



PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

**BALANCE DE LA EXPERIENCIA
RECIENTE EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**

Simone Cecchini

Aldo Madariaga



NACIONES UNIDAS



PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

**BALANCE DE LA EXPERIENCIA
RECIENTE EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Simone Cecchini
Aldo Madariaga



Asdi

Cuadernos de la CEPAL

95

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Martín Hopenhayn
Director
División de Desarrollo Social

Ricardo Pérez
Director
División de Documentos y Publicaciones

Este documento ha sido preparado por Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Aldo Madariaga, asistente de investigación, en el marco del componente “Asistencia social: reducción de la pobreza y redistribución del ingreso a través de los programas de transferencias condicionadas” del programa de cooperación de la CEPAL y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) 2010-2011, “Protección e inclusión social en América Latina y el Caribe”. En su elaboración colaboraron Claudia Robles, asistente de investigación de la División de Desarrollo Social, y Luis Hernán Vargas, consultor. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Nathalie Brisson-Lamaute, Guillermo Cruces, Pablo Faret, Christian Gruenberg, Claudia Robles, Yuriko Takahashi, Luis Hernán Vargas y Pablo Villatoro, así como de los participantes del taller de expertos Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos, que se llevó a cabo en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe en Santiago, los días 17 y 18 de marzo de 2011.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 0252-2195

ISBN: 978-92-1-121773-5

E-ISBN: 978-92-1-054795-6

LC/G.2497-P

Nº de venta: S.11.II.G.55

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden producir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo	5
Resumen	7
Capítulo I	
Introducción	9
Capítulo II	
Características de los programas de transferencias condicionadas	13
A. Población objetivo	14
B. Mecanismos de focalización	26
C. Instrumentos de selección y registro de destinatarios	31
D. Criterios de egreso	40
Capítulo III	
Prestaciones y condicionalidades	43
A. Prestaciones a la demanda	45
1. Transferencias monetarias	45
2. Transferencias no monetarias	62
3. Provisión de servicios y acceso a otros programas	64
B. Prestaciones a la oferta	83
C. Condicionalidades	87
1. Tipos de condicionalidades	89
2. Sanciones y monitoreo de condicionalidades	91
3. Evaluación de condicionalidades	93

Capítulo IV

Inversión y cobertura	105
A. El esfuerzo de los países frente al objetivo de erradicación de la extrema pobreza	112

Capítulo V

Impacto	117
A. Indicadores de capacidades humanas	118
B. Indicadores de pobreza y desigualdad del ingreso	124
C. Consumo	142
D. Generación de ingresos e inserción laboral	145
E. Trabajo infantil	149
F. Empoderamiento de las mujeres	151

Capítulo VI

Institucionalidad y sostenibilidad	155
A. Sostenibilidad financiera y política	157
B. Marco legal y anclaje institucional	158
C. Rendición de cuentas y participación ciudadana	167
D. Transparencia de los registros de destinatarios	173
E. Intersectorialidad	175

Capítulo VII

Comentarios finales	179
Anexo	187
Bibliografía	203

Prólogo

A lo largo de su historia, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha insistido en el papel del desarrollo social, la erradicación de la pobreza y, sobre todo, la lucha por una mayor igualdad, como ingredientes clave en la construcción de sociedades democráticas, justas y prósperas en la región. Este mensaje ha quedado plasmado en el documento del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010b). En dicha publicación, se destaca la importancia de instrumentar acciones que, desde diversos frentes, permitan avanzar hacia mayores grados de inclusión social, igualdad y respeto a los principios de los derechos humanos.

El diseño y la implementación de políticas sociales que aborden, desde un prisma multidimensional, las complejas aristas de la exclusión, la vulnerabilidad, la desigualdad y la pobreza es, por lo tanto, un desafío fundamental para nuestra región. En particular, se ha establecido que el fortalecimiento de los sistemas de protección social es un requisito ineludible en esta misión.

En este libro se procura identificar el papel que cumplen los programas de transferencias condicionadas, o “con corresponsabilidad” (PTC), uno de los principales instrumentos de combate a la pobreza que se han implementado durante los últimos 15 años en la región, y cuya atención y replicación se han extendido más allá de sus fronteras. Estos programas buscan transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables. Con este fin, los PTC entregan transferencias monetarias directas y establecen condicionalidades centradas en la asistencia a la escuela y a los controles de salud. De esta forma, los programas no solo

contribuirían a la reducción contingente de la pobreza de ingresos, sino también a la formación de capacidades humanas, un activo clave del desarrollo sostenible y del progreso en nuestras sociedades.

Si bien los PTC implementados en los diferentes países de América Latina y el Caribe comparten una arquitectura similar, existen variantes significativas en su concepción y diseño, e incluso en los ámbitos de cobertura y operación, que se recopilan en detalle en este documento. Asimismo, la revisión aquí descrita muestra una serie de debates abiertos a los que esperamos que esta publicación pueda contribuir. Entre los aspectos más controvertidos se encuentran la utilización de las condicionalidades como instrumento de política social, la focalización como una estrategia de abordaje de acciones que deben operar bajo presupuestos restringidos y el papel de las mujeres como beneficiarias de las transferencias y sujetos de las condicionalidades. Pese a la vigencia de estas discusiones, es importante destacar que la experiencia acumulada en la región muestra un mejoramiento de las condiciones de vida de la población a partir de la puesta en marcha de estos programas.

También es necesario recalcar el aporte que para este documento significó la nueva Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, recientemente puesta a disposición del público en la página web de la CEPAL. En esta base de datos, que pretende constituir un importante insumo de investigación para la gran cantidad de estudios en curso acerca de los programas de transferencias condicionadas, se puede obtener información descriptiva y estadística detallada y comparable sobre todos los programas de la región, tanto presentes como pasados.

Agradecemos muy especialmente el apoyo brindado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi). Este documento se preparó en el marco del componente “Asistencia social, reducción de la pobreza y redistribución del ingreso a través de los programas de transferencias condicionadas”, como parte del programa de cooperación CEPAL-Asdi 2010-2011 “Protección e inclusión social en América Latina y el Caribe”.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Resumen

El presente documento tiene por objeto sintetizar la experiencia de América Latina y el Caribe con los programas de transferencias condicionadas, o “con corresponsabilidad” (PTC), a lo largo de más de 15 años. Durante este tiempo, estos programas han logrado consolidarse en los distintos países de la región y se han difundido como un instrumento privilegiado de la política contra la pobreza.

Según la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, los PTC operan en la actualidad en 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), es decir, el 19% de la población de América Latina y el Caribe, a un costo que ronda el 0,4% del PIB regional.

La estructura básica de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas. A pesar de los debates aún inconclusos sobre la idoneidad de estos programas y sus resultados en distintos ámbitos, se ha planteado que pueden representar un paso importante para poner a las familias pobres e indigentes con niños en edad escolar en contacto con sistemas de protección social más amplios e integrales.

En este documento, que se espera sirva de base e insumo para la discusión y el avance hacia la construcción de sistemas de protección social fundados en las nociones de inclusión y universalidad de los derechos, se brinda información detallada sobre los distintos componentes de los PTC. Además, se revisan las principales características de los programas

en cuanto a la definición y el registro de destinatarios, los mecanismos de focalización utilizados, los diversos tipos de prestaciones que ofrecen y las condicionalidades que los acompañan. Se analiza, asimismo, la evolución histórica de los indicadores de inversión y cobertura de los PTC, y la información disponible respecto de sus efectos en distintos ámbitos. Por último, se hace un balance de la experiencia y los principales desafíos que estos programas presentan en materia de sostenibilidad, marco legal, rendición de cuentas, participación, institucionalidad e intersectorialidad.

Capítulo I

Introducción

Hacia mediados de la década de 1990, en diversas municipalidades y en el Distrito Federal del Brasil surgió un conjunto de programas cuya principal finalidad era entregar transferencias en efectivo a familias en extrema pobreza a cambio de contraprestaciones en el área educativa (Aguilar y Araujo, 2002; Godoy, 2004). En 1997, se lanzó en México el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que entregaba a las familias rurales en situación de extrema pobreza, transferencias en efectivo, suplementos alimenticios y acceso a un paquete básico de servicios de salud, con la condición de que cumplieran ciertos compromisos en los ámbitos de la educación y la salud (Levy y Rodríguez, 2005). Desde ese momento, los programas de transferencias condicionadas, o “con corresponsabilidad” (PTC), se han difundido como un instrumento privilegiado de la política contra la pobreza a lo largo de América Latina y el Caribe. No obstante, estos programas tienen distintos grados de centralidad en los sistemas de protección social y muestran diversos enfoques en los arreglos de la política social de los países que los implementan (Cecchini y Martínez, 2011; Cohen y Franco, 2006; CEPAL, 2010a).

El uso del concepto de corresponsabilidad en relación con los programas de reducción de la pobreza invita a considerar no solo los elementos asociados al incentivo a la demanda, sino también aquellos que tienen que ver con la oferta de servicios sociales (Levy y Rodríguez, 2005; Cohen y Franco, 2006). En nuestro caso, nos interesa resaltar el hecho de que tanto los destinatarios como el propio Estado

deben comprometerse en las acciones que el programa requiere¹. En la bibliografía, también pueden encontrarse sinónimos bajo distintas nomenclaturas: programas de transferencias monetarias condicionadas, programas de transferencias en efectivo condicionadas o CCT, por las siglas del inglés *conditional cash transfers*.

En la década pasada, los PTC no solo consiguieron crecer en número —en 1997 estaban presentes en 3 países, mientras que en 2010 se puede acceder a ellos en 18 países (véase el cuadro I.1)—, sino que también lograron consolidarse al aumentar los montos de las transferencias monetarias ofrecidas, incrementar su cobertura y su alcance geográfico (Bastagli, 2009), y, en muchos casos, asegurar su institucionalización dentro de la política social de cada país (Hailu, Medeiros y Nonaka, 2008). Además, estos programas han alcanzado una importante visibilidad en el debate sobre las políticas de reducción de la pobreza, tanto en el contexto regional como internacional, en gran medida gracias a la promoción por parte de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y a la constitución de foros multilaterales de intercambio de experiencias y buenas prácticas, como la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Más allá de la cuestión aún abierta sobre la efectividad de su impacto en diversos indicadores (Fiszbein y Schady, 2009; Ribas, Veras Soares e Hirata, 2008; Veras Soares, Ribas y Guerreiro, 2007), la complementariedad y coherencia de sus instrumentos (Villatoro, 2008; Handa y Davis, 2006), y la legitimidad de sus principios orientadores (Freeland, 2007; Molyneux, 2007; Standing, 2007a), se ha reconocido el papel que estos programas han jugado en la conexión de las familias pobres e indigentes con niños en edad escolar con la protección social (CEPAL, 2010a). Se ha planteado, asimismo, que los PTC pueden representar un paso hacia la constitución de sistemas amplios de protección social, fundados en nociones de inclusión y universalidad de los derechos (Cecchini y Martínez, 2011; Simões, 2006; Bastagli, 2009).

Este documento tiene por objeto sintetizar la experiencia de la región con estos programas y suministrar información detallada sobre sus distintos componentes. También se pretende que sirva de base e insumo para la discusión y el avance hacia sistemas de protección social inclusivos

¹ En este documento usaremos el término “condicionalidades” para referirnos a los compromisos concretos que las familias tienen que cumplir para recibir las transferencias. Asimismo, en lugar de “beneficiarios” preferimos utilizar términos más adecuados desde una perspectiva de derechos, como “destinatarios” (más relacionado con el concepto de población objetivo) o “usuarios” (más vinculado a la población que efectivamente participa en un programa).

(Cecchini y Martínez, 2011). Gran parte de la información proviene de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, que ofrece acceso a información descriptiva y datos históricos de estos programas².

Cuadro I.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS

País	Programas en operación (año inicio)	País	Programas en operación (año inicio)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009); Programa Ciudadanía Porteña "Con todo derecho" (2005)	Panamá	Red de Oportunidades (2006)
		Paraguay	Tekoporá (2005); Abrazo (2005)
		Perú	Juntos (2005)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006); Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla" (2009)	República Dominicana	Solidaridad (2005)
Brasil	<i>Bolsa Família</i> (2003)	Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)
Chile	Chile Solidario (2002)	Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)
Colombia	Familias en Acción (2001); Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema) (2007); Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)	País	Programas finalizados (años)
Costa Rica	Avancemos (2006)	Argentina	Familias por la Inclusión Social (2005-2009); Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005) ^a
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	Brasil	<i>Bolsa Escola</i> (2001-2003) ^b ; <i>Bolsa Alimentação</i> (2001-2003) ^{b c}
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)	Costa Rica	Superémonos (2000-2006)
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)	Ecuador	Bono Solidario (1998-2002)
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990); Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010)	Honduras	PRAF/BID II (1998-2005); PRAF/BID III (2007-2009);
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (2002)	Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) (2000-2006); Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)
México	Oportunidades (ex Progresa) (1997)	Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc>.

^a Aunque el programa terminó oficialmente en 2005, siguió pagando beneficios hasta que se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

^b Aunque el programa terminó oficialmente en 2003, siguió pagando beneficios durante los años siguientes y se fue extinguiendo gradualmente a medida que fue aumentando el número de destinatarios de *Bolsa Família*.

^c Incluye el programa *Cartão Alimentação*, vigente durante los mismos años.

² Véase [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

A continuación, se detalla cómo se organiza el documento. Después de esta introducción, en la segunda sección se revisan las principales características de los programas de transferencias condicionadas en cuanto a la definición de destinatarios, los mecanismos de focalización y los instrumentos de selección y registro utilizados, así como los criterios de egreso de dichos programas. En la tercera sección se presentan los diversos tipos de prestaciones que estos programas ofrecen y las condicionalidades que las acompañan. En la cuarta sección se revisan las tendencias en materia de inversión y cobertura de los PTC, con énfasis en la evolución histórica de ambos indicadores, y se calcula un indicador que compara la inversión de los países en estos programas con la cantidad de recursos necesarios para eliminar el déficit de ingresos de la población pobre e indigente. En la quinta sección se analiza brevemente y a modo de síntesis la información disponible respecto de los efectos de los PTC en diversos ámbitos, como las capacidades humanas, la pobreza y la desigualdad del ingreso, el consumo, la generación de ingresos y la inserción laboral, el trabajo infantil y el empoderamiento de las mujeres. En la sexta sección se discuten los temas de la sostenibilidad financiera y política, la institucionalidad y la intersectorialidad. Por último, en las conclusiones se hace un balance de la experiencia y los principales desafíos que plantean estos programas.

Capítulo II

Características de los programas de transferencias condicionadas

La estructura básica común de los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. En algunos programas, se contempla la entrega de beneficios a otras categorías de personas, como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar familias sin hijos menores de edad.

Los compromisos requeridos por los PTC se relacionan principalmente con las áreas de educación, salud y nutrición (por ejemplo, que los niños concurran a la escuela o a los centros de salud con fines preventivos). Además de las transferencias monetarias, varios programas proveen transferencias en especie, como suplementos alimenticios y “mochilas” o “bolsones” con útiles escolares, además de establecer la obligatoriedad de asistir a determinados servicios en los ámbitos de la educación y la salud, como charlas educativas, de información, orientación y consejería en diversos temas³.

