

Konditionierte Sozialtransfers in El Salvador und Paraguay

Hintergrund

Als Reaktion auf den stetigen Anstieg extremer Armut und eine wachsenden Ungleichheit, die sich trotz Wirtschaftswachstum nicht verringert, haben Paraguay und El Salvador 2005 und 2006 soziale Grundsicherungsprogramme eingeführt.

Das von Präsident Saca ins Leben gerufene Red Solidaria in El Salvador ist Kernstück der nationalen sozialen Entwicklungsstrategie Oportunidades und richtet sich vor allem an Haushalte in extremer Armut. Red Solidaria ist ein sogenanntes Konditioniertes Sozialtransferprogramm, das die Lebensbedingungen dieser Haushalte durch einen integrierten Ansatz zu verbessern sucht: Durch Transferleistungen soll kurzfristig die Armut verringert werden, die an die Auszahlung der Leistungen geknüpften Verpflichtung, wie regelmäßige Schulbesuche und Gesundheitsvorsorge, sollen mittelfristig das Humankapital erhöhen und damit auch die Chancen zur Selbsthilfe und zur Integration in den Arbeitsmarkt verbessern. Die generationenübergreifende Fortschreibung von Armut wird dadurch durchbrochen. Dasselbe gilt für Tekoporã, eines von vier Sozialtransferprogrammen in Paraguay, das im Rahmen der Nationalen Strategie zum Kampf gegen die Armut und soziale Ungleichheit ins Leben gerufen wurde und auf extrem arme Familien im ländlichen Raum abzielt. Auch hier steht das Doppelziel von kurzfristiger Armutsbekämpfung bei gleichzeitiger Investition in das Humankapital der Bevölkerung im Vordergrund.

Red Solidaria und Tekoporã – die Programme

Red Solidaria/El Salvador

Red Solidaria hat drei Komponenten, deren Herzstück die konditionierten Sozialtransfers - das Solidarnetz für die Familien - sind, das sich an arme Familien mit schwangeren Frauen und/oder mit Kindern unter 5 Jahren richtet oder Familien mit Kindern, die den zweiten Zyklus der Grundbildung, noch nicht absolviert haben. Die Transfers setzen sich aus a) Bildungstransfer (15 US\$ pro Monat und Familie), b) Gesundheitstransfer (15 US\$) oder c) kombinierter Bildungs- und Gesundheitstransfer (20 US\$) zusammen. Letzterer stellt auch den Maximalbetrag der Sozialtransfers dar.

Darüber hinaus unterstützt Red Solidaria den Auf- und Ausbau der Infrastruktur und den Zugang zu sozialen Grunddiensten (Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, Wasseranschlüsse, Elektrifizierung) sowie die Integration von extrem armen Familien in andere sozialpolitische Maßnahmen (wie z.B. Mikrokredite, Beschäftigungsförderungsprogramme), um Nachhaltigkeit zu gewährleisten.

Tekoporã/Paraguay

In Paraguay erhält jede begünstigte arme Familie monatlich 10 US\$, die für den Kauf von Nahrungsmitteln bestimmt sind. Pro Kind im Alter von 0 bis 14 Jahren werden zusätzlich 5 US\$ für die Inanspruchnahme von Gesundheits- und Bildungsangeboten bezahlt, wobei sich die Transferleistung ab dem vierten Kind nicht weiter erhöht. Entsprechend variiert die monatliche Transfergröße zwischen 15 US\$ (ein Kind) und 30 US\$ (vier und mehr Kinder).

Durch die Bereitstellung von Familienberatern wird die Nachhaltigkeit des Programmes erhöht. Sie überprüfen die Einhaltung der Konditionen und beraten zudem die Familien zu Themen wie reproduktive Gesundheit, Bildung, Ernährung und Subsistenzlandwirtschaft.

In beiden Ländern werden die Sozialtransfers ausschließlich an die Frauen in den begünstigten Haushalten ausbezahlt. Dadurch soll ihr Einfluss auf die Ausgabengestaltung im Haushalt erhöht und zugleich ihr Selbstwertgefühl gestärkt werden. Die Auszahlungen erfolgen alle zwei Monate in Schulen oder Gemeindezentren, in denen zusätzliche Gesundheitsdienste (wie Präventionsuntersuchungen) angeboten werden oder Aufklärungskampagnen zu gesundheitlichen oder anderen Themen, wie familiäre Gewalt, stattfinden.

Wirkungen

Die Ausdehnung beider Programme verlief weitgehend erfolgreich. In El Salvador erreichte das Red Solidaria bisher insgesamt 48 659 Familien erreicht, die auf Basis eines geographischen Armutsmappings identifiziert wurden. Für das Jahr 2008 ist eine Ausdehnung des Programmes auf 89.000 Familien geplant. In Paraguay sind bislang rund 14.000 Familien im Programm, bis Ende 2008 soll Tekoporã 57.000 Familien umfassen.

Evaluierungen belegen die positiven Wirkungen der Programme. Die Transferleistungen lindern nicht nur die extreme Armut vieler Familien. Durch die Konditionen konnten darüber hinaus die Gesundheits- und Bildungsindikatoren positiv beeinflusst werden. Die Einschulungsrate erhöhte sich in beiden Ländern, die Zahl der Schulabbrecher konnte in Paraguay erheblich reduziert werden, auch wenn die Kinderarbeit hoch bleibt.

