sectoral programmes should not be entirely avoided but rather confined to a manageable scale and operated according to appropriate principles.
- (4) Many recent SSNs have been “demand-driven” in the sense that projects financed by the SSNs have been largely selected in response to proposals from external entities, such as NGOs, municipalities, and community organisations. In supply-driven SSNs, in contrast, the SSN management designs projects. Demand-driven programmes have many advantages, but can be difficult to administer and may face challenges in reaching the poor. Demand-driven schemes should be accompanied by measures which enhance the capacity of the poor to formulate and present project proposals, and by selection procedures which discriminate in favour of projects which benefit the poor.

- (5) A common characteristic of many SSNs is that they are administered by bodies which are relatively autonomous from existing social ministries and other branches of government. Autonomous SSNs can generate efficiency disadvantages where existing social ministries are already fairly strong. In contrast, where existing social ministries are ineffective, autonomous SSNs can offer significant short-term gains and even serve as a model or foundation for the ultimate renovation of existing social ministries.
- (6) Recent SSNs have employed a number of managerial innovations, including pay scales substantially above those in the national civil service, more flexible methods of recruitment, extensive use of information technology, and standardized estimates of unit costs of goods and services procured. The managerial innovations employed in recent SSNs merit serious consideration for broader use in social ministries. However, some of them (for example high salaries or formulaic project selection procedures) may not be sustainable or likely to bring benefits of lasting value.
- (7) There are a number of reasons to be seriously concerned as to whether recent SSN models are consistent with the sustainable fulfilment of social objectives, including their possible consequences for the long-term effectiveness of existing social ministries. While there is good reason for worry about the sustainability of SSN benefits, appropriate measures can mitigate each of these concerns. In particular, new institutions should not automatically be preferred over old ones and considerably greater attention should be devoted to enhancing the long-term capacity, and flexibility, of existing social ministries.
- (8) Equity in access to the benefits delivered must be an overriding concern when evaluating and designing SSNs. The equity record of SSNs is mixed. Many SSNs have demonstrated regional, gender and class biases. All varieties of SSNs face serious challenges in reaching the poor, but these may be partially ameliorated through the use of instruments such as “poverty maps” in conjunction with formalized “pro-poor” project selection procedures.
- (9) Recent demand-driven SSNs have employed a variety of intermediary organisations to demand, design, and implement projects and deliver benefits, including community organisations, non-governmental and private voluntary organisations, municipalities, and private for-profit organisations. Although this approach has had notable successes, there is also some reason for caution. Community “participation” is not always either genuine or equitable. Demand-driven SSNs should be expressly accompanied by measures designed to enhance the capacity of NGOs, and to ensure that they are internally equitable and representative of communities.
- (10) Recent SSNs have had mixed consequences for women. Achieving gender equity in the design and implementation of SSNs requires attention to such factors as the form of benefits (for example, in cash vs. kind, or employment generation vs. service provision), and the nature of executing agencies (NGOs vs. private contractors).

(11) The political dimensions of SSNs have been of considerable importance. Many recent SSNs have been formulated with political objectives, including generating support for ruling interests, and building support more broadly for a programme of economic adjustment. In practice, examples of both highly politicized and less politicized SSN implementation can be found. SSNs can serve as a vehicle of political co-optation of independent NGOs and community organisations or alternatively as the basis for the development of a more vibrant and potentially independent “civil society”.

(12) The links between SSNs and the macro-economy should also be considered in design and implementation. In general, there is a need to ensure that the fulfilment of social objectives, whether through SSNs or other means, is included at the centre of the process of economic planning and management, rather than as an afterthought or purely “compensatory” device.

These conclusions underline that the design of social safety nets so as to fulfill social objectives effectively, efficiently, and equitably is a complex exercise. Recent SSNs in developing countries have been neither universally outstanding successes nor outstanding failures, and have not by themselves been large or effective enough to serve as the “answer” to the social costs of adjustment or economic crisis. They do, however, add to the repertoire of social policy innovations which can be of benefit when used judiciously within a larger programme of economic and social efforts directed towards social equity.