La unidad de intervención de estos programas es la familia en su conjunto, más que los individuos que la componen, y en su interior

³ Como veremos en la sección III.A.3, en varios casos, estos servicios no son provistos directamente por los programas, sino por los sectores correspondientes.

se asigna un papel protagónico a la mujer. En la gran mayoría de los programas, las receptoras de las transferencias son las madres, bajo el supuesto de que ellas usarán los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia en general y de sus hijos en particular. Asimismo, las madres están a cargo del cumplimiento de las condicionalidades y, a veces, actúan como promotoras de los programas.

Otro aspecto común es la adopción de criterios técnicos para la selección de los destinatarios, generalmente basados en procedimientos en dos o más etapas, con predominio de la focalización por unidades geográficas y los métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida (*proxy means test*).

Aunque existe una estructura común a los PTC, también es posible apreciar grandes variaciones en cuanto a las definiciones que estos programas realizan de su población objetivo, las prestaciones que ofrecen y la persona encargada del vínculo con el programa y de hacer cumplir las condicionalidades.

A. Población objetivo

La definición de la población objetivo de los programas cambia de un país a otro y está orientada a familias que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza (véase el cuadro II.1). Entre los programas destinados a familias indigentes se encuentran Familias en Acción de Colombia, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras y Tekoporâ del Paraguay. Otros programas incorporan como población objetivo, además de los indigentes, a las familias pobres no indigentes, como es el caso de *Bolsa Família* en el Brasil y el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador. También existen programas cuya definición de familias meta incorpora un espectro más amplio de carencias. Por ejemplo, en Familias por la Inclusión Social de la Argentina, la definición de familias “en riesgo social” incorporaba familias con niños desnutridos, jefes y jefas de hogar mayores de 50 años o menores de 20 años, adultos con alguna enfermedad terminal o pandemia, casos de violencia familiar o abuso sexual, entre otras. Por otra parte, en algunos programas, la definición de población objetivo no se hace a partir de unidades familiares. En el Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) de Jamaica, por ejemplo, se trabaja con personas en situación de pobreza.

Los criterios de elegibilidad de las diferentes transferencias monetarias provistas por los PTC pueden basarse en las familias u hogares en su conjunto o definirse de acuerdo con la pertenencia de los integrantes del hogar a determinadas categorías, preferentemente niños en edad preescolar y escolar, y mujeres en período de lactancia o

embarazadas, aunque algunos PTC también incluyen a adultos mayores y personas con discapacidad (véase el cuadro II.1)⁴. Por ejemplo, el programa Oportunidades de México ofrece transferencias monetarias para el hogar en su conjunto a través del apoyo alimentario, el apoyo energético y el apoyo alimentario Vivir Mejor, mientras que el apoyo educativo Jóvenes con Oportunidades y el apoyo al adulto mayor se destinan a niños que cursan educación primaria, secundaria y media-superior, jóvenes en los últimos años de educación media-superior y adultos mayores, respectivamente⁵.

Las edades consideradas para el acceso a los beneficios cambian de un programa a otro. Para las prestaciones ligadas a la educación (generalmente en los niveles de la escuela primaria y secundaria), las edades de los destinatarios varían en virtud de la organización de los sistemas escolares de cada país. En la mayoría de los países, el límite inferior está entre 5 y 6 años, mientras que el tope superior llega a los 22 años en México y a los 25 años en Costa Rica. En el caso de los beneficios de salud, estos se concentran en las edades preescolares, aunque no de manera exclusiva. Por ejemplo, cubren a niños hasta los 3 años en Juntos del Perú, hasta los 6 años en Mi Familia Progresiva de Guatemala y hasta los 14 años en Tekoporâ del Paraguay. Existen también programas que establecen transferencias específicas para adolescentes en el sector educativo con el objeto de evitar la deserción escolar en los últimos niveles de la educación secundaria. Este es el caso de Oportunidades ("Jóvenes con Oportunidades"), *Bolsa Família* ("Beneficio adolescente") y el Programa Ciudadanía Porteña ("Estudiar es trabajar").

La exclusión de las familias pobres o indigentes que no tienen menores a cargo es una de las mayores críticas a estos programas. A juicio de algunos autores, con esto se estaría dejando fuera a un número no despreciable de familias igualmente necesitadas de ayuda (Standing, 2007a). Esta discriminación desaparece, sin embargo, en aquellos programas como Chile Solidario, Bono de Desarrollo Humano, Comunidades Solidarias Rurales, PATH, Oportunidades, Tekoporâ, Juntos y Solidaridad, que contemplan la entrega de beneficios a familias con adultos mayores y personas con discapacidad. En Jamaica, el beneficio

⁴ Con referencia a la diferenciación entre hogares y familias, en el caso de la implementación de la Red de Oportunidades en las comunidades indígenas de Panamá, se estableció explícitamente que la transferencia se otorgaba a la familia para evitar conflictos en los casos en que varias familias vivieran juntas en un mismo hogar (Robles, 2010, pág. 42).

⁵ En México, desde 2007, los adultos mayores de 70 años pueden participar en el nuevo programa federal 70 y más, que transfiere 38,5 dólares mensuales en efectivo. Para evitar la duplicidad de apoyos a nivel federal, los adultos mayores que participan en este programa deben renunciar al apoyo al adulto mayor de Oportunidades (Rubio y Garfias, 2010).

de salud se entrega —además de a niños, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres embarazadas o en puerperio— a adultos pobres desempleados de entre 18 y 64 años (véase el cuadro II.1).

Los inmigrantes extranjeros que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza también quedan excluidos de los PTC. Los documentos oficiales que rigen las operaciones de estos programas señalan que la población objetivo está constituida por personas u hogares que estén en situación de pobreza o indigencia en el territorio nacional, sin hacer una diferencia explícita respecto de la nacionalidad del jefe o de los miembros de hogar. Sin embargo, la posesión de la cédula de identidad, al menos por parte del jefe de hogar, es un requisito previo para recibir las transferencias monetarias. De este modo, los inmigrantes que no tienen dicho documento por no haber regularizado su estadía en el país extranjero no pueden beneficiarse de los programas. En el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) de la Argentina, los hogares extranjeros que acrediten una residencia definitiva de al menos tres años en el territorio argentino tienen derecho a recibir la prestación. Sin embargo, Repetto y Díaz Langou (2010, pág. 6) señalan que este requerimiento “excluye prácticamente a la mayoría de los extranjeros residentes en el país. Muchos de ellos, en especial aquellos más vulnerables, no cuentan con los documentos legales requeridos para la AUH”. Por lo tanto, para proteger a este grupo de población extremadamente vulnerable se debería flexibilizar los requisitos asociados a la residencia legal y realizar campañas de documentación de los inmigrantes⁶.

Además, los programas deben definir quién o quiénes asumen el vínculo entre el hogar y el programa y se responsabiliza de llevar a cabo las contraprestaciones que exigen. En general, los PTC tienden a asignar esta función a las jefas de hogar. Entre los programas que aceptan entregar las transferencias al jefe de hogar independientemente de su sexo, o a algún tutor o representante de la familia, están el Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia, el PATH de Jamaica, Solidaridad de la República Dominicana y algunos programas que ya han finalizado,

⁶ Diferente es el caso de los migrantes internos, ya que esa condición —salvo en los casos de PTC de carácter local, como los de Bogotá o Buenos Aires— no implica necesariamente la exclusión de los programas. No obstante, para no perder su derecho a la participación en el programa, los migrantes deben realizar ciertas gestiones que son de responsabilidad del usuario para solicitar la actualización de su información personal en las bases de datos o los registros de destinatarios del PTC (Sistema de Beneficiarios de los Programas Sociales (SISBÉN), Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), Registro Social, Ficha de Protección Social, *CadÚnico*, etc.). Lo anterior podría derivar en atrasos en países donde la administración del programa presente deficiencias en los canales de transmisión de la información, con procedimientos engorrosos y demoras en la actualización de los registros de destinatarios. Un caso extremo consistiría en la suspensión temporal o definitiva del destinatario por motivos administrativos, debido al no cobro de las prestaciones.

como Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) del Uruguay y la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua. Esto también ocurre en el caso de la versión de Familias en Acción que se implementa en comunidades indígenas de Colombia, donde se ha establecido que la transferencia puede entregarse al adulto que esté a cargo de los niños, de conformidad con los usos y costumbres respecto del cuidado de los menores en los distintos pueblos indígenas (Acción Social, 2008, pág 8).

El papel central de las mujeres en los programas —no solo como administradoras de las transferencias, sino también como responsables del cumplimiento de las contraprestaciones—, ha tenido lecturas dispares. Por una parte, se ha rescatado que esto permite un mayor empoderamiento de las mujeres en las decisiones del hogar, por ser ellas quienes manejan los ingresos transferidos, al tiempo que les otorgaría una mayor visibilidad y participación en la comunidad por su asistencia a cursos y talleres en el marco de los programas (León, 2008; Molyneux, 2007). Por otra parte, se ha destacado que este empoderamiento termina siendo débil si no va acompañado de acciones ulteriores en ámbitos como el desarrollo de capacidades, la autonomía, la igualdad, la influencia y el aumento de las posibilidades de decisión (Molyneux, 2009). Esto se fundamenta en el hecho de que las mujeres se incorporan a estos programas para aumentar el capital humano de sus hijos y no el propio (Molyneux, 2007). Asimismo, se ha cuestionado que los diferentes requerimientos de los programas terminan recargando y reforzando las actividades de cuidado que tradicionalmente han limitado la inserción de la mujer en el mercado del trabajo (CEPAL, 2006; Pautassi y Zibecchi, 2010) (véase la sección V.F).

Cuadro II.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, POBLACIÓN OBJETIVO,
TRANSFERENCIAS MONETARIAS, CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD Y RECEPTOR

País	Programa	Población objetivo	Transferencia	Criterios de elegibilidad para transferencias	Receptor
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Familias con jefes o jefas de hogar desocupados o que se desempeñen en la economía informal	Asignación familiar universal	Hijos e hijas menores de 18 años Empleadas domésticas o empleados domésticos con ingresos menores al salario mínimo Monotributistas sociales ^a	Padre, madre, tutor o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado
	Familias por la Inclusión Social	Familias en riesgo social	Ingreso no remunerativo	Hijos e hijas menores de 19 años Personas con discapacidad	Madre
	Programa Ciudadanía Porteña	Familias en situación de pobreza	Subsidio a los hogares Estudiar es trabajar	Mujeres embarazadas Hogares residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en situación de pobreza, con énfasis en los de mayor vulnerabilidad Jóvenes de entre 18 y 29 años integrantes de hogares destinatarios, con al menos dos años de residencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estudiando en cualquier nivel del sistema de educacional formal	Madre Destinatario directo
	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Familias con jefes o jefas de hogar desempleados	Subsidio	Hijos e hijas menores de 18 años Personas con discapacidad Mujeres embarazadas	Jefe o jefa de hogar
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto	Menores de 18 años cursando hasta 8° de primaria de la educación regular y educación juvenil alternativa, y alumnos o alumnas de la	Bono	Asistencia a escuelas públicas de educación formal, juvenil alternativa o especial	Padre, madre o tutor

Cuadro II.1 (continuación)

País	Programa	Población objetivo	Transferencia	Criterios de elegibilidad para transferencias	Receptor
Brasil	Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla"	educación especial sin límite de edad			
		Mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de seguro de salud	Bono parto institucional y control posnatal	Hijos e hijas menores de 2 años Mujeres embarazadas	Madre
			Bono prenatal	Mujeres embarazadas	Madre
	<i>Bolsa Família</i>		Bono controles integrales de salud	Mujeres con un hijo o una hija menor de 1 año	Madre
		Familias en situación de pobreza y extrema pobreza	Bono básico	Familias indigentes	Madre
			Bono variable	Familias pobres con hijos e hijas menores de 15 años	Madre
Chile	<i>Bolsa Escola</i>		Beneficio variable ligado al adolescente	Hijos e hijas de 16 y 17 años	Madre
		Familias no pobres que presentan situaciones de trabajo infantil ^b	<i>Bolsa criança cidadã</i>	Hijos e hijas menores de 16 años en situación de trabajo infantil, a excepción de quienes se desempeñan en labores de aprendiz a partir de los 14 años	Madre
		Familias en situación de extrema pobreza	<i>Bolsa Escola</i>	Hijos e hijas de entre 6 y 15 años	Madre
	<i>Bolsa Alimentação</i>	Familias en situación de extrema pobreza	<i>Bolsa alimentação</i>	Hijos e hijas menores de 6 años y mujeres embarazadas	Madre
	Chile Solidario	Familias y personas en situación de vulnerabilidad	Bono de protección	Todas las familias destinatarias del programa (en fase de acompañamiento)	Madre
			Bono de egreso	Todas las familias destinatarias del programa (término de fase de acompañamiento)	Madre

Cuadro II.1 (continuación)

País	Programa	Población objetivo	Transferencia	Criterios de elegibilidad para transferencias	Receptor
Colombia	Familias en Acción	Familias en situación de extrema pobreza, en condición de desplazamiento o indígenas	Subsidio único familiar (SUF)	Hijos e hijas menores de 18 años	Madre
				Mujeres embarazadas	
				Personas con discapacidad mental	
				Inválidos	
			Pensión básica solidaria (PBS)	Adultos mayores de 65 años	Destinatario directo
			Subsidio cédula de identidad	Todas las familias destinatarias del programa	Destinatario directo
			Subsidio agua potable (SAP)	Todas las familias destinatarias del programa	Hogar
			Asignación base	Todas las familias destinatarias del programa	Madre
			Asignación por control de niño sano	Hijos e hijas menores de 6 años	Madre
			Asignación por matrícula	Hijos e hijas de entre 6 y 18 años	Madre
			Asignación por Asistencia	Hijos e hijas de entre 6 y 18 años	Madre
			Asignación por Inserción laboral de la mujer	Mujeres mayores de 18 años	Destinatario directo
			Bono de nutrición	Hijos e hijas menores de 11 años	Madre
			Bono de educación	Hijos e hijas de entre 11 y 18 años	Madre
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	Familias en situación de pobreza no indigente	Subsidio educativo	Hijos e hijas menores de 19 años cursando entre 6° y 11° grado	Madre

Cuadro II.1 (continuación)

País	Programa	Población objetivo	Transferencia	Criterios de elegibilidad para transferencias	Receptor
			Subsidio de transporte	Hijos e hijas de entre 14 y 19 años cursando entre 9° y 11° grado, y que habitan a más de 2 Km. del centro escolar	Madre
Costa Rica	Avancemos	Familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas	Transferencia monetaria condicionada	Hijos e hijas de entre 12 y 25 años cursando secundaria en establecimientos públicos	Jefe o jefa de hogar
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	Familias en situación de pobreza	BDH	Hijos e hijas menores de 16 años	Madre
			Pensión para personas con discapacidad	Personas con un 40% o más de discapacidad	Destinatario directo
			Pensión para adultos mayores	Adultos mayores de 65 años sin seguridad social	Destinatario directo
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	Familias en extrema pobreza residentes en municipios en situación de pobreza extrema severa y alta ^c	Bono salud	Hijos e hijas menores de 5 años Mujeres embarazadas	Madre
			Bono educación	Hijos e hijas de entre 6 y 15 años	Madre
			Pensión básica universal para la persona adulta	Adultos mayores de 70 años en situación de pobreza	Destinatario directo
Guatemala	Mi Familia Progresa	Familias en situación de extrema pobreza con menores de 15 años y madres gestantes	Bono salud/nutrición	Hijos e hijas menores de 6 años Mujeres embarazadas	Jefe o jefa de hogar
			Bono educación	Hijos e hijas de entre 6 y 15 años	Jefe o jefa de hogar
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	Familias en situación de extrema pobreza	Bono de nutrición	Hijos e hijas menores de 5 años Mujeres embarazadas o lactantes	Jefe o jefa de hogar (las mujeres tienen preferencia)
			Bono de salud	Hijos e hijas menores de 5 años Mujeres embarazadas o lactantes	
			Bono educación	Hijos e hijas de entre 6 y 18 años matriculados en el sistema público	

