

Successful Targeting?

Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programmes

Alexander Peyre Dutrey



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) and the United Kingdom Department for International Development (DFID). UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-8208

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iii
Resumen	iv
The Concept of Targeting in Social Programmes	1
1. Measuring Targeting Efficiency: How Efficient Targeting Does Not Target the Poor	2
2. Targeting Is Often Not Cost Effective	8
3. The Problem of Institutional Capacity	10
4. The Political Sustainability of Targeting	13
Conclusion	15
Four problems—Four solutions?	15
Bibliography	17
UNRISD Programme Papers on Social Policy and Development	19
Tables	
Table 1: Successful targeting and targeting errors	1
Table 2: Reporting “targeting efficiency”	3
Table 3: Social targeting in the Americas: “The success stories”	5
Table 4: Impact of antipoverty programmes in Indonesia, 1999	6
Table 5: Pensions in Africa	12

Acronyms

GDP	gross domestic product
HIV	human immunodeficiency virus
PASIS	Pensiones Asistenciales (old age benefits)
SHIR	Subsidized Health Insurance Regime
SUF	Subsidio Único Familiar (cash transfer)
TANF	Temporary Assistance for Needy Families
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
US	United States

Summary/Résumé/Resumen

Summary

Economic, moral and political reasons may underlie the choice between targeting and universal models of social provision. In the debate about universal versus targeted solutions for combating poverty and social exclusion, many have called for targeted interventions, arguing that they are an effective way to reach the poor while maintaining budgetary restraint. In the context of minimizing government spending—a position that gained influence with the Washington consensus in the late 1980s and 1990s—targeted social programmes became widely accepted.

One of the main arguments behind targeting is to concentrate the limited resources of social schemes for the poorest and most vulnerable. Targeted schemes are presented as more effective in bringing resources to the poor, while maintaining low levels of social spending. Thus, it is argued, targeting delivers two advantages: it makes poverty alleviation measures more effective, and it maintains or decreases social spending. At first glance, such arguments seem logical, and in recent decades it has become widely accepted that targeted social programmes are a more cost-efficient way to reduce poverty than is universal provision.

Therefore, in the name of cost efficiency, there has been a continuous shift from universal provision to targeted schemes, not only in the industrialized countries but also in the developing world. But are targeted social programmes aimed at poverty alleviation always the best solution? By examining the arguments for targeting in light of its outcomes, and examining the efficiency of targeting with regard to economic and non-economic costs—specifically in the context of international commitments on poverty reduction—this paper presents four main problems associated with the reported “evidence” of targeting in poverty reduction programmes: (i) targeting does not necessarily target the poor; (ii) it is often not cost effective; (iii) it needs strong institutions, which is not always the case in the countries where it is implemented; and (iv) it is not always politically sustainable.

Because the World Bank has been one of the most prominent advocates of targeting and has published several studies on its effectiveness, and since the policies and methods recommended by the Bank have an important impact in shaping efforts to fight poverty, this paper pays special attention to the relevant World Bank publications.

At the time of writing, Alexander Peyre Dutrey was a research assistant at UNRISD.

Résumé

Le choix entre le ciblage et le régime social universel se fait pour des raisons économiques, morales et politiques. Dans le débat sur les mérites comparés du ciblage et des solutions universelles apportées aux problèmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, beaucoup ont plaidé en faveur d'interventions ciblées, faisant valoir qu'elles constituent un moyen efficace de toucher les pauvres sans renoncer à la rigueur budgétaire. A une époque de restriction dans les dépenses publiques—position qui s'est imposée avec le consensus de Washington à la fin des années 80 et pendant les années 90—les programmes sociaux ciblés sont devenus la règle.

Le ciblage consiste à concentrer sur les plus pauvres et les plus vulnérables les ressources limitées dont sont dotés les régimes sociaux. C'est là l'un des principaux arguments en sa faveur. Les régimes ciblés sont présentés comme un moyen plus efficace de diriger les ressources sur les pauvres, tout en maintenant les dépenses sociales à un niveau bas. Aux yeux de ses défenseurs, le ciblage présente ainsi deux avantages: il confère une efficacité plus grande aux mesures de réduction de la pauvreté et il réduit ou stabilise les dépenses sociales. A première vue, ces arguments semblent logiques et, au cours des dernières décennies, on en est

venu à admettre que les programmes sociaux ciblés permettaient de réduire la pauvreté de manière plus économique que les régimes universels.