Les filets de protection sociale sont formés par les institutions et les mécanismes de protection sociale visant à empêcher les individus de tomber en dessous d'un niveau de vie déterminé ou d'y être maintenus. Une grande diversité de filets de protection sociale existe depuis des décennies dans les pays en développement : programmes générateurs d'emplois, subsides alimentaires, programmes sanitaires ou nutritionnels ciblés. Au cours de ces dernières années, ils ont été complétés par de nouvelles formes telles que les fonds d'aide sociale d'urgence, les fonds d'investissements sociaux et les programmes d'action sociale, objet de la présente recherche. Ces nouveaux modèles de protection sociale ont presque toujours été multisectoriels, fondés sur la demande et très souvent administrés par des institutions autonomes créées spécialement à cette fin. Les projets financés par ces filets de protection sociale peuvent être élaborés et exécutés par des ONG, des municipalités, des entrepreneurs du secteur privé ou par des ministères existants. La présente étude analyse un large éventail d'expériences récentes de filets de protection sociale dans le monde en vue de dégager les leçons pertinentes pour leur élaboration et leur évaluation.

Les principales conclusions sont les suivantes :

- (1) Les fonds sociaux d'urgence, les fonds d'investissements sociaux et les programmes d'action sociale sont déjà mis en œuvre ou prévus dans un grand nombre de pays en développement (au moins 45 au total). Bien que la majorité des filets de protection sociale se trouve en Amérique latine et Caraïbes, leur nombre est aujourd'hui en augmentation dans les autres régions.
- (2) Le montant des ressources affectées aux filets de protection sociale est considérable. Dans un échantillon de pays, le montant qui leur était alloué était estimé représenter 10,3 % du total des dépenses publiques du secteur social et 32,6 % des dépenses consacrées aux services sociaux de base. Dès lors, les filets de protection sociale offrent une possibilité réelle d'influencer le choix des priorités et d'orienter les dépenses de façon à les rendre efficaces, efficientes, équitables et servant au mieux les intérêts des pauvres.
- (3) La majorité des nouveaux filets de protection sociale a été multisectorielle en ce sens qu'ils ont financé des activités qui normalement seraient du ressort d'une série de ministères différents. Les programmes multisectoriels présentent des inconvénients majeurs ainsi que certains avantages. Ils ne devraient pas être totalement écartés, mais restreints à des dimensions contrôlables et exécutés en suivant les règles appropriées.
- (4) De nombreux filets de protection sociale récents ont été créés à partir d'une demande, dans la mesure où les projets ont été sélectionnés parmi des requêtes émanant d'instances extérieures, telles que des ONG, des municipalités ou encore des organisations communautaires. À l'inverse, c'est la direction qui élabore les projets dans les filets de protection fondés sur l'offre. Les projets fondés sur la demande présentent de multiples avantages, mais peuvent se révéler difficiles à administrer. Ils éprouvent également des difficultés à atteindre les plus pauvres. Ils devraient être complétés par des mesures qui renforcent la capacité des pauvres à formuler et à

présenter des propositions de projets et qui favorisent les projets en faveur des pauvres lors du processus de sélection

(5) De nombreux filets de protection sociale sont administrés par des organismes relativement indépendants des ministères des affaires sociales ainsi que d'autres branches du gouvernement. Des filets de protection sociale autonomes sont susceptibles d'être moins efficaces lorsque les ministères des affaires sociales sont relativement puissants. À l'inverse, lorsque ces ministères sont peu efficaces, des filets de protection sociale autonomes peuvent offrir des avantages significatifs à court terme, et même servir de modèle et de point d'ancrage pour la rénovation des ministères sociaux existants.

(6) Des filets de protection sociale récents ont recouru à nombre d'innovations dans le domaine de la gestion, notamment des échelles de salaire nettement plus élevées que celles du secteur public, des méthodes de recrutement plus flexibles, un recours accru à l'informatique ainsi que des estimations standardisées de coût unitaire des biens et des services prestés. Ces innovations méritent de retenir l'attention en vue de leur application potentielle au sein des ministères des affaires sociales. Néanmoins, certaines d'entre elles, comme les salaires élevés et les méthodes standardisées de sélection des projets, risquent de ne pas être viables à la longue et de ne pas apporter les bénéfices escomptés.