Cuadro II.1 (continuación)

País	Programa	Población objetivo	Transferencia	Criterios de elegibilidad para transferencias	Receptor
Jamaica	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	Familias en situación de extrema pobreza	Bono materno infantil	Hijos e hijas menores de 5 años con discapacidad o riesgo de desnutrición	Madre
				Mujeres embarazadas o lactantes	
			Bono escolar de primero a sexto grado	Hijos e hijas de entre 6 y 14 años cursando hasta 6° grado en escuelas públicas	Madre
			Bono tercera edad	Adultos mayores de 65 años	Destinatario directo
			Bono mano amiga	Jóvenes que viven en zonas de alto riesgo social y adultos que trabajan en los basurales municipales	Madre
	PRAF/BID III	Familias en situación de extrema pobreza	Bolsón escolar	Niños y niñas que estudian hasta 3° grado en escuelas públicas	Madre
			Bono de nutrición	Hijos e hijas menores de 6 años en riesgo de desnutrición o con discapacidad	Madre
				Mujeres embarazadas o lactantes	
			Bono de salud	Hijos e hijas menores de 6 años	Madre
				Mujeres embarazadas o lactantes	
Jamaica	PRAF/BID II	Familias en situación de extrema pobreza	Bono educación	Hijos e hijas de entre 6 y 14 años cursando hasta 6° grado en escuelas públicas	Madre
			Bono de nutrición y salud	Hijos e hijas menores de 3 años	Madre
				Mujeres embarazadas o lactantes	
			Bono escolar	Hijos e hijas de entre 6 y 12 años que no han terminado 4° grado	Madre
	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH)	Personas en situación de pobreza	<i>Health Grant</i>	Niños y niñas menores de 59 meses	Representante de la familia; * destinatario directo
				Adultos mayores de 60 años	
				Personas con discapacidad	
				Mujeres embarazadas o lactantes	
				Adultos pobres sin empleo (de entre 18 y 64 años)	
			<i>Education Grant</i>	Niños y niñas de entre 6 y 17 años	Representante de la familia

Cuadro II.1 (continuación)

País	Programa	Población objetivo	Transferencia	Criterios de elegibilidad para transferencias	Receptor
México	Oportunidades	Hogares en condición de pobreza alimentaria	<i>Bonus</i>	Hijos e hijas que terminan la educación secundaria y prosiguen a la educación superior	Representante de la familia
			Apoyo alimentario	Todas las familias destinatarias del programa	Madre
			Apoyo de útiles escolares	Hijos e hijas cursando educación primaria y secundaria	Madre
			Apoyo educativo	Hijos e hijas cursando educación primaria, secundaria o media-superior	Madre
			Apoyo energético	Todas las familias destinatarias del programa	Madre
			Apoyo al adulto mayor	Adultos mayores de 65 años	Destinatario directo
			Apoyo alimentario "Vivir Mejor"	Todas las familias destinatarias del programa	Madre
			Apoyo infantil "Vivir Mejor"	Hijos e hijas hasta los 9 años	Madre
			Papilla	Hijos e hijas de entre 4 y 23 meses	Madre
				Hijos e hijas de entre 2 y 5 años con problemas de desnutrición	
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS)	Familias en situación de extrema pobreza	Jóvenes con oportunidades	Mujeres embarazadas o lactantes (hasta por un año)	Destinatario directo
				Estudiantes entre 3° de secundaria y 4° de bachillerato	Destinatario directo
			Bono de seguridad alimentaria	Todas las familias destinatarias del programa	Madre
			Bono educativo	Hijos e hijas de entre 7 y 13 años que no hayan completado 4° grado	Madre
			Mochila escolar	Hijos e hijas cursando hasta 4° grado	Madre
			Bono de formación ocupacional	Jóvenes de entre 14 y 25 años con primaria completa	Destinatario directo

Cuadro II.1 (continuación)

País	Programa	Población objetivo	Transferencia	Criterios de elegibilidad para transferencias	Receptor
	Sistema de Atención a Crisis (SAC)	Familias en situación de extrema pobreza	Bono de seguridad alimentaria	Todas las familias destinatarias del programa	Madre
			Bono de educación	Hijos e hijas de entre 7 y 15 años	Madre
			Mochila escolar	Hijos e hijas de entre 7 y 15 años	Madre
			Transferencia monetaria condicionada	Todas las familias destinatarias del programa	Madre
Panamá	Red de Oportunidades	Familias en situación de pobreza extrema	Bonos para la compra de alimentos	Todas las familias destinatarias del programa	Madre
Paraguay	Tekoporá	Hogares en situación de extrema pobreza	Soporte alimentario	Todas las familias destinatarias del programa	Madre
			Apoyo en educación y salud	Hijos e hijas de hasta 18 años Mujeres embarazadas	Madre
			Apoyo adultos mayores	Adultos mayores de 65 años	Destinatario directo
			Apoyo discapacitados	Personas con discapacidad	Destinatario directo
Perú	Juntos	Familias en situación de extrema pobreza con niños y niñas en situación de trabajo infantil	Bono solidario fijo	Hijos e hijas de hasta 14 años	Madre
			Bono	Hijos e hijas de hasta 14 años Mujeres embarazadas Padres viudos y madres viudas Adultos mayores	Representante del hogar (padre o madre)
			Comer es primero	Hijos e hijas menores de 16 años Mujeres embarazadas Jefes y jefas de hogar Adultos mayores sin trabajo	Jefe o jefa de hogar
			Incentivo a la asistencia escolar (ILAE)	Hijos e hijas de entre 4 y 21 años matriculados en la educación pública	Jefe o jefa de hogar
República Dominicana	Solidaridad	Familias en situación de pobreza extrema y moderada			

Cuadro II.1 (conclusión)

País	Programa	Población objetivo	Transferencia	Criterios de elegibilidad para transferencias	Receptor
Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TOCTP)	Familias en situación de pobreza	Apoyo adultos mayores	Mayores de 65 años que no reciben otra pensión y se encuentran desempleados	Destinatario directo
			Bono Gas	Hogares pobres y de clase media baja	Hogar
			Bono Luz	Hogares de escasos recursos que reciben el subsidio Bono Gas y que fueron identificados por el SIUBEN	Hogar
Uruguay	Asignaciones Familiares Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	Familias en situación de pobreza	Bono	Todas las familias destinatarias del programa	Representante del hogar
			Transferencia monetaria condicionada	Hijos e hijas menores de 18 años Personas con discapacidad	Jefe o jefa de hogar (las mujeres tienen preferencia)
			Ingreso ciudadano Tarjeta alimentaria	Todas las familias destinatarias del programa Hijos e hijas menores de 18 años Mujeres embarazadas	Jefe o jefa de hogar Madre

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

^a Categoría tributaria que reconoce la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de la población en situación de vulnerabilidad social. Mediante el pago de una cuota mensual, pueden emitir facturas, acceder a una obra social, ingresar al sistema previsional y ser proveedores del Estado argentino por compra directa.

^b A partir de 2005, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) se integró a *Bolsa Familia*, de modo que las familias que participaban en el PETI y eran elegibles para *Bolsa Familia* (familias pobres y extremadamente pobres) pasaron a este último programa. El PETI continúa atendiendo a las familias no pobres que se encuentran en situación de trabajo infantil.

^c Por medio de un mapa de pobreza, el programa divide los 262 municipios del país en 4 grupos según su nivel de extrema pobreza: severa (32 municipios), alta (68 municipios), moderada (82 municipios) y baja (80 municipios).

^d Los bonos dirigidos a personas con discapacidad, adultos sin empleo y adultos mayores puede ser retirados por el destinatario directo.

B. Mecanismos de focalización

Para la selección de los destinatarios de los PTC, por lo general se utilizan procedimientos de focalización basados en distintas etapas (véase el cuadro II.2).

En una primera etapa, se seleccionan las unidades geográficas que presentan mayores niveles de pobreza. En general, esto se evalúa en función de índices de marginalidad que pueden incluir variables de ingresos o necesidades básicas insatisfechas, y se construyen a partir de fuentes de información como censos de población, encuestas de hogares y mapas de pobreza. En el programa Tekoporâ del Paraguay, la selección de las comunidades más vulnerables se realiza sobre la base del índice de priorización geográfica, que otorga un puntaje que pondera en un 40% las condiciones de pobreza de la localidad y en un 60% la presencia de necesidades básicas insatisfechas (Veras Soares y Britto, 2008). En el caso de Oportunidades, en cambio, se utilizan indicadores de necesidades básicas insatisfechas para seleccionar las zonas rurales y de ingresos y gastos para las zonas urbanas (Orozco y Hubert, 2005).

Tras la focalización geográfica, se aborda la selección de unidades familiares u hogares, dependiendo de la definición⁷. La mayoría de los programas utiliza métodos de comprobación indirecta de los medios de vida, ya sea a través de índices multidimensionales de calidad de vida, como en el caso de la Ficha de protección social de Chile, o de fórmulas que predicen los ingresos a través de variables que se supone que están muy relacionadas con dichos ingresos, como ocurre en Oportunidades. La consideración o no de variables asociadas al ingreso repercute en si se quiere privilegiar situaciones de pobreza más estructurales —y, por lo tanto, menos susceptibles de variar en el corto plazo— u otras más relacionadas con el ciclo económico (Ribas, Veras Soares e Hirata, 2008). También existen programas que utilizan una evaluación directa de los medios de vida, es decir, que utilizan el nivel de ingresos informado por las propias familias en las encuestas o los empadronamientos llevados a cabo por los programas ad hoc. En el caso del Brasil, esta información se recoge a nivel municipal a través de la aplicación del Catastro único para programas sociales (*CadÚnico*) a las familias en situación de pobreza. Este procedimiento tiende a ser menos costoso y más ágil a los efectos de ampliar el padrón de destinatarios, pero, al mismo tiempo, puede estar más sujeto a las variaciones coyunturales del ingreso familiar (Veras Soares, Ribas y Osorio, 2007). Algunas críticas a la forma en que

⁷ Comunidades Solidarias Rurales de El Salvador representa un excepción, ya que en el caso de los municipios con extrema pobreza “severa”, no se aplica la comprobación de medios.

este método se aplica en el Brasil tienen que ver con la posibilidad de que aumente el error de inclusión —por no contrastar los informes de ingresos de las familias con otra información— o que su descentralización lo vuelva susceptible de ser capturado por redes clientelares que operen a nivel local, dos situaciones que no se han verificado en la práctica (Veras Soares, Ribas y Osorio, 2007)⁸.

Además, algunos programas incorporan una última etapa de selección comunitaria, bajo el supuesto de que los agentes locales cuentan con más información respecto de las necesidades y carencias de los hogares de una comunidad. Se ha encontrado que los mecanismos de comprobación de medios tienden a generar diferencias entre ser o no destinatario de un programa que pueden contrastar con la percepción de las condiciones socioeconómicas y la pobreza que tienen las propias comunidades (Adato, 2000). Asimismo, muchas veces la focalización por hogares hace que los criterios de elección se vuelvan opacos para los potenciales usuarios de los programas, lo que, en contextos rurales o de alta densidad de capital social, puede tener un efecto adverso y generar sentimientos de incompreensión y una mala evaluación del programa por considerar que la selección es arbitraria. Esto puede hasta llevar a situaciones de conflicto entre los beneficiarios y no beneficiarios del programa (Adato, 2000 y 2007, pág. 18)⁹. A través de la focalización comunitaria se pretende atender estas consideraciones al reconocer la mayor información que pueden tener las propias comunidades sobre las condiciones socioeconómicas de sus miembros. También se busca dar legitimidad al ejercicio de focalización en comunidades afectadas por un alto nivel de precariedad y donde se podrían exacerbar conflictos entre grupos.

En la actualidad, programas como Juntos del Perú, Tekoporá del Paraguay y el componente Bonos para la compra de alimentos de la Red de Oportunidades panameña, entre otros, incluyen mecanismos de selección comunitaria como etapa final de sus procedimientos de focalización (véase el cuadro II.2). En este grupo se destaca el caso de Familias en Acción, que incluye un componente de selección comunitaria como parte de la adaptación de sus reglas de funcionamiento en localidades indígenas (Robles, 2010). En general, estos mecanismos tienen un objetivo más de vigilancia social y transparencia, que opera validando los

⁸ El *CadÚnico* registra información sobre los niveles de consumo de las familias que permiten verificar los informes de ingresos. Aun cuando *Bolsa Família* no prevé la verificación de estos informes, se realiza una revisión de los datos sobre los ingresos cuando el consumo de los hogares supera en un 20% los ingresos reportados (Veras Soares, Ribas y Osorio, 2007).

⁹ Adato (2007) muestra que esto también puede ocurrir con la focalización geográfica en contextos donde las divisiones político-administrativas no se corresponden con las divisiones comunitarias o culturales.

hogares seleccionados, que de control efectivo respecto de los hogares incluidos y excluidos. Cohen, Franco y Villatoro (2006, pág. 104) notan que la participación comunitaria no reduce necesariamente los errores de inclusión y exclusión de los programas y que “deben tenerse en cuenta los sesgos derivados de la voluntariedad de la participación que lleva normalmente a que participen quienes están mejor”.

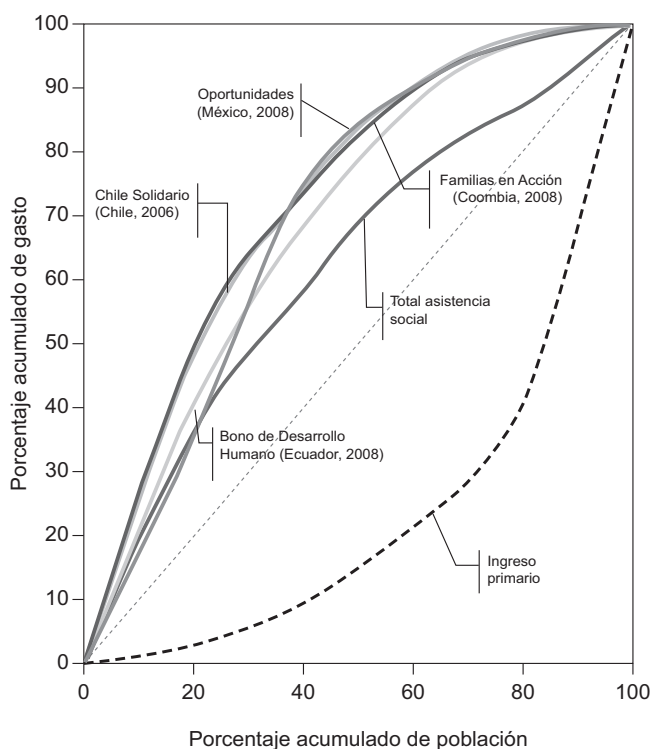
Otra forma de focalización, atractiva por su bajo costo y sencillez operativa, es la focalización categórica. Bajo esta modalidad, se definen poblaciones fácilmente identificables, a las que se otorgan los beneficios por igual. Un buen ejemplo de ello es el programa Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia, en el que pueden participar únicamente los niños que cursan hasta octavo grado en establecimientos educativos públicos. Esta es una forma fácil, efectiva y barata de realizar la focalización en países donde los servicios sociales están muy segmentados según el nivel socioeconómico de la población, aunque pudiera no ser lo más óptimo en aquellos programas que privilegian que los beneficios no se filtren a quienes no cumplen determinadas características socioeconómicas.