Ainsi, au nom de la réduction des coûts, les régimes universels n'ont cessé de se transformer en régimes ciblés, non seulement dans les pays industrialisés mais aussi dans le monde en développement. Mais les programmes sociaux ciblés, axés sur la réduction de la pauvreté, sont-ils toujours la meilleure solution? En examinant les arguments en faveur du ciblage à la lumière des résultats obtenus et en mesurant son efficacité par rapport à ses coûts économiques et autres—en particulier dans le contexte des engagements internationaux de lutte contre la pauvreté—ce document fait ressortir quatre grands problèmes liés aux effets signalés du ciblage dans les programmes de réduction de la pauvreté: (i) le ciblage ne cible pas nécessairement les pauvres; (ii) souvent, il n'est pas économique; (iii) il a besoin d'institutions fortes, ce qu'elles ne sont pas toujours dans les pays où il est mis en œuvre; et (iv) il n'est pas toujours viable d'un point de vue politique.

Comme la Banque mondiale est l'un des défenseurs les plus connus du ciblage et a publié plusieurs études sur son efficacité, et que les politiques et méthodes recommandées par la Banque pèsent de tout leur poids sur la lutte menée contre la pauvreté, l'auteur de ce document accorde une attention particulière aux publications de la Banque mondiale sur le sujet.

Au moment de la rédaction, Alexander Peyre Dutrey était assistant de recherche à l'UNRISD.

Resumen

La selección entre la previsión social universal y la previsión social selectiva podría obedecer a razones económicas, morales y políticas. En el debate sobre las soluciones universales contra las selectivas para combatir la pobreza y la exclusión social, muchos se han manifestado a favor de las intervenciones selectivas, por considerarlas una manera eficaz de llegar a los pobres y, al mismo tiempo, mantener el control sobre el presupuesto. En el contexto de la minimización del gasto público—política que cobrara influencia con el Consenso de Washington a finales de los años 80 y la década de los 90—los programas sociales selectivos lograron amplia aceptación.

Uno de los principales argumentos a favor del modelo selectivo es que permite concentrar los limitados recursos de los esquemas sociales para los más pobres y vulnerables. Los esquemas selectivos se anuncian como más eficaces para llevar los recursos a los pobres y mantener bajos niveles de gasto social. Por lo tanto, prosigue el argumento, la selectividad tiene dos ventajas: aumenta la eficacia de las medidas de alivio de la pobreza y mantiene o reduce el gasto social. En una primera instancia, estos argumentos parecen lógicos, y en las últimas décadas se ha llegado a aceptar ampliamente que los programas sociales selectivos resultan económicamente más eficientes para reducir la pobreza que la previsión universal.

En razón de lo anterior, y en nombre de la relación costo-beneficio, se ha registrado un cambio continuo de la previsión universal hacia los esquemas selectivos, no sólo en los países industrializados sino también en el mundo en desarrollo. No obstante, hay que preguntarse si los programas sociales selectivos que aspiran a aliviar la pobreza siempre son la mejor solución. Al analizar los argumentos a favor del modelo selectivo a la luz de sus resultados y al examinar la eficiencia de la selectividad en cuanto a costos económicos y no económicos—especialmente en el contexto de los compromisos internacionales sobre la reducción de la pobreza—este documento presenta cuatro problemas principales relacionados con las “pruebas” presentadas en cuanto al modelo selectivo en los programas de reducción de la pobreza: (i) la previsión selectiva no se centra necesariamente en los pobres; (ii) a menudo no resulta costo-efectiva; (iii) requiere de instituciones sólidas, que no siempre existen en los países donde se implementa; y (iv) no siempre resulta políticamente sostenible.

Dado que el Banco Mundial ha sido uno de los promotores más prominentes de la previsión selectiva y ha publicado varios estudios sobre su eficacia, y puesto que las políticas y métodos

que recomienda esta institución tienen una importante incidencia en forjar esfuerzos para luchar contra la pobreza, este documento presta particular atención a las publicaciones del Banco Mundial en esta materia.

Cuando elaboró este documento, Alexander Peyre Dutrey era asistente de investigación de UNRISD.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21201