(7) Pour nombre de raisons, il y a lieu de se demander si les nouveaux modèles de filets de protection sociale sont en conformité avec la poursuite d'objectifs sociaux à long terme, notamment en ce qui concerne leur impact sur l'efficacité des ministères sociaux. Il existe des raisons légitimes de s'interroger sur la durabilité des bénéfices des filets de protection sociale. Cependant, des mesures appropriées sont susceptibles d'apporter une solution à ces questions. En particulier, il ne faut pas automatiquement préférer des institutions nouvelles à celles qui existent déjà. Une attention accrue devrait également être accordée au développement de la flexibilité et de la capacité des ministères existants.

(8) L'équité d'accès aux avantages sociaux doit constituer un objectif primordial au cours de l'élaboration et de l'évaluation des filets de protection sociale. À cet égard, leurs résultats à ce jour sont inégaux. Nombre de filets de protection sociale ont fait preuve de partialité à l'égard des régions, des sexes et des classes. En outre, tous les filets de protection sociale ont à relever de sérieux défis pour atteindre les pauvres. Cette difficulté peut être partiellement surmontée en recourant à des "cartes de pauvreté" ainsi qu'à des procédures de sélection de projets favorisant les pauvres.

(9) Pour la formulation de la requête, l'élaboration et la mise en œuvre des projets ainsi que pour la prestation des avantages sociaux, des filets de protection sociale ont fait appel à une grande variété d'organisations intermédiaires, telles que des organisations communautaires, des ONG, des organisations de bénévoles et des organismes à but lucratif du secteur privé. Bien que cette démarche ait remporté des succès significatifs, une certaine prudence est de mise. La

“participation communautaire” n’est pas toujours authentique ni équitable. Dans les filets de protection sociale fondés sur la demande, des mesures spéciales sont indispensables à la fois pour renforcer la capacité des ONG et pour assurer que leur composition soit équitable et représentative des collectivités concernées.

(10) Les résultats des filets de protection sociale récents sont mitigés en ce qui concerne les femmes. Atteindre une véritable équité entre les sexes exige d’accorder une attention particulière au cours de l’élaboration et de la mise en œuvre du projet à des facteurs tels que la forme des avantages sociaux (en argent ou en nature, création d’emplois ou prestation de services) et la nature des agences d’exécution (ONG ou secteur privé).

(11) La dimension politique des filets de protection sociale est considérable. Nombre d’entre eux ont été élaborés autour d’objectifs politiques, notamment de susciter un appui populaire en faveur des intérêts des dirigeants, ou de faire mieux accepter un programme d’ajustement structurel. En fait, on trouve des projets très politisés et d’autres qui le sont moins. Les filets de protection sociale peuvent être utilisés comme instrument de cooptation d’ONG et d’organisations communautaires indépendantes. Mais ils peuvent également former la base du développement d’une “société civile” à la fois plus active et plus indépendante.

(12) Les relations entre les filets de protection sociale et la macroéconomie devraient également être prises en compte lors de leur élaboration et de leur mise en œuvre. De façon générale, il faudrait placer les objectifs sociaux, que ce soit par le biais des filets de protection sociale ou par d’autres moyens, au cœur du processus de planification économique, plutôt que d’y prêter attention après coup, comme simple mécanisme compensatoire.

Ces conclusions soulignent à quel point la tâche est complexe lorsqu’il s’agit d’élaborer des filets de protection sociale remplissant des conditions d’efficacité, d’efficience et d’équité. Les nouveaux filets de protection sociale n’ont été ni des réussites totales ni des succès complets. À eux seuls, ils n’ont été ni assez importants ni assez efficaces pour constituer une réponse suffisante aux coûts sociaux des programmes d’ajustement ou de la crise économique. Ils constituent néanmoins une addition utile à la gamme d’innovations en matière de politique sociale lorsqu’ils sont utilisés judicieusement dans le cadre d’un programme économique plus large et d’efforts sociaux axés sur l’équité.