Gracias al uso de procedimientos y técnicas de selección de beneficiarios que buscan minimizar los errores de exclusión (familias que satisfacen los criterios de elegibilidad, pero no participan en el programa) e inclusión (familias que no satisfacen los criterios de elegibilidad, pero participan), por lo general, estos programas logran hacer llegar las transferencias de ingreso a los más necesitados y representan, por lo tanto, una de las partidas de inversión pública social más redistributivas. Como se muestra en el gráfico II.1 para una serie de programas, entre el 60% y el 75% de los gastos en estas transferencias (eje vertical del gráfico) son captados por el 40% más pobre de la población (eje horizontal) (CEPAL, 2010b). Sin embargo, como destacan Cohen y Franco (2006, pág. 58), estos resultados apuntan también al hecho de que hay personas pobres que no consiguen formar parte de los PTC “ni siquiera cuando los procedimientos de selección los prefieran”.

Muchos PTC se concentran más en evitar los errores de inclusión (dar beneficios a quienes no entran en la población objetivo) que los de exclusión (dejar parte de la población objetivo sin beneficios), lo que ha sido cuestionado desde una perspectiva de derechos que sostiene que lo relevante es evitar los segundos (Sepúlveda, 2009). Por ejemplo, en 2004, el error de exclusión era mayor que el de inclusión en Oportunidades y *Bolsa Família* (Veras Soares, Ribas y Osorio, 2007)¹⁰. En la Red de Oportunidades

¹⁰ Sobre la base de datos de las encuestas de hogares de nivel nacional (Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) en México y Encuesta nacional de hogares (PNAD) en el Brasil), los autores calculan la subcobertura como la relación entre los pobres no beneficiarios y el total de pobres (Soares, Ribas y Osorio, 2007).

Gráfico II.1
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ASISTENCIA SOCIAL Y EJEMPLOS DE
TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRECTAS DE ALGUNOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS CON CORRESPONSABILIDAD (PTC), SEGÚN QUINTILES
DE INGRESO PRIMARIO, 2005-2008 ^A
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio simple.

de Panamá, se encontró que el 56% de los pobres extremos no estaba cubierto por el PTC (error de exclusión), pero que solo el 7% de las transferencias llegaba a los no pobres (error de inclusión) (Robles, 2009).

Asimismo, es importante considerar la capacidad administrativa, en la medida en que en países muy pobres y de institucionalidad débil existe una tendencia a registrar un peor desempeño en materia de focalización cuando aumentan las exigencias institucionales (Peyre, 2007). Además, la homogeneidad de las condiciones de vida de la población pobre en estos países podría hacer poco efectivo el aumento de los requisitos para entrar en los programas (Cecchini, 2009).

La focalización geográfica, en cambio, supone concentrar esfuerzos en comunidades con niveles de pobreza elevados y homogéneos, aunque no necesariamente significativos a nivel nacional. En países más grandes y con áreas urbanas desarrolladas, esto significa dejar fuera unidades geográficas con menores niveles relativos de pobreza, pero con un peso importante en términos absolutos. En México, de los alrededor de 5 millones de hogares usuarios de Oportunidades en 2008, poco más de 3,5 millones correspondía a hogares ubicados en localidades de hasta 2.500 habitantes, mientras que solo cerca de 710.000 formaban parte de ciudades con más de 15.000 habitantes (SEDESOL, 2008). Si bien ello permite atender la mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales mediante la disminución de las brechas entre localidades, también puede llevar a descuidar la magnitud del problema de la pobreza en las zonas urbanas que concentran más de dos tercios de la población pobre del país¹¹.

Varios autores han destacado el importante esfuerzo realizado por los PTC para establecer sofisticados procedimientos de selección de usuarios (Hailu y Veras Soares, 2008; Fiszbein y Schady, 2009). Si bien con esto se ha logrado sentar los fundamentos de una selección de destinatarios sobre la base de razones técnicas y no clientelistas, como era la preocupación inicial en muchos programas (Levy y Rodríguez, 2005), algunos autores (Ravallion, 2007; Peyre, 2007) destacan que no existe evidencia concluyente respecto de la efectividad y eficiencia de un programa focalizado en comparación con uno de características universales. Incluso se ha llegado a argumentar que los recursos destinados a la focalización podrían tener un mayor impacto si se repartieran de manera universal (Mkandawire, 2005). De modo que resulta importante enfatizar la necesidad de evaluar caso a caso la idoneidad de los procedimientos y de evitar soluciones que se apliquen a todas las situaciones.

En relación con el debate aún inconcluso sobre focalización y universalismo, se puede argumentar que los PTC —si bien utilizan mecanismos de focalización de los recursos— procuran avanzar hacia la universalización de los derechos sociales y económicos de todos los ciudadanos, comenzando por quienes se ven más privados de su ejercicio, esto es, las personas que viven en situación de pobreza (CEPAL, 2006). Aunque la política social abarca objetivos que van más allá de la lucha contra la pobreza, como construir sociedades de mayor cohesión social y equidad, la escasez de recursos públicos impone la selectividad como forma de asegurar que las transferencias de ingreso y los servicios sociales lleguen a la población más pobre (CEPAL, 2000). El uso de mecanismos de focalización en el marco de los PTC no debe, por lo tanto, concebirse

¹¹ En 2008, la incidencia de la pobreza en México era del 44,6% en zonas rurales y del 29,2% en zonas urbanas (CEPAL, 2010a, anexo estadístico).

como un fin en sí mismo, sino como un instrumento de política social para “hacer más con menos” y aumentar la progresividad de la inversión social al orientar los esfuerzos públicos a quienes más lo necesitan (CEPAL, 2010a).

C. Instrumentos de selección y registro de destinatarios

Un aspecto importante de la selección de destinatarios es la manera en que se recogen y actualizan los datos sobre los usuarios actuales y potenciales. Para recabar dicha información, los agentes de los programas levantan censos de población ad hoc, lo que implica importantes esfuerzos en términos de recursos monetarios y humanos. En el trabajo de campo, se utilizan fichas gubernamentales que permiten identificar la situación socioeconómica de los potenciales usuarios de los programas sociales. Ejemplos de estas fichas son la Ficha de protección social de Chile, la Ficha de información social de Costa Rica y la Ficha hogar de selección de beneficiarios del Paraguay.

Posteriormente, estas fichas se almacenan en formato electrónico, lo que permite organizar sistemas de información y registro que mantienen información detallada sobre los potenciales beneficiarios, que puede actualizarse con cierta periodicidad (Irrarázaval, 2004). La implementación de estos sistemas resulta crucial para mantener flujos de información y recursos que permitan realizar diversas acciones, como agilizar los pagos, suspender o cancelar los beneficios —cuando los programas lo definen como necesario—, o implementar sistemas de monitoreo de resultados periódicos. Además, estos sistemas tienen el potencial de facilitar la vinculación con otros programas que operan en la oferta pública y su articulación en torno a una determinada política (Repetto, 2009)¹².

Esta última función constituye una ventaja adicional de los sistemas de información y registro, que pueden ser utilizados por el conjunto de programas de protección y promoción social existentes en un país. De esta manera, se mantiene información agregada sobre los usuarios

¹² Un riesgo en relación con la centralidad que han adquirido los procesos de selección y registro —así como la verificación del cumplimiento de las condiciones— es convertir estos programas “en máquinas burocráticas que se limitan a ingresar, procesar y emitir información, y donde su personal en muchos casos tiene un contacto escaso o nulo con los pobres, tanto por la carga de trabajo asociada al procesamiento de información, como porque las prestaciones son entregadas por los sectores o por entidades financieras privadas. Todo esto repercute en las escasas actividades de acompañamiento que pueden desarrollar los programas (sea de información o de vinculación con las redes institucionales o simplemente de apoyo psicosocial propiamente tal)” (Villatoro, comunicación personal, 20 de diciembre de 2010).

actuales y potenciales de la política social y de los distintos programas, mediante la integración de las bases de datos que mantienen los distintos sectores e instituciones públicas en un registro único de destinatarios. Esta experiencia se está llevando a cabo en el Brasil con el *CadÚnico*, en México con el Sistema Integral de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) (véase el recuadro II.1) y en Chile con el Sistema Integrado de Información Social (SIIS)¹³. El Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO) permitió unificar la información de dos programas en vías de integración (el PRAF nacional y el PRAF III), así como su utilización en el marco de la Red Solidaria. Este caso evidencia que un esfuerzo de esta naturaleza no compete únicamente a los países con mayores recursos financieros y capacidades administrativas (véase el cuadro II.2) (Cecchini y otros, 2009).

Recuadro II.1
MÉXICO: SISTEMA INTEGRAL DE PADRONES DE
PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

El Sistema Integral de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) tiene como principal objetivo mejorar la calidad de la información y pesquisar la duplicidad en la atención de destinatarios de los programas que forman parte del Sistema de Seguridad Social Popular (SISSP) de México: Oportunidades, Seguro Popular y Programa de Vivienda Popular¹⁴. El SIIPP-G es una modalidad para el registro e identificación de los destinatarios, que funciona a través de la unificación de los padrones de beneficiarios, operación que se lleva a cabo desde marzo de 2006 (Fernández, 2006). A partir de este padrón, se entregan credenciales de identificación a las familias y las personas que participan en alguno de los tres programas.

Las credenciales cuentan con dos chips, uno de contacto y otro de radiofrecuencia, y su utilidad se fundamenta en la interfaz directa que permiten con el expediente electrónico de cada usuario. La credencial otorga, además, información biométrica del usuario y se utiliza de manera unificada para todos los trámites que han de realizarse en dependencias del gobierno federal adheridas al esquema. La llave común para todos los programas es la Clave Única de Registro de Población (CURP) otorgada por el Registro Nacional de Población e Identificación Personal.

¹³ El SIIS debería reemplazarse con un nuevo Sistema de Información Centralizado de Receptores y Aportantes de Beneficios Sociales, enmarcado en el proyecto de ley del poder ejecutivo referente a la creación del Ministerio de Desarrollo Social de Chile.

¹⁴ El SISSP fue creado en 2006, bajo la presidencia de Vicente Fox, con la finalidad de extender la cobertura de seguridad social a los trabajadores por cuenta propia y a los que se encuentran excluidos de los otros institutos de seguridad social (el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)). El SISSP aborda tres ámbitos específicos no considerados previamente para estos trabajadores: acceso a la salud, vivienda y retiro en condiciones dignas de vida. Véase [en línea] <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=23661>.

Recuadro II.1 (conclusión)

Esta modalidad de operación permite incrementar la transparencia y el control del funcionamiento del sistema, y la flexibilización de la atención, ya que la persona puede ser atendida en cualquier entidad federativa siempre que porte su identificación. Además, operan como herramienta de facilitación tanto para entidades federativas y municipios, como para todas las entidades vinculadas a la gestión de los programas.

El SIIPP-G ha sido administrado por el poder ejecutivo federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, y, pese a sus potenciales ventajas desde la óptica de la transparencia y coordinación interinstitucional, la evaluación de su funcionamiento por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en 2007 no fue positiva. Entre otras cosas, esta auditoría destaca que no se establecieron objetivos, metas ni indicadores de avance con respecto a los cuales evaluar la implementación del SIIPP-G. Esto es congruente con la falta de evaluaciones respecto de sus avances, así como de la eficiencia, eficacia y transparencia de los programas federales. Al mismo tiempo, solo un 38,5% de los programas de la Administración Pública Federal (o sea, 45 de 117 programas) han unificado padrones y la mitad del total de 133 millones de registros carecían de la CURP como llave de identificación de los destinatarios. La integración de los padrones al SIIPP-G también se vio dificultada por la calidad (solo fue posible integrar 11 de 45 padrones). Tampoco se dispuso de un sistema informático para analizar la información de los programas (ASF, 2007). Todo esto muestra las dificultades de instalación de este tipo de iniciativas y debe tenerse en cuenta para futuras replicaciones de esta modalidad.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (ASF) “Auditoría 501, Sistema integral de información de padrones de programas gubernamentales (SIIPP-G)”, Cuenta Pública 2007 [en línea] http://www.asf.gob.mx/Pags/AED/PG_DGADDS2007/501SIIPPG.PDF; Diario Oficial (12-12-2005) “Decreto por el que se crea el sistema integral de información de padrones de programas gubernamentales”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2006; y J.A. Fernández, “Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Antecedentes – Prospectiva (SIIPP-G)”, presentación, México, D.F., 2006 [en línea] http://www.normateca.gob.mx/.../4_Antecedentes_Prospectiva_Comision_Nacional_de_Proteccion_Social.ppt.

Un desafío para estos registros es agilizar sus procedimientos y mejorar la actualización de la información que contienen, como muestra el caso del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) de Costa Rica. En este país, la falta de procedimientos periódicos de actualización de la información y el carácter “a demanda” de los empadronamientos — es decir, el empadronamiento no incluye a toda la población susceptible de ser destinataria, sino solo a quienes acuden a pedir ayuda—, dejaron obsoleta la información sobre los usuarios históricos de los planes, los que actualmente representan alrededor del 50% del registro (Román, 2009). Esta preocupación resulta particularmente crítica si se quiere utilizar los PTC como seguros contra crisis económicas o eventualidades que requieran ampliar con rapidez el padrón de destinatarios (Veras Soares, 2009b).

Otro desafío importante, que se aborda en la sección VI.D, es el de la transparencia de los registros de destinatarios.

Cuadro II.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN, SELECCIÓN Y REGISTRO

País	Programa	Mecanismos de focalización			Sistemas de información	
		Geográfica (instrumento)	Por comprobación de medios de vida (método)	Comunitaria (instancia)	Categoría (características)	Registro de destinatarios
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	--	X (Prueba de medios indirecta)	--	--	...
	Familias por la Inclusión Social	--	X (Prueba de medios indirecta)	--	X (Destinatarios programa jefes y jefas de hogar desocupados)	...
	Programa Ciudadanía Porteña	--	X (Prueba de medios directa e indirecta)	--	--	Registro único de beneficiarios de programas sociales del gobierno de la CABA (RUB)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	--	--	X (Consejos consultivos locales) ^a	X (Jefes de hogar sin empleo)	...
	Bono Juancito Pinto	--	--	--	X (Usuarios escuelas públicas)	Registro único de estudiantes (RUDE)
	Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla"	--	--	--	X (Mujeres y niños sin cobertura de seguro de salud)	Sistema de información del Bono Juana Azurduy de Padilla

Cuadro II.2 (continuación)

País	Programa	Mecanismos de focalización			Sistemas de información		
		Geográfica (instrumento)	Comprobación de medios (método)	Comunitaria (instancia)	Categórica (características)	Instrumento de selección	Registro de destinatarios
Brasil	<i>Bolsa Família</i>	X (...)	X (Prueba de medios directa)	--	--	Catastro único para programas sociales (<i>CadÚNICO</i>)	<i>CadÚNICO</i>
	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)	X (...)	X (Prueba de medios directa)	--	X (Familias con menores de 16 años que trabajan)	<i>CadÚNICO</i>	<i>CadÚNICO</i>
	<i>Bolsa Escola</i>	X (...)	X (Prueba de medios directa)	--	--	Cadbes	--
Chile	Chile Solidario	--	X (Índice de calidad de vida)	--	--	Ficha de protección social	Sistema integrado de información social (SIIS)
Colombia	Familias en Acción	X ^{b,c} (...)	X (Índice de calidad de vida) ^d	X ^e (...)	X (Familias desplazadas)	- Censo indígena - Sistema de selección de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBÉN)	...
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (SCAE)	--	X (Índice de calidad de vida) ^f	--	--	- Sistema de información de población desplazada (SIPOD) (SISBÉN)	...