Im Gesundheitssektor ergab vor allem in El Salvador positive Entwicklungen mit einem Anstieg der Vorsorgeuntersuchungen bei Kindern unter fünf Jahren um 47%, eine Zunahme der Schwangerschaftsvorsorgeuntersuchungen um 42%. Daneben haben die Sozialtransferprogramme auch einen positiven Einfluss auf den Konsum von mehr und qualitativ hochwertigeren Lebensmitteln, besonders bei extrem armen Familien. Die Sozialtransfers trugen auch zu einer verstärkten Investition bei, die den Familien eine Diversifizierung ihrer Einkommensquellen ermöglichte. Es konnte sogar die Rate der Haushaltsrücklagen leicht angehoben werden, was die Haushalte gegen mögliche zukünftige Risiken, wie Ernteausfälle besser absichert.

Der deutsche Beitrag

Eine derart ambitionierte Expansion der Programme in wenigen Jahren erfordert ein gut entwickeltes System zur operativen Umsetzung, funktionierende Monitoring- und Evaluierungsmechanismen, sowie gut ausgebildete Fachkräfte. Die GTZ stellte im Auftrag des BMZ im Rahmen Ihrer technischen Beratung und eines Capacity Developments folgende Unterstützungsleistungen zur Verfügung: prozessorientierter Ausbau der Programme, Aufbau von dezentralen Monitoring- und Evaluierungskapazitäten, Förderung des regionalen Austausches und Stärkung der Süd-Süd-Kooperation im Bereich sozialer Grundsicherung.

Erfolgsfaktoren

Während die Programme vor allem im Hinblick auf ihr weiteres Scaling-Up vor einer Reihe von finanziellen, politischen und sozialen Herausforderungen stehen, sind es besonders die folgenden Faktoren, welche die Implementierung und Nachhaltigkeit von sozialen Grundsicherungsprogrammen gewährleisten:

1. Grundsicherungsprogramm als politische Priorität: Die aktive politische Unterstützung durch die Regierung ist vor allem in zentralistischen und parteipolitisch polarisierten Ländern wie Paraguay oder El Salvador von enormer Bedeutung

2. Hohes Maß an fachlicher Tiefe und wissenschaftlicher Validität: Die Entwicklung von evidenzbasierten Evaluierungs-

Monitoring- und Targetingmechanismen ist eine wichtige Grundlage für die armutsreduzierende Wirkung der Programme. Ihre Messbarkeit ist auch ein Garant für die politische und öffentliche Unterstützung der Sozialtransfers.

3. Nutzung von Erfahrungen aus ähnlichen Programmen in Lateinamerika: Beide Programme bauen stark auf den Erfahrungen anderer – bereits jahrzehntelang laufender Programme – wie Oportunidades in Mexiko, Bolsa Familia in Brasilien oder dem chilenischen Sozialtransferprogramm auf. Die deutsche EZ hat diesen Erfahrungsaustausch durch die Organisation einer Reihe von Studienreisen und Workshops unterstützt.

4. Starke internationale Geberunterstützung: Die technische und finanzielle Unterstützung bei der Einführung von konditionierten Sozialtransfers durch eine Reihe von bilateralen und multilateralen Gebern ist von großer Bedeutung, nicht nur in finanzieller und technischer Hinsicht, sondern als politisches Signal zur Stärkung von nationalen Initiativen zur strukturellen Armutsbekämpfung.

5. Enge Koordinierung auf vertikaler und horizontaler Ebene: Eine enge interinstitutionelle Zusammenarbeit auf zentraler Ebene ebenso wie die zwischen zentraler und lokaler Ebene ist für den Erfolg eines Sozialtransferprogramms von zentraler Bedeutung. Relevante Ministerien ebenso wie die Gemeindeverwaltungen wurden von Anfang an in die Planungsprozesse eingebunden. Die deutsche EZ konnte diese Prozesse durch Capacity Development Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen nachhaltig unterstützen.

6. Finanzierung: Die Sozialtransfers und die Verwaltungskosten der Programme werden in beiden Ländern weitgehend über die nationalen Haushalte finanziert. In El Salvador waren dies im Jahr 2006 rund 82 Mio. US\$, in Paraguay 1,8 Mio. US\$.

Neben technischer Beratungsleistungen, finanzieren die Geber vor allem den Ausbau der sozialen Infrastruktur: Kredite der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) und der Weltbank in Höhe von rund 80 Mio. US\$ zur Finanzierung des Ausbaus von Gesundheits- und Bildungseinrichtungen wurden in El Salvador zwar von der Opposition mit Verweis auf die drohende Überschuldung des Landes abgelehnt. Diese konnten jedoch durch Zuschüsse seitens der Europäischen Union (37 Mio. EUR), Luxemburgs (28 Mio. EUR) und Spaniens (10 Mio. EUR) aufgefangen werden. Zudem ist in El Salvador geplant, einen Solidarfonds zur Finanzierung einzurichten, der sich aus Alkohol-, Tabak- und Waffensteuern speisen soll.

Impressum

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft
für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Postfach 5180
65726 Eschborn, Germany
T +49 (0) 6196 79-0
F +49 (0) 6196 79-1115
I www.gtz.de
E info@gtz.de

Kontakt

Sektorvorhaben: Systeme der Sozialen Sicherheit
Projektleiter: Dr. Matthias Rempel
Autorin: Dr. Barbara Rohregger

Kontaktperson im Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung:
Ralph-Matthias Mohs

Eschborn 2008