RESUMEN

Las redes de seguridad social son las instituciones y prácticas regularizadas destinadas a impedir que la población permanezca en un nivel de vida definido o descienda por debajo de él. En los países en desarrollo han existido durante decenios diversos modelos de redes de seguridad social, como planes de generación de empleo, subsidios de alimentos y programas para subvenir a las necesidades de determinados grupos en materia de salud y nutrición. En los últimos años han regido nuevos modelos de redes de seguridad social, denominados fondos de emergencia social, fondos de asistencia social y programas de acción social, que constituyen el tema central de estudio del presente documento. Las nuevas formas de redes de seguridad social por lo general son de índole multisectorial, responden a la demanda y a menudo son administradas por entidades independientes que han sido creadas con ese único fin. Las organizaciones no gubernamentales, las municipalidades, las empresas contratistas privadas o los ministerios existentes pueden elaborar y ejecutar proyectos patrocinados por esas redes. El estudio y análisis amplios de los últimos modelos de redes de seguridad social utilizados en todo el mundo, que se analizan en esta reseña con el objeto de extraer enseñanzas que coadyuven a la elaboración y evaluación de esas redes, permiten sacar las conclusiones que figuran a continuación.

- (1) Se ha instituido o se proyecta instituir fondos de emergencia social, fondos de asistencia social y programas de acción social en numerosos países en desarrollo (un total de 45 como mínimo) de todas las regiones del mundo. Si bien la mayor parte de esas redes de seguridad social se encuentran todavía en América Latina y en el Caribe, éstas se van implantando cada vez más en otras regiones.
- (2) El volumen de recursos asignado a las redes de seguridad social más recientes ha sido con frecuencia considerable. Se ha calculado que en un determinado número de países tomados como muestra se asignaba a ellas como término medio el 10,3% del total del gasto público social y el 32,6% del gasto destinado a servicios sociales básicos. Como consecuencia, las redes de seguridad social brindan una importante oportunidad de influir en determinación de prioridades de asignación y de orientar los gastos para que se utilicen de forma eficiente, eficaz y equitativa y satisfagan los intereses de los sectores pobres.
- (3) La mayor parte de las últimas redes de seguridad social son de carácter multisectorial en el sentido de que han financiado actividades que en otras circunstancias hubieran correspondido a la jurisdicción de diversos ministerios. Los programas multisectoriales tienen importantes ventajas y desventajas. Si bien no convendría dejar totalmente de lado esos programas, habría que reducirlos a una escala gobernable y hacerlos funcionar según principios adecuados.
- (4) Muchas redes de seguridad social se basan en la demanda en el sentido de que los proyectos que financian se seleccionan en gran medida para responder a propuestas provenientes de entidades externas, como organizaciones no gubernamentales, municipalidades y

organizaciones comunitarias. En el caso de las redes de seguridad social basadas en la oferta, en cambio, son los administradores de esas redes los que elaboran los proyectos. Los programas impulsados por la demanda tienen numerosas ventajas, aunque suelen ser difíciles de administrar y pueden tropezar con dificultades para llegar a los sectores pobres. Estos planes deben ir acompañados de medidas que aumenten la capacidad de los sectores pobres para formular y presentar propuestas de proyectos, y de procedimientos de selección que favorezcan los proyectos que benefician a los pobres.

(5) Una característica común de muchas redes de seguridad social es que son administradas por órganos que mantienen una autonomía relativa respecto de los ministerios de asuntos sociales y otras instituciones gubernamentales existentes. Las redes de seguridad social autónomas pueden resultar ineficientes en esferas en que se destacan los ministerios de asuntos sociales. Por el contrario, en los casos en que éstos son ineficaces, las redes de seguridad social autónomas pueden producir resultados positivos importantes a corto plazo e, inclusive, servir de modelo o base para renovar esos ministerios.

(6) Las redes de seguridad social más recientes emplean varias innovaciones administrativas, entre ellas escalas de sueldos bastante más elevadas que las que se utilizan en la administración pública nacional, métodos de contratación más flexibles, abundante uso de tecnología de la información y estimaciones uniformes de los costos unitarios de los bienes y servicios adquiridos. Sería conveniente estudiar seriamente esas innovaciones administrativas para introducirlas en los ministerios de asuntos sociales. Sin embargo, algunas de ellas, como los sueldos altos o los procedimientos de selección de proyectos estandarizados, pueden no ser viables o puede que no produzcan beneficios duraderos.