Cuadro II.2 (continuación)

País	Programa	Mecanismos de focalización			Sistemas de información		
		Geográfica (instrumento)	Comprobación de medios (método)	Comunitaria (instancia)	Catagórica (características)	Instrumento de selección	Registro de destinatarios
Costa Rica	Avancemos	--	X (Prueba de medios indirecta) ^g	--	--	Ficha de información social	Sistema de población objetivo (SIPO)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	--	X (Prueba de medios indirecta) ^h	--	--	Sistema de identificación y selección de beneficiarios de los programas sociales (registro social, ex SELBÉN)	...
	Programa de Protección Social ante la Emergencia	X (Comunidades afectadas por desastres naturales o conmociones sociales)	--	--	--	...	...
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	X (Índice integrado de marginalidad municipal, IIMM) ⁱ	X (Prueba de medios indirecta) ^j	--	--	...	...
Guatemala	Mi Familia Progresa	X (...)	X (Prueba de medios indirecta)	--	--	Censo en municipios priorizados	...
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	X ^c (...)	--	--	--	Sistema de registro de beneficiarios de Honduras (SIRBHO)	SIRBHO

Cuadro II.2 (continuación)

País	Programa	Mecanismos de focalización			Sistemas de información		
		Geográfica (instrumento)	Comprobación de medios (método)	Comunitaria (instancia)	Categoría (características)	Instrumento de selección	Registro de destinatarios
	Programa de Asignaciones Familiares (PRAF)	X (...)	X ^k (...)	--	--	SIRBHO	SIRBHO
	PRAF/BID III	X (...)	X (Prueba de medios indirecta)	--	--	SIRBHO	SIRBHO
	PRAF/BID II	X (...)	X (Prueba de medios indirecta)	--	--	...	...
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH)	--	X (Prueba de medios indirecta)	--	--	...	...
México	Oportunidades (ex Progresa)	X (Índice de rezago social – Coneval) (Índice de marginación – Conapo)	X (Prueba de medios indirecta)	X ^l (Asambleas de validación comunal)	--	Cuestionario único de Información socioeconómica (CUIS)	- Sistema integral de padrones de programas gubernamentales (SIIPP-G) - Sistema de información georreferenciada
	Red de Protección Social (RPS)	X (...)	X (Prueba de medios indirecta)	--	--	...	Registro único de beneficiarios (RUB)
Nicaragua	Sistema de Atención a Crisis (SAC)	X ^m (...)	X (Prueba de medios indirecta)	--	--	...	RUB

Cuadro II.2 (continuación)

País	Programa	Mecanismos de focalización			Sistemas de información		
		Geográfica (instrumento)	Comprobación de medios (método)	Comunitaria (instancia)	Catagórica (características)	Instrumento de selección	Registro de destinatarios
Panamá	Red de Oportunidades	X (...)	X (Prueba de medios indirecta)	--	--	Censo de vulnerabilidad social	Sistema de información gerencial de Panamá (SIGP)
	Bonos familiares para la compra de alimentos	X (...)	X (Prueba de medios indirecta)	X (...)	--	Censo familiar	...
Paraguay	Tekoporá	X (Índice de priorización geográfica - IPG)	X (Índice de calidad de vida)	X (...)	--	Ficha hogar de selección de beneficiario	...
	Abrazo	--	X (Prueba de medios indirecta)	--	X (Familias con menores de 14 años que trabajan en la vía pública)	...	...
Perú	Juntos	X (Índice de ponderación geográfico)	X (Prueba de medios indirecta)	X (Asambleas de validación comunal)	--		Padrón de beneficiarios
República Dominicana	Solidaridad	X (...)	X (Prueba de medios indirecta)	--	--	Sistema único de beneficiarios (SIUBEN)	SIUBÉN
Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TOCTP)	--	X (Prueba de medios indirecta)	--	X (Recomendación de empleados públicos)	...	...

Cuadro II.2 (conclusión)

País	Programa	Mecanismos de focalización			Sistemas de información	
		Geográfica (instrumento)	Comprobación de medios (método)	Comunitaria (instancia)	Categoría (características)	Registro de destinatarios
Uruguay	Asignaciones familiares	--	X (Prueba de medios indirecta)	--	X (Acreditación de discapacidad y antiguos beneficiarios del PANES)	Registro de beneficiarios del PANES
	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	--	X (Prueba de medios indirecta)	--	--	...

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva de América Latina y el Caribe.

^a Se articulan a nivel provincial, municipal y local, y están integrados por representantes de las organizaciones sociales locales. Sus principales funciones son la selección de los destinatarios, el control del funcionamiento del programa y la asignación de las actividades de contraprestación laboral o de capacitación, con una dedicación de entre cuatro y seis horas diarias (Cruces, Epele y Guardia, 2008).

^b Aplica solo en los casos en que, debido a restricciones de financiamiento, no sea posible cubrir la totalidad de las familias en el nivel 1 del SISBÉN. En este caso, la focalización geográfica se realiza mediante la asignación de cuotas según el número de familias en el SISBÉN 1 y el porcentaje de familias rurales en cada municipio.

^c Además, considera la exclusión por oferta insuficiente de servicios para atender la nueva demanda.

^d Familias en el nivel 1 del SISBÉN.

^e Disponible en la modalidad piloto que opera en zonas indígenas.

^f Familias en el nivel 2 del SISBÉN.

^g Familias en los niveles 1 y 2 del SIPO.

^h Familias en los niveles 1 y 2 del Registro Social.

ⁱ Selecciona las 100 municipalidades consideradas en condiciones de pobreza severa y alta.

^j Se aplica únicamente en las municipalidades en condiciones de pobreza alta.

^k Hasta 2007, operan simultáneamente distintos criterios de focalización, según el tipo de bono.

^l En la fase final de la etapa de focalización de hogares en áreas rurales, se realiza una asamblea comunitaria donde se presenta el listado de familias elegibles que puede ser objetado por familias no incluidas o rechazado voluntariamente por familias incluidas. En las áreas urbanas, en cambio, por la naturaleza de la selección de hogares y a los efectos de reducir el trabajo de campo y los costos de incorporación de familias al programa, la focalización comunitaria consiste, básicamente, en un proceso de autoselección en el que las familias que desean incorporarse al programa lo solicitan (Orozco, M. y C. Hubert, 2005).

^m Regiones del norte del país afectadas por sequías en 2005.

D. Criterios de egreso

Un desafío permanente para los PTC ha sido la definición de criterios o mecanismos de egreso que estén en consonancia con sus objetivos de mediano y largo plazo. En la práctica, se ha puesto más énfasis en la definición de reglas de salida de los programas que en las estrategias de graduación, esto es, mecanismos que permitan asegurar a las familias que no volverán a necesitar la asistencia social. Muchas veces, esto ha estado influenciado por limitaciones presupuestarias o consideraciones políticas (disminuir el tiempo de estadía para aumentar el número bruto de personas que pasan por el programa), más que por los objetivos de cada programa (Villatoro, 2008).

La regla de salida más usada en los PTC es simple: hacer que los hogares destinatarios dejen de recibir las prestaciones cuando sus integrantes pierden las condiciones de elegibilidad. Dicho en otras palabras, las familias salen del programa cuando los hijos superan las edades respectivas y entonces pueden quedar en una situación de vulnerabilidad similar o peor a la que presentaban previo a la intervención (Banegas, 2008; González de la Rocha, 2008). Otro ejemplo frecuente es establecer reglas de salida que consisten en definir un número máximo de años de permanencia en el programa. Por ejemplo, en el Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) de Trinidad y Tabago el límite es de dos años, en Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar de Bogotá el límite se sitúa entre dos y tres años, dependiendo del tipo de subsidio que se recibe, mientras que en el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) del Brasil el límite llega a cuatro años. En el caso de la RPS y el Sistema de Atención a Crisis (SAC) de Nicaragua, el plazo de vencimiento del préstamo que servía para financiarlos limitaba automáticamente la permanencia en el programa, sin que estuviera contemplada la transición hacia un nuevo esquema de protección.

Un escenario distinto es aquel en que los objetivos del programa se toman en cuenta, de manera explícita, en el diseño de estrategias de graduación. Programas como Oportunidades de México, *Bolsa Família* del Brasil, PATH de Jamaica y Solidaridad de la República Dominicana, establecen períodos de permanencia con la posibilidad de recertificación. En general, la recertificación tiene que ver con el establecimiento de umbrales de ingresos para la graduación del programa; el hecho de que las familias no logren superar estos umbrales supone una actualización de su condición de destinatarias. Es necesario notar que este tipo de esquema tiende a privilegiar los aspectos de reducción de pobreza en el corto plazo y a evitar la dependencia de los usuarios de los apoyos, lo que va en desmedro de los objetivos de capacidades humanas y promoción

social de más largo plazo que cada programa pudiera tener. El caso de Oportunidades muestra precisamente las dificultades de implementar mecanismos de egreso adecuados a sus objetivos en materia de desarrollo humano (véase el recuadro II.2).

Otro ejemplo de intento de adecuación de estrategias de graduación a los objetivos de los programas lo presenta Chile Solidario, donde la participación en el programa está regulada por un esquema de graduación que incluye una disminución progresiva de las visitas de los apoyos familiares y las transferencias monetarias y la prolongación de algunos beneficios más allá del tiempo que dura el acompañamiento familiar.

En la actualidad, uno de los elementos clave en torno a la discusión sobre los PTC es precisamente el establecimiento de estrategias de salida mediante acciones que promuevan un aumento de las capacidades de las familias y la generación de ingresos autónomos (Britto, 2006). De este modo, se ha comenzado a buscar de manera más sistemática la relación benéfica entre el aseguramiento de determinados niveles de vida a través de las transferencias monetarias y la implementación de “medidas de activación” (Farné, 2009) tendientes a mejorar las condiciones de empleo actuales y de empleabilidad futura, vinculando a los usuarios con programas de generación de ingresos e inserción laboral (véase la sección III.A.3.a). Asimismo, se ha relevado que la graduación no debe entenderse como la suspensión de los beneficios una vez cumplidos ciertos requerimientos o superados determinados umbrales, sino como la constitución de un nexo con el resto de las acciones de protección y promoción social presentes en la política social. Bajo esta óptica, la noción de graduación debería asociarse con la idea de un tránsito por distintas etapas que constituyen un continuo de intervenciones adecuadas a distintas situaciones de necesidades básicas, protección contra riesgos y ejercicio de derechos. Así, egresar de los PTC debería suponer que se ha logrado superar la pobreza e insertarse en otros instrumentos no contributivos o contributivos de protección social (Cecchini y Martínez, 2011).

Recuadro II.2

PROBLEMAS DE EGRESO EN PROGRESA-OPORTUNIDADES Y ESQUEMA DIFERENCIADO DE APOYOS

De acuerdo con el objetivo de desarrollo humano del programa, destinado a incrementar las capacidades de las familias, y con la intención de evitar la dependencia de los usuarios, en Progresá se preveía mantener los apoyos a los hogares destinatarios mientras estos se mantuvieran en condiciones de elegibilidad. Para ello, se aplicaba un procedimiento que consistía en verificar la situación socioeconómica de los hogares cada tres años a partir de la fecha de admisión.

Recuadro II.2 (conclusión)

En virtud de diversas consideraciones, algunas de tipo financiero, cuando el programa cambió de nombre y pasó a llamarse Oportunidades, se diseñó un esquema de graduación que permitía el egreso definitivo de las familias. A partir de 2003, se comenzó a aplicar un procedimiento similar de recertificación de las familias, al que se añadió una etapa intermedia conforme a un Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), que comenzó a regir para las familias que mostraban condiciones socioeconómicas y mejoras del bienestar consideradas “sostenibles”.

La aplicación del EDA varía de acuerdo con la zona geográfica. En las comunidades rurales comienza a operar tres años después de la recertificación y en los centros urbanos al término de un año. Las familias transferidas al EDA dejan de recibir los apoyos educativos para el nivel primario y el apoyo alimentario, pues se considera que se encuentran en una situación que les permite financiar por sí mismas los gastos pertinentes. Las familias siguen siendo usuarias del EDA por otros tres años, tras lo cual egresan del programa.

La implementación del EDA dio origen a serios cuestionamientos respecto de la adecuación de los parámetros elegidos (duración, línea de pobreza utilizada en la evaluación) y de la idoneidad del mecanismo. Diversas evaluaciones permitieron llegar a la conclusión de que, efectivamente, al cabo de seis años de permanencia en el programa, solo alrededor del 20% de las familias lograba superar la línea de elegibilidad. Se determinó asimismo que un 42% de las familias retrocedería en el futuro y volvería a quedar bajo dicha línea. Por otra parte, las familias que se retiraban del programa presentaban procesos típicos de reacción o adaptación a crisis económicas, lo que indicaba que volvían a encontrarse en una situación de alta vulnerabilidad.

De 2006 a 2008 se hicieron nuevos ajustes al EDA. Entre otras cosas, se aumentó a seis el número de años requeridos para la primera evaluación, se eliminaron los hogares integrados exclusivamente por adultos mayores y se autorizó a los hogares egresados a solicitar su reincorporación al programa en caso de cumplir con determinadas condicionalidades. No obstante, el mecanismo sigue siendo muy controvertido. Las críticas se basan, fundamentalmente, en dos argumentos: i) la contradicción existente entre los criterios de egreso del EDA sobre la base de evaluaciones de pobreza y los objetivos de largo plazo del programa en términos de desarrollo humano, y ii) la inexistencia de una red de protección social en México que permita absorber de manera adecuada a las familias egresadas mediante el acceso a programas sociales más específicos.

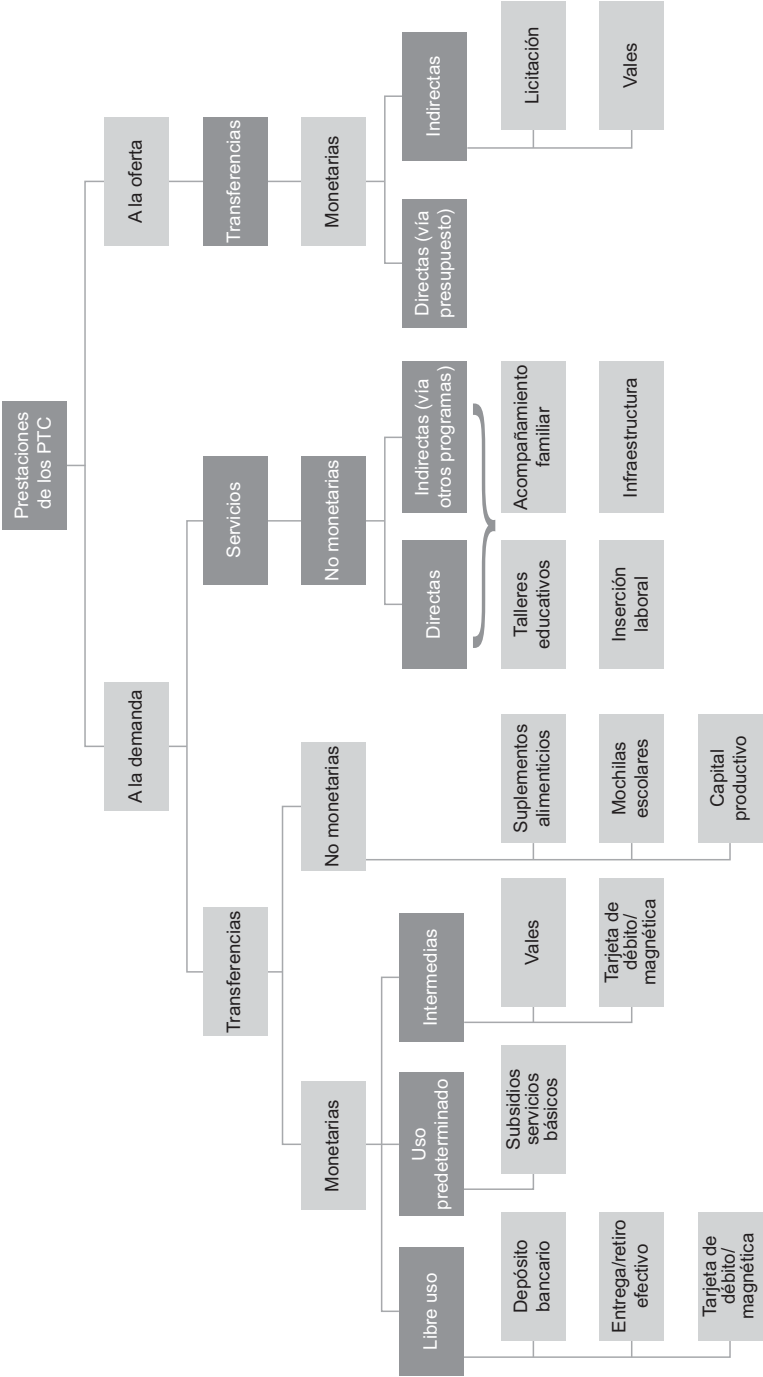
Fuente: I. Yashine y L. Dávila, “Why, when and how should beneficiaries leave a CCT programme”, *Cash transfers. Lessons from Africa and Latin America*, D. Hailu y F. Veras Soares (eds.), *Poverty in Focus*, N° 15, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, agosto de 2008; Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, “Prontuario institucional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” [en línea] http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Publicaciones/Pub_anter.html; González de la Rocha, “Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto”, *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, I. Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008.

Capítulo III

Prestaciones y condicionalidades

En general, la literatura sobre PTC tiende a mostrar como beneficios de estos programas únicamente a las transferencias de ingresos en efectivo que operan como incentivo a la demanda. Sin embargo, con frecuencia ofrecen transferencias monetarias y no monetarias de distintos tipos y también proveen determinados servicios. Asimismo, en algunos casos se incluyen transferencias para fortalecer la oferta de servicios sociales y, de ese modo, responder al incremento de la demanda provocado por los programas. En consideración a esto, hemos clasificado las prestaciones que entregan los PTC en dos grandes clases, según se trate de beneficios asociados a la demanda (las familias) o a la oferta (los proveedores de los servicios). A su vez, las prestaciones a la demanda se distinguen entre transferencias (monetarias y no monetarias) y servicios (apoyos familiares y cursos de capacitación, entre otros) (véase el diagrama III.1). Como se puede observar, la mayoría de los programas utiliza una combinación de transferencias monetarias y no monetarias, de modo que lo que los distingue es la función que ocupa cada transferencia en la lógica del programa. Esta diversidad de opciones con que cuentan los encargados de formular las políticas al momento de definir los distintos aspectos de los programas implica soluciones que no son neutras en términos del cumplimiento de sus objetivos.

Diagrama III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRESTACIONES OFRECIDAS POR LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS



Fuente: Elaboración propia.

A. Prestaciones a la demanda

1. Transferencias monetarias

Por transferencias monetarias entendemos aquellas que consisten en dinero, independientemente de la modalidad de pago. Si bien la existencia de al menos una transferencia monetaria condicionada constituye un elemento común a los distintos PTC, cada programa imprime un sentido particular a estas transferencias dentro de su lógica de operación, lo que los convierte en programas cualitativamente distintos, según su objetivo principal sea asegurar a las familias pobres un nivel de consumo básico, fortalecer el desarrollo humano de los usuarios o facilitar su acceso a distintas prestaciones sociales gubernamentales (Cecchini y Martínez, 2011).

a) Tipos de transferencias monetarias y formas de pago

Las transferencias monetarias a las familias pueden dividirse en transferencias de libre uso (cuando los usuarios pueden disponer a voluntad del dinero transferido, como en el caso de las transferencias de efectivo) o transferencias de uso predeterminado (cuando la utilización del dinero viene establecida de tal forma que el usuario no puede decidir su destino, como en el caso de los subsidios al consumo de bienes o servicios específicos). Entre estas categorías existe una tercera categoría intermedia que capta elementos de ambas, ya que el usuario puede elegir, pero únicamente dentro de un grupo predeterminado de bienes y servicios. Las modalidades de pago, por otra parte, tienen relación con el tipo de transferencia (libre uso, uso predeterminado, intermedia). Las transferencias de libre uso pueden hacerse a través de depósitos en cuentas bancarias, mediante la entrega directa en eventos públicos o el retiro de efectivo en filiales de bancos, institutos de previsión social u otras agencias gubernamentales y banco móviles, o a través de abonos en tarjetas magnéticas o de débito¹⁵. Las transferencias de uso predeterminado, en cambio, tienden a hacerse a través de descuentos al pago de distintos servicios básicos, como agua, gas o electricidad. Las transferencias intermedias, por su parte, pueden realizarse mediante tarjetas magnéticas, tarjetas de débito o vales.

Los programas utilizan principalmente transferencias monetarias de libre uso (véase el cuadro III.1), ya que se considera que los propios

¹⁵ En el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras el efectivo se entrega en eventos públicos. En el caso del Bono Juancito Pinto, por ejemplo, se organizan actos cívicos anuales dirigidos por las fuerzas armadas y las autoridades de las escuelas en las cuales deben participar los alumnos con su madre, padre o tutor.

hogares son los que mejor uso pueden hacer de dichas transferencias sobre la base de sus preferencias. Las transferencias de uso predeterminado (véase el cuadro III.2) e intermedias (véase el cuadro III.3) llevan la idea de precondicionar la utilización de los recursos transferidos como forma de evitar que se empleen en otros ítems.

En general, las transferencias de uso predeterminado son subsidios al consumo de bienes y servicios básicos, como energía o agua. Chile Solidario ofrece entre sus prestaciones el Subsidio al Agua Potable (SAP), que constituye un descuento realizado sobre la boleta mensual de agua potable de las familias usuarias (hasta un límite de 15 mts³), cuyos montos varían para adecuarse a las tarifas de cada región del país. En la República Dominicana, el subsidio al consumo de energía (Bonoluz) cubre el costo de la energía que consume un hogar hasta 100 kilovatios hora al mes y se entrega por medio de la Tarjeta Solidaridad¹⁶.

Las transferencias intermedias suelen utilizarse con el propósito de apoyar la compra de alimentos y artículos de primera necesidad. De este modo, mediante una tarjeta magnética o un vale, se abona un monto que solo puede utilizarse en establecimientos comerciales previamente autorizados y con el que únicamente se pueden adquirir alimentos de una canasta básica y bienes de primera necesidad, excluidos explícitamente los cigarros, el alcohol y otros bienes nocivos para la salud¹⁷. Aún resta evaluar, sin embargo, los efectos que podría tener la existencia de una demanda cautiva sobre los precios de estos bienes, lo que podría anular o disminuir el beneficio económico de la transferencia.

En el plano normativo, la decisión de optar por modalidades de pago de uso libre o predeterminado se inserta en la discusión sobre si las personas son realmente capaces de gastar esos recursos con horizontes de largo plazo (inversión en capacidades humanas) y si no es más efectivo, en términos del gasto que realiza el gobierno y los objetivos de los programas, predeterminar las opciones. A juicio de autores como Standing (2007a; 2007b), esto sería inherentemente paternalista, pues la intención de la política se transforma en guiar a las personas a adquirir lo que los encargados de formular las políticas piensan que es mejor para ellas y sus comunidades.

¹⁶ Algunos subsidios al consumo se incluyen entre las transferencias de libre uso porque las familias pueden gastar libremente el dinero transferido. Este es el caso del subsidio al consumo de energía de Oportunidades (apoyo energético), que consiste en un apoyo monetario mensual a las familias beneficiarias para compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía (luz, gas y carbón, entre otras).

¹⁷ A mayo de 2010, la Red de Abastecimiento Social (RAS) del programa Solidaridad de la República Dominicana contaba con más de 3.000 comercios adheridos, entre ellos pequeños negocios de comestibles, librerías, centros de fotocopias y cafeterías (Espinal Martínez, 2010).

La forma en que finalmente se implementan las transferencias en la práctica tiene más que ver con elementos de logística y distribución que con opciones de diseño explícitamente evaluadas respecto de su capacidad de alcanzar los objetivos del programa. En programas como Tekoporâ del Paraguay y Red Solidaria de El Salvador, la transferencia se entrega en eventos organizados ad hoc en los que representantes de las instituciones involucradas en el pago van a las comunidades y realizan los pagos, ya sea en fechas preestablecidas (bimestralmente en Red Solidaria) o en fechas cambiantes que se comunican con antelación (Tekoporâ) (Veras Soares y Britto, 2008). Con una gran cantidad de usuarios que viven en zonas rurales, la Red de Oportunidades de Panamá entrega dinero en efectivo tanto en centros de pago del Banco Nacional de Panamá como a través de móviles, para hacer frente a las diferentes condiciones de infraestructura y disminuir los tiempos de traslado de las familias y los costos asociados¹⁸.

Esto último hace que sea necesario atender las condiciones geográficas y socioculturales donde se ejecutan los programas y generar prestaciones adecuadas a ellas. El programa Oportunidades intenta ir por ese camino al diferenciar sus reglas de operación en localidades rurales y urbanas. El nuevo esquema de Oportunidades Urbano —que fue lanzado en 2009 como programa piloto y se extenderá a todas las ciudades de México— supone, además de nuevas reglas de focalización, un aumento de los montos de los apoyos monetarios, la incorporación de nuevas transferencias que premian el desempeño escolar, la adecuación del paquete de servicios de salud a las necesidades urbanas y el agregado de nuevas condicionalidades (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2009a)¹⁹. También se está comenzando a sondear un modelo alternativo de gestión y atención para las comunidades indígenas en que opera este programa (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2009b).

¹⁸ En noviembre de 2008, cuando los pagos se efectuaban a través de Correos y Telégrafos de Panamá (COTEL), al 72% de los beneficiarios de la Red de Oportunidades le tomaba menos de dos horas llegar al punto de pago, al 22% de los beneficiarios le tomaba entre dos y cuatro horas, al 4% entre cuatro y seis horas, y al restante 2% más de seis horas (Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno Nacional de Panamá, 2008b).

¹⁹ A fines de 2010, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó un préstamo de 800 millones de dólares al gobierno federal para proseguir con la implementación del programa en zonas urbanas (véase [en línea] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35421267>). Hasta la fecha, el programa se ha implementado en Ciudad Juárez (véase [en línea] http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/did042010_16032010) y Puebla. Sin embargo, aún persisten dificultades de tipo político para expandirlo al Distrito Federal.

b) Forma de cálculo del monto de la transferencia monetaria

Para determinar el monto de las transferencias, que se entregan con distinta periodicidad, por lo general se utilizan tres aproximaciones (Villatoro, 2007): transferencia plana, transferencia según composición familiar y transferencia según características del destinatario (véase el cuadro III.1)²⁰.

En el primer caso, se fija un monto independientemente de la composición del grupo familiar. Por lo general, el cálculo se hace considerando un porcentaje de la línea de pobreza o en función de una canasta nutricional de bajo costo. La segunda modalidad consiste en otorgar más beneficios a hogares que cuentan con un mayor número de sujetos elegibles (entre los más comunes se encuentran los niños de hasta cierta edad, las mujeres embarazadas o lactantes, y los adultos mayores). La tercera forma consiste en otorgar montos diferenciados según las características de los destinatarios de las transferencias monetarias. Esta forma tiende a privilegiar el objetivo de incentivar la utilización de los servicios educativos y de salud, estableciéndose los montos en función de los costos de oportunidad que enfrentan distintos grupos de la población para acceder a dichos servicios. A esto pueden sumarse también los costos directos de provisión de los servicios.

Las transferencias planas se utilizan en los programas que privilegian el aseguramiento de determinados niveles de ingresos o de consumo. En *Bolsa Familia*, el monto del beneficio básico, aquel que se otorga a las familias en extrema pobreza, se calcula sobre la base del valor de la línea de indigencia. A su vez, el monto plano del beneficio básico se complementa con un beneficio variable, consistente en un monto adicional que considera la composición familiar.

Considerar la composición del grupo familiar permite ajustar los montos transferidos de modo de tomar en cuenta las necesidades de consumo de las familias según su estructura y etapa del ciclo de vida (esto es, las edades de sus integrantes). Esto parece adecuado cuando se considera el caso de hogares que concentran un conjunto de vulnerabilidades. Por ejemplo, en el caso de hogares monoparentales con un jefe de hogar mujer y una alta tasa de dependencia (presencia de menores, personas con discapacidad y adultos mayores, entre otros), privilegiar la composición del grupo familiar permitiría considerar

²⁰ Cada forma de cálculo puede adecuarse a las modalidades de pago descritas anteriormente. En la práctica, los gobiernos que lanzaron estos programas también pueden haber calculado el monto de las transferencias simplemente sobre la base de la disponibilidad presupuestaria y el número de familias que se quería cubrir.

un conjunto más amplio de las carencias que enmarcan la situación de pobreza. También cabe destacar que las transferencias diferenciadas por composición familiar tienden a tener límites de cantidad de usuarios o un monto máximo por familia. En algunos casos, estas limitaciones se combinan además con esquemas de montos decrecientes, aduciendo razones de economías de escala en el consumo. En Familias por la Inclusión Social de la Argentina, por ejemplo, el monto de la transferencia comenzaba en 53 dólares mensuales para familias con dos hijos menores de 19 años y a partir del tercero la transferencia aumentaba solo en alrededor de 12 dólares por hijo, hasta considerar un máximo de seis, lo que equivale a un total de 101 dólares por familia²¹.

Existen argumentos para justificar ambos tipos de transferencias: planas y por composición familiar. Stecklow y otros (2006) indican que una transferencia plana permitiría evitar “incentivos perversos” en términos de favorecer a familias con mayor cantidad de hijos estimulando la fertilidad. Sin embargo, esta consideración implica asumir fuertes supuestos respecto de las estrategias utilizadas por las familias ante los distintos incentivos que enfrentan. En este sentido, parece más plausible que los efectos adversos de una transferencia plana y del establecimiento de limitaciones excesivas a los montos transferidos vayan por el lado de una disminución de los beneficios per cápita que reciben las familias más numerosas y no de la generación de comportamientos supuestamente oportunistas por parte de las familias (como tener más hijos para obtener mayores transferencias)²². El resultado, por tanto, terminaría siendo la reducción del impacto de la transferencia en términos de garantizar un determinado nivel de ingresos (Villatoro, 2007; CEPAL, 2010a; Cecchini y otros, 2009), lo que es particularmente preocupante en el caso de hogares más vulnerables, donde hay varios niños.

Las transferencias diferenciadas según las características de los destinatarios han sido utilizadas en programas como Oportunidades de México y Familias en Acción de Colombia, y recientemente también en los apoyos educativos del Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) de Jamaica. En el caso colombiano, a partir de 2007 se distinguieron cuatro grupos de ciudades según su tamaño y se establecieron transferencias diferenciadas para cada uno de ellos. Además de esto, para el subsidio de educación se generó un esquema de

²¹ Las familias con siete o más hijos podían postularse para recibir una pensión no contributiva, en la cual el monto de la transferencia era mayor al tope que fijaba el programa Familias por la Inclusión Social. Dicha pensión sigue en vigor.

²² Para entender mejor las estrategias empleadas por las familias frente a diferentes incentivos —incluso los vinculados a la cantidad de hijos— es necesario llevar a cabo ulteriores investigaciones, especialmente a través de estudios que triangulen métodos cuantitativos y etnográficos (Villatoro, comunicación personal, 20 de diciembre de 2010).

montos escalonados según los distintos niveles escolares que cursen los niños beneficiados, siendo mayor la transferencia a medida que estos progresan de nivel, siguiendo el ejemplo mexicano. Por otra parte, tanto Oportunidades como el PATH incorporan una diferenciación adicional en los montos que se entregan según el sexo del destinatario. Villatoro (2007) enumera criterios que podrían servir tanto para justificar transferencias mayores para los hombres (mayor costo de oportunidad al momento de cumplir las condicionalidades dado que sus retornos por actividades alternativas son mayores) como para las mujeres (mayores tasas de deserción junto con mayores retornos esperados por años adicionales de educación; el hecho de que, a igualdad de condiciones, los padres tienden a privilegiar la educación de los hijos varones). Un criterio práctico, en sintonía con los objetivos de desarrollo humano, puede consistir en establecer montos variables según las diferencias de cobertura y grados de escolaridad de hombres y mujeres previos a la intervención, lo que requiere una evaluación *ex ante* de dichos indicadores (de Janvry y Sadoulet, 2006b). De hecho, Oportunidades y el PATH operan en sentidos inversos: mientras el programa mexicano otorga transferencias un 10% más altas a las niñas en los niveles correspondientes al comienzo de la educación secundaria (porque estas tenían menores tasas de asistencia que los varones), el jamaquino entrega transferencias más elevadas a los niños (por la situación opuesta). Esto muestra que las condiciones para establecer este tipo de transferencias diferenciadas son variables conforme a la realidad de los distintos países y no cabe establecer reglas fijas para cada contexto.

Chile Solidario y la segunda fase de la desaparecida Red de Protección Social de Nicaragua muestran lo que podría ser una cuarta modalidad de transferencias planas decrecientes (la transferencia plana va decreciendo a medida que se acerca el límite de permanencia de las familias en el programa). En Chile Solidario, por ejemplo, la transferencia “Bono de protección” se entrega durante el período de acompañamiento familiar (Puente) (véase la sección III.A.3.c), por un máximo de 24 meses, y va decreciendo a medida que se acerca el fin de la etapa de acompañamiento. En Nicaragua, el bono de seguridad alimentaria era decreciente por tres años consecutivos y pasaba de 168 dólares por familia en el primer año a 145 dólares en el segundo y a 126 dólares en el tercero (Largaespada, 2006).

Varios programas han establecido incentivos monetarios dirigidos a jóvenes en los últimos años de educación para evitar la pérdida de capacidades humanas por deserción escolar (Oportunidades, Subsidios a la Asistencia Escolar de la ciudad de Bogotá, Chile Solidario y el PATH, entre otros). En el caso de Oportunidades, los miembros de las familias usuarias acumulan en una libreta de ahorros hasta un monto de alrededor de 300 dólares, que pueden retirar y utilizar libremente una

vez finalizada la secundaria (el componente denominado “Jóvenes con Oportunidades”). Similares montos y procedimientos están involucrados en el programa Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE) al que tienen acceso los usuarios de Chile Solidario. El programa de Subsidios a la Asistencia Escolar, por su parte, ofrece a los usuarios que terminan exitosamente la educación secundaria la posibilidad de elegir entre un subsidio a los costos de inscripción y matrícula de los estudios superiores (alrededor de 250 dólares) o su retiro en mensualidades que rondan los 80 dólares. En el caso del PATH, solo se entrega un monto de alrededor de 200 dólares a los usuarios que deciden proseguir sus estudios y se inscriben en la educación superior.

América Latina y el Caribe (17 países): Programas de transferencias condicionadas, características de las transferencias monetarias de libre uso

Cuadro III.1						
América Latina y el Caribe (17 países): Programas de transferencias condicionadas, características de las transferencias monetarias de libre uso						
Pais	Programa	Transferencia	Forma de cálculo	Forma de pago	Periodicidad de la entrega	Máximo por familia
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Asignación familiar universal	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Cinco usuarios
	Familias por la Inclusión Social	Ingreso no remunerativo	Según composición del grupo familiar	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Seis usuarios ^a
	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Subsidio	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Una transferencia
	Bono Juancito Pinto	Bono	Transferencia plana	Entrega en evento publico	Anual	No tiene
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy de Padilla”	Bono parto institucional y control posnatal	Transferencia plana	Retiro de efectivo	...	Una transferencia
		Bono prenatal	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Mensual	Cuatro bonos
		Bono controles integrales de salud	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Bimestral	Doce bonos en 24 meses
		Bono básico	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Una transferencia
Brasil	Bolsa Familia	Bono variable	Según composición del grupo familiar ^b	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Tres usuarios
		Beneficio variable ligado a adolescente	Según composición del grupo familiar ^b	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Dos usuarios
	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)	Bolsa criança cidadã	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Una transferencia
	Bolsa Escola	Bolsa Escola	Según composición del grupo familiar	...	Mensual	Tres usuarios

Cuadro III.1 (continuación)

País	Programa	Transferencia	Forma de cálculo	Forma de pago	Periodicidad de la entrega	Máximo por familia
	<i>Bolsa Alimentação</i>	<i>Bolsa alimentação</i>	Según composición del grupo familiar ^c	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Una transferencia
Chile	Chile Solidario	Bono de protección	Plana, decreciente en el tiempo	Retiro de efectivo	Mensual	Una transferencia
		Bono de egreso	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Mensual	Una transferencia
		Subsidio único familiar (SUF)	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Mensual	No tiene
		Pensión básica universal (PBS)	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Mensual	No tiene
		Asignación base	Según características del destinatario o del hogar ^d	Retiro de efectivo	Mensual	No tiene
		Asignación por control niño sano	Según características del destinatario o del hogar ^e	Retiro de efectivo	Semestral/Anual	No tiene
Colombia	Familias en Acción	Asignación por matrícula	Según características del destinatario o del hogar ^e	Retiro de efectivo	Anual	No tiene
		Asignación por asistencia	Según características del destinatario o del hogar ^e	Retiro de efectivo	Anual	No tiene
		Asignación por inserción laboral	Según características del destinatario ^f	Retiro de efectivo	Anual	No tiene
		Bono de nutrición	Según características del destinatario o del hogar ^g	- Depósito en cuenta bancaria - Retiro de efectivo	Bimestral	Una transferencia
		Bono de educación	Según características del destinatario o del hogar ^h	- Depósito en cuenta bancaria - Retiro de efectivo	Bimestral	No tiene

Cuadro III.1 (continuación)

País	Programa	Transferencia	Forma de cálculo	Forma de pago	Periodicidad de la entrega	Máximo por familia
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	Subsidio educativo	Según características del destinatario ¹	Tarjeta magnética o de débito	Bimestral	No tiene
		Subsidio de transporte	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito	Bimestral	...
Costa Rica	Avancemos	Transferencia monetaria condicionada	Según características del destinatario ¹	Depósito en cuenta bancaria	Mensual	140 dólares
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	BDH	Transferencia plana	- Tarjeta magnética o de débito - Retiro de efectivo	Mensual	Una transferencia
		Pensión personas con discapacidad	Transferencia plana	- Tarjeta magnética o de débito - Retiro de efectivo	Mensual	No tiene
		Pensión adultos mayores	Transferencia plana	- Tarjeta magnética o de débito - Retiro de efectivo	Mensual	No tiene
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	Bono salud	Transferencia plana	Entrega en evento público	Bimestral	Una transferencia ¹
		Bono educación	Transferencia plana	Entrega en evento público	Bimestral	Una transferencia ¹
		Pensión básica universal para la persona adulta	Transferencia plana	Entrega en evento público	Mensual	...
Guatemala	Mi Familia Progres	Bono salud/nutrición	Transferencia plana	Entrega en evento público	Bimestral	Una transferencia
Honduras	Bono 10,000 Educación, Salud y Nutrición	Bono educación	Transferencia plana	Entrega en evento público	Bimestral	Una transferencia
		Bono de nutrición	Transferencia plana	Entrega en evento público	Trimestral	No tiene

Cuadro III.1 (continuación)

País	Programa	Transferencia	Forma de cálculo	Forma de pago	Periodicidad de la entrega	Máximo por familia
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH)	Bono de salud	Transferencia plana	Entrega en evento público	Trimestral	No tiene
		Bono educación	Transferencia plana	Entrega en evento público	Trimestral	No tiene
		Bono materno infantil	Según composición del grupo familiar	Retiro de efectivo	Cuatrimestral	Tres usuarios
		Bono escolar de primero a sexto grado	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Semestral	Una transferencia
		Bono tercera edad	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Anual	No tiene
		Bono mano amiga	...	Retiro de efectivo	Semanal	...
		Bono de nutrición	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Cuatrimestral	Una transferencia
		Bono de salud	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Cuatrimestral	Una transferencia
		Bono educación	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Cuatrimestral	Una transferencia
		Bono de nutrición y salud	Según composición del grupo familiar	Vale o cupón	Cuatrimestral	Dos usuarios
México	Oportunidades	Bono escolar	Según composición del grupo familiar	Vale o cupón	Cuatrimestral	Tres usuarios
		<i>Health Grant</i>	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito	Bimestral	...
		<i>Education Grant</i>	Según características del destinatario	Tarjeta magnética o de débito	Bimestral	...
		<i>Bonus</i>	Transferencia plana	...	Transferencia única	Una transferencia
México	Oportunidades	Apoyo alimentario	Transferencia plana	- Retiro de efectivo - Depósito en cuenta bancaria	Bimestral	Una transferencia

Cuadro III.1 (continuación)

País	Programa	Transferencia	Forma de cálculo	Forma de pago	Periodicidad de la entrega	Máximo por familia
		Apoyo útiles escolares	Según características del destinatario	- Retiro de efectivo - Depósito en cuenta bancaria	Semestral (educación primaria) Anual (educación secundaria y media-superior)	Una transferencia
		Apoyo educativo	Según características del destinatario	- Retiro de efectivo - Depósito en cuenta bancaria	Bimestral	Monto máximo (considera todos los apoyos)
		Apoyo energético	Transferencia plana	- Retiro de efectivo - Depósito en cuenta bancaria	Bimestral	Una transferencia
		Apoyo al adulto mayor	Transferencia plana	- Retiro de efectivo - Depósito en cuenta bancaria	Bimestral	Monto máximo (considera todos los apoyos)
		Apoyo alimentario "Vivir Mejor"	Transferencia plana	- Retiro de efectivo - Depósito en cuenta bancaria	Bimestral	Una transferencia
		Apoyo infantil "Vivir Mejor"	Transferencia plana	- Retiro de efectivo - Depósito en cuenta bancaria	Bimestral	Una transferencia
		Jóvenes con oportunidades	...	Depósito en cuenta bancaria	Al finalizar la educación media-superior	...
	Nicaragua	Bono de seguridad alimentaria	Transferencia plana, decreciente en el tiempo	Retiro de efectivo	Bimestral	Una transferencia
		Bono de educación	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Bimestral	Una transferencia
		Mochila escolar	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Anual	Una transferencia
		Bono formación ocupacional	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Mensual + transferencia única ^k	Una transferencia

Cuadro III.1 (continuación)

País	Programa	Transferencia	Forma de cálculo	Forma de pago	Periodicidad de la entrega	Máximo por familia
	Sistema de Atención a Crisis (SAC)	Bono de seguridad alimentaria	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Bimestral	Una transferencia
		Bono educativo	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Bimestral	Una transferencia
		Mochila escolar	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Anual	Una transferencia
	Red de Oportunidades	Transferencia monetaria condicionada	Transferencia plana	- Retiro de efectivo - Depósito en cuenta bancaria	Bimestral	Una transferencia
Paraguay	Tekoporá	Soporte alimentario	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito; retiro de efectivo	Bimestral	Una transferencia
		Apoyo en educación y salud	Según composición del grupo familiar	Tarjeta magnética o de débito; retiro de efectivo	Bimestral	Cuatro usuarios
		Apoyo adultos mayores	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito; retiro de efectivo	Bimestral	Una transferencia
		Apoyo discapacitados	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito; retiro de efectivo	Bimestral	Una transferencia
Perú	Abrazo	Bono solidario fijo	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Mensual	...
		Bono	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Bimestral	Una transferencia
	Asignaciones Familiares	Transferencia monetaria condicionada	Transferencia según composición del grupo familiar (número de hijos e hijas, edad, discapacidad y nivel educativo)	Retiro de efectivo	Mensual	Siete usuarios (hijos por familia)

Cuadro III.1 (conclusión)

País	Programa	Transferencia	Forma de cálculo	Forma de pago	Periodicidad de la entrega	Máximo por familia
	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	Ingreso ciudadano	Transferencia plana	Retiro de efectivo	Mensual	Una transferencia

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva de América Latina y el Caribe.

^a A partir del séptimo hijo, la familia califica para una pensión no contributiva.

^b Considera el número de hijos e hijas.

^c Considera el número de hijos e hijas y de mujeres embarazadas.

^d Considera el puntaje obtenido en la Ficha de protección social (FPS).

^e Considera el puntaje obtenido en la Ficha de protección social (FPS) y la antigüedad de la familia en Chile Solidario.

^f Considera el salario medio obtenido entre abril y octubre de 2011.

^g Considera el tamaño de la ciudad de residencia y la edad de los hijos e hijas.

^h Considera el tamaño de la ciudad de residencia y el nivel educativo al que asisten los hijos e hijas.

ⁱ Considera el nivel educativo al que asisten los hijos e hijas.

^j Considera un monto máximo si la familia recibe ambas transferencias.

^k Entrega 15 dólares al mes para cubrir los costos de oportunidad de asistir a un curso trimestral y después un bono de habilitación profesional de 200 dólares.

Cuadro III.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, CARACTERÍSTICAS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE USO PREDETERMINADO

País	Programa	Transferencia	Forma de cálculo	Forma de pago	Periodicidad de entrega	Máximo por familia
Chile	Chile Solidario	Subsidio agua potable (SAP)	Transferencia plana	Descuento sobre valor	Mensual	Una transferencia
		Subsidio cédula de identidad	Transferencia plana	Descuento sobre valor	Una vez	No tiene
República Dominicana	Solidaridad	Bono gas	Transferencia plana	Tarjeta magnética	Mensual	Una transferencia
		Bono luz	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Una transferencia

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva de América Latina y el Caribe.

Cuadro III.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (5 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, CARACTERÍSTICAS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE USO INTERMEDIO

País	Programa	Transferencia	Forma de cálculo	Forma de pago	Periodicidad de entrega	Máximo por familia
Argentina	Programa Ciudadanía Porteña	Subsidio a los hogares	Según características del destinatario o del hogar ^a	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Una transferencia
		Estudiar es trabajar	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	...
Panamá	Red de Oportunidades	Bono para la compra de alimentos	Transferencia plana	Vale o cupón	Bimestral	Una transferencia
República Dominicana	Solidaridad	Comer es primero	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Una transferencia
		Incentivo a la asistencia escolar (ILAE)	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito	Bimestral	Cuatro beneficiarios
Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCFP)	Apoyo a los adultos mayores	Transferencia plana	Tarjeta magnética o de débito	Bimestral	No tiene
		Bono	Según composición familiar	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Seis beneficiarios
Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	Tarjeta alimentaria	Según composición familiar	Tarjeta magnética o de débito	Mensual	Cuatro beneficiarios

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos de programas de protección social no contributiva de América Latina y el Caribe.

^a Diferencia según hogares pobres o indigentes y también considera el número de integrantes y su edad.

c) Ajuste de los montos de las transferencias

Una vez calculado el monto de las transferencias —ya sean planas, según composición familiar o características del destinatario—, es importante contemplar mecanismos de indexación automática para que no pierdan valor en el tiempo, defendiéndolas de la inflación y, especialmente, del alza del precio de los alimentos. Sin embargo, los ajustes de las prestaciones en la región suelen realizarse de forma discrecional, teniendo en cuenta las limitaciones fiscales imperantes y las presiones políticas (véase el cuadro III.4) (Levy, 2008; OIT, 2009).

Los montos de las transferencias se ajustan en forma automática según las tasas de inflación en cuatro PTC de alcance nacional (Chile Solidario, Familias en Acción de Colombia, Oportunidades de México y Asignaciones Familiares del Uruguay) y uno de alcance local (Ciudadanía Porteña de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En Oportunidades, los montos de las distintas transferencias se actualizan semestralmente de acuerdo con la inflación de la canasta total de precios de la economía mexicana y en caso de deflación mantienen sus valores nominales. Sin embargo, de manera similar a lo que ocurre con Familias en Acción de Colombia, esta medida no se sustenta en una ley que entregue un respaldo normativo a dicho mecanismo automático de ajuste, lo que sí ocurre en Chile y el Uruguay.

Existe un segundo grupo de programas que han modificado los montos de las transferencias en el tiempo, pero donde el ajuste no es automático. Las modificaciones se han implementado mediante la ejecución de decretos ejecutivos o presidenciales, desplazando en la discusión a los parlamentos nacionales. En la Argentina, los montos del programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social se han ajustado mediante decretos de la Presidencia de la República, el más reciente de los cuales fue el decreto núm. 1.388/2010 que incrementó el monto de la asignación de 180 pesos a 220 pesos. Al respecto, Repetto y Díaz Langou (2010) plantean que este programa debería considerar el efecto inflacionario del alza del valor de la canasta total o de alimentos para la actualización automática de los montos de las asignaciones familiares no contributivas y dejar sin efecto los decretos que realizan dichos ajustes. En el Brasil, los montos de las transferencias de *Bolsa Família* se fijan mediante decretos presidenciales cada 12 o 14 meses. Para 2011, el decreto núm. 7.447 incrementó en 2 reales el bono básico, lo que corresponde a un aumento del 3%. En los casos del bono variable y del bono variable ligado a adolescente, los incrementos de los montos mínimos fueron sustanciales: 10 reales (aumento del 45%) y 35 reales (aumento del

Cuadro III.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS, AJUSTE AUTOMÁTICO DE LOS MONTOS
DE LAS TRANSFERENCIAS SEGÚN VARIACIÓN DEL IPC

País	Programas en operación	Ajuste automático	Instrumento asociado
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	No ^a	Decreto núm. 1.388/2010
	Programa Ciudadanía Porteña "Con todo derecho"	Sí	Ley núm. 1.878 de la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla"	No No	
Brasil	<i>Bolsa Família</i>	No ^a	Decreto núm. 7.447/2011
Chile	Chile Solidario	Sí	Ley núm. 19.949
Colombia	Familias en Acción	Sí	Manual de Operaciones, gestión 2010
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	No ^a	Resolución núm. 233 del 5 de febrero de 2010
Costa Rica	Avancemos	No ^b	Reglamento de ejecución 2009
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	No ^a	Decreto ejecutivo núm. 1.838/2009
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria)	No	
Guatemala	Mi Familia Progresá	...	
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	...	
	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	No	
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH)	...	
México	Oportunidades (ex Progresá)	Sí	Manual de Operaciones, gestión 2011
Panamá	Red de Oportunidades	No ^a	Manual de Operaciones, gestión 2010
Paraguay	Tekoporá	No	
	Abrazo	...	
Perú	Juntos	No	
República Dominicana	Solidaridad	No	
Trinidad y Tabago	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Focalizadas (TCCTP)	...	
Uruguay	Asignaciones Familiares	Sí	Ley núm. 18.227

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; V. Imas, Las transferencias monetarias con corresponsabilidad (TMC) y la disminución de la pobreza en el marco de las políticas de protección social, Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)/Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), 2011; R. Franco, Protección social en Honduras: el papel de los programas de transferencias condicionadas: PRAF I, II y III, Sao Paulo, Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC)/Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), 2008.

^a Los montos se ajustan mediante decretos ejecutivos o presidenciales, u otro instrumento legal.

^b El Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) define los montos de la transferencia previa coordinación con la Rectoría del Sector Social y de Lucha contra la Pobreza.

106%), respectivamente²³. En Colombia, el programa bogotano Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar determina los montos según el precio del transporte público, mientras que en el Ecuador y Panamá, las transferencias las actualiza el poder ejecutivo sin una periodicidad predeterminada. El programa Avancemos de Costa Rica depende directamente de los acuerdos a que llega el Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social, previa coordinación con la Rectoría del Sector Social y de Lucha contra la Pobreza, es decir que los montos no se derivan exclusivamente de decretos presidenciales.

En tercer lugar, existen países en donde los montos de las transferencias de los programas no se han actualizado por varios años, como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y de Honduras. Estos países tienen algunos de los PIB más bajos de la región, por lo que la falta de actualización de los montos podría atribuirse a una baja capacidad presupuestaria.

2. Transferencias no monetarias

Las transferencias no monetarias o en especie —como suplementos alimenticios, “mochilas escolares” y capital productivo—, se dan especialmente en aquellos programas que ponen énfasis en los componentes de desarrollo humano.

Los suplementos alimenticios constituyen la mayoría de las transferencias en especie de los PTC y apuntan a suplir posibles carencias de micronutrientes, dadas las restricciones a la ingesta adecuada de alimentos que tienen los hogares más pobres. Los suplementos alimenticios que entrega Oportunidades deberían aportar el 100% de los micronutrientes diarios requeridos, que en promedio equivalen al 20% de las necesidades calóricas diarias (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, s/f). Es interesante constatar que en este programa no existe una condicionalidad específica asociada a la entrega de esta transferencia, más que la de procurar que la madre la administre efectivamente entre los menores a quienes va dirigida. Otros programas que ponen un fuerte acento en los aspectos nutricionales involucran otras alternativas de diseño, como vincular a los usuarios con programas nutricionales ya existentes. Este es el caso de Mi Familia Progresiva de Guatemala, Juntos del Perú y la desaparecida Red de Protección Social de Nicaragua, tres programas en que las familias tienen

²³ En el Brasil existe una discusión legislativa tendiente a formalizar el mecanismo de actualización del monto de las prestaciones de Bolsa Família y orientarlo a que sea un programa de ingreso mínimo o ciudadano. Una de las principales propuestas es generar un algoritmo que considere la inflación anual, el crecimiento del PIB y la tasa de crecimiento de las pensiones generales. Esto tiene por objeto establecer como piso mínimo la mitad del sueldo básico, además de transferir un mes extra a fin de año (Britto y Veras Soares, 2011).

acceso a suplementos nutricionales a través del paquete de servicios de salud y nutrición que reciben los usuarios en los controles médicos a los que acuden como parte de las condicionalidades del programa. Además, vale la pena subrayar la similitud que tiene este componente de los PTC con programas nutricionales de larga data en la región como es el caso del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) de Chile, que utiliza una estructura de prestaciones (suplementos alimenticios y transferencias monetarias) y una lógica de operación muy cercana a lo descrito para Oportunidades (Vergara, 1990).

Los suplementos nutricionales tienen la virtud de no correr paralelamente por canales comerciales, lo que evita que se produzca un desplazamiento de la oferta local, como se ha visto que ocurre con las raciones alimentarias (Cohen y Franco, 2006; Standing, 2007b). Sin embargo, persisten problemas de costos de distribución, almacenamiento y logística, sobre todo en países con menores capacidades institucionales. Por ejemplo, los problemas de abastecimiento de vitaminas, hierro y antiparasitarios denunciados en 2001 en la Red de Protección Social provocaron discontinuidades en los tratamientos nutricionales de los menores usuarios del programa, lo que afectó los resultados de algunos indicadores como prevalencia de anemia y nivel de hemoglobina en la sangre (Hoddinott y Bassett, 2009).

Bajo el componente educativo, en general se transfieren útiles escolares al comienzo de cada año lectivo, en una transferencia conocida comúnmente como “bolsón” o “mochila escolar”. En el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras, la transferencia incluye cuadernos y lápices para distintos usos, además de otros útiles como goma de borrar, regla, sacapuntas y mochila. El caso de los útiles escolares muestra que muchas veces la elección entre transferencias monetarias o transferencias en especie también puede entenderse como una decisión sujeta a consideraciones relacionadas con la infraestructura disponible para el pago en efectivo o el almacenamiento y la distribución de los útiles. El PRAF lleva cerca de 12 años entregando bolsones escolares y, a pesar de los frecuentes problemas para ejecutar el presupuesto, entre 2001 y 2008 se entregó un promedio de 100.000 bolsones anuales (Secretaría de Finanzas de Honduras, 2007), mientras que la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua privilegió la entrega de efectivo por el mismo concepto. En el caso de Oportunidades, si bien la forma escogida fue la de una transferencia monetaria para cubrir dichos gastos, las familias cuyos hijos van a escuelas atendidas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) reciben la transferencia en especie.

Por último, el componente Bonos para la compra de alimentos de la Red de Oportunidades panameña ofrece transferencias en especie

para apoyar los cursos de capacitación agrícola que forman parte de las condicionalidades de las familias. Estas consisten en juegos de herramientas (pala, piqueta, azadón, rastrillo, machete y lima) y semillas. En este caso, la similitud es con otros programas productivos presentes en la región, como el programa productivo alimentario (Hambre Cero) de Nicaragua, que no utilizan el instrumento de las transferencias monetarias condicionadas (Cecchini y otros, 2009).

3. Provisión de servicios y acceso a otros programas

Además de las transferencias monetarias y en especie, una tercera prestación que ofrecen los PTC por el lado de la demanda es la provisión de servicios, ya sea por parte del propio programa o a través de otros programas a los que facilitan el acceso. En el primer caso hablaremos de provisión directa de servicios, mientras que en el segundo hablaremos de provisión indirecta.

La provisión indirecta de servicios —aquellas acciones llevadas a cabo por los distintos sectores— parece ser una tendencia creciente en distintos programas, incluidos algunos emblemáticos como *Bolsa Família*, a través de los “programas complementarios”. Los programas que desde su concepción están pensados como estructuras facilitadoras del acceso a la red de servicios y prestaciones públicas, y que no proveen los servicios ellos mismos, constituyen un caso particular. El paradigma de este tipo de programas lo constituye Chile Solidario, que busca facilitar el acceso de la población en extrema pobreza al conjunto de programas de protección y promoción social del gobierno chileno (véase el cuadro 2 del anexo). Otros casos similares al chileno son la Red Juntos de Colombia y el Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) de Trinidad y Tabago, este último con un fuerte énfasis en la promoción social y la vinculación con programas de capacitación profesional y generación de ingresos.

Respecto de la modalidad de provisión directa de servicios, hay que evaluar caso por caso si esta solución es la más adecuada, pues existe el peligro de generar una estructura omnicompreensiva, poco específica y poco efectiva —el “síndrome del árbol de Navidad” (Cecchini y Martínez, 2011)—, que tiende a independizarse de la gestión de la política pública sectorial y de sus objetivos particulares.

A partir de la revisión de la experiencia regional, podemos afirmar que existen cuatro clases de servicios que los PTC proveen a las familias y a las comunidades principalmente de manera indirecta, pero a veces también en forma directa: i) inserción laboral y generación de ingresos,

que puede incluir capacitación profesional tanto en aspectos técnicos como de habilidades, así como acceso a microcrédito, generación de empleo y apoyo al trabajo independiente; ii) consejerías, charlas educativas y talleres (individuales y grupales) sobre diversos temas, como los relacionados con la salud, que apuntan a crear capacidades básicas y a fortalecer el desarrollo humano de las familias usuarias; iii) visitas de profesionales a los hogares usuarios (“acompañamiento familiar”) con el propósito de hacer un seguimiento de las condicionalidades y de proveer apoyo psicosocial; y iv) mejoramiento de la infraestructura (del barrio o las viviendas) (véanse los cuadros III.5 y III.6).

a) Inserción laboral y generación de ingresos

Priorizar la vinculación de los usuarios con programas de inserción laboral y generación de ingresos no estaba previsto en el diseño inicial de los PTC. No obstante, los programas han comenzado a incorporar cada vez más acciones vinculadas con estos ámbitos, en la medida en que se ha constatado que la sola transferencia no es suficiente para reducir la pobreza y vulnerabilidad de las familias en el corto y mediano plazo (OEA/CEPAL/OIT, 2010). Estas inquietudes han ido de la mano de una preocupación por la sostenibilidad de las acciones de los programas, especialmente en lo que respecta a la duración de los apoyos y las estrategias de salida o de graduación de dichos programas, si es que pretenden cumplir sus objetivos de manera sostenida (Yaschine y Dávila, 2008).

El instrumento utilizado en el marco de los PTC para mejorar la empleabilidad de los usuarios en edad de trabajar es la capacitación técnica y profesional, mientras que entre los instrumentos que buscan activar la demanda laboral y mejorar las conexiones con la oferta están el apoyo al trabajo independiente, los servicios de intermediación laboral y los programas de generación directa e indirecta de empleo (véase el cuadro III.5).

Según se detalla en OEA/CEPAL/OIT (2010), las acciones de capacitación y formación profesional apuntan a mejorar e incrementar los activos que poseen las personas pobres y vulnerables mediante la mejora de sus conocimientos y capacidades (Weller, 2009), lo que debería favorecer la estabilidad laboral y el logro de mayores salarios (CEPAL, 2008a).

El apoyo al trabajo independiente —que junto a la capacitación técnica y profesional representa una de las acciones más comunes de inserción laboral y generación de ingresos llevadas a cabo en relación con los PTC— consiste en programas que ofrecen capital semilla o microcréditos, tanto para comenzar nuevas empresas como para continuar emprendimientos ya existentes, y otros servicios no financieros ligados

principalmente a la capacitación en temas como ahorro y finanzas, planificación económica, microempresa y liderazgo. A su vez, los servicios de intermediación laboral brindan información general sobre el mercado de trabajo, actúan como enlace al fomentar el acercamiento entre la oferta y la demanda mediante la divulgación de información sobre plazas vacantes y buscadores de empleo, y apoyan la elaboración de estrategias de inserción laboral (CEPAL, 2008c).

La generación de empleo directo se refiere a la expansión de la demanda de trabajo a través de planes de empleo de emergencia o planes de desarrollo departamental, regional