(7) Hay varios motivos para preocuparse seriamente en cuanto a si los últimos modelos de redes de seguridad social están en consonancia con la consecución sostenible de los objetivos sociales, inclusive su posible repercusión en la eficacia a largo plazo de los ministerios de asuntos sociales existentes. Si bien se justifica la preocupación por la sostenibilidad de los beneficios de esos modelos, la adopción de medidas adecuadas puede mitigarla. En particular, no debe preferirse automáticamente las nuevas instituciones a las viejas y debe dedicarse mucha más atención a aumentar la capacidad y flexibilidad a largo plazo de los ministerios de asuntos sociales existentes.

(8) Al elaborar y evaluar las redes de seguridad social, es imperioso que el acceso a todos los beneficios derivados de ellas sea equitativo. La trayectoria de las redes de seguridad social en ese aspecto es desigual. Muchas de ellas se han caracterizado por su propensión en favorecer a ciertas regiones y clases y por su parcialidad en materia de género. Pese a que todos los tipos de redes han tropezado con dificultades para llegar a los sectores pobres, puede mejorarse parcialmente esta situación mediante el empleo de instrumentos como los "mapas de la pobreza" conjuntamente con procedimientos de selección de proyectos estandarizados que favorezcan a los pobres.

- (9) Los últimos modelos de redes de seguridad social basados en la demanda utilizan varias organizaciones intermediarias para pedir, elaborar y ejecutar proyectos y dispensar beneficios, entre ellas las organizaciones comunitarias, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones privadas de voluntarios, las municipalidades y las organizaciones privadas con fines de lucro. Si bien este sistema ha dado buenos resultados, no faltan motivos para ser cautelosos. La "participación de la comunidad no siempre es genuina ni equitativa. Los modelos de redes de seguridad social basados en la demanda deben ir acompañados expresamente de medidas encaminadas a aumentar la capacidad de las organizaciones no gubernamentales y a garantizar que haya equidad en su seno y sean representativas de las comunidades.
- (10) Los últimos modelos de redes de seguridad social han tenido consecuencias desiguales para la mujer. Para lograr la igualdad de género, al elaborar y aplicar las redes de seguridad social ha de prestarse atención a factores como el tipo de beneficios (por ejemplo, en efectivo o en especie, generación de empleo o prestación de servicios), y el carácter de los organismos de ejecución (organizaciones no gubernamentales o empresas contratistas privadas).
- (11) Los aspectos políticos de las redes de seguridad social tienen mucha importancia. Muchos de los últimos modelos conllevan objetivos políticos, como sostener los intereses dominantes y generar un apoyo más amplio en favor de los programas de ajuste económico. En la práctica pueden observarse ejemplos de redes de seguridad social que se aplican con criterios tanto sumamente politizados como escasamente politizados. Las redes pueden emplearse para neutralizar políticamente a organizaciones no gubernamentales y comunitarias independientes o bien como base para el desarrollo de una "sociedad civil" más vibrante y potencialmente independiente.
- (12) Al elaborar y establecer redes de seguridad social también cabe tener en cuenta los vínculos entre ellas y la macroeconomía. En general, es necesario asegurarse de que la consecución de los objetivos sociales, por conducto de las redes de seguridad social o por otros medios, funcione como centro del proceso de planificación y gestión económica y no como un aditamento secundario o como un elemento meramente "compensatorio".

En estas conclusiones se sostiene que la elaboración de redes de seguridad social con miras a alcanzar los objetivos sociales de forma eficaz, eficiente y equitativa constituye una operación compleja. Los últimos modelos de redes de seguridad social que se han aplicado en los países en desarrollo no han sido ni éxitos ni fracasos rotundos y, en sí mismos, no han bastado ni por su dimensión ni por su eficacia para que se los considere la solución a los costos sociales que acarrearán los programas de ajuste o las crisis económicas. No obstante, se suman al conjunto de innovaciones en materia de política social que pueden aportar beneficios cuando se utilizan acertadamente como parte de un programa económico y social más amplio, encaminado a fomentar la equidad social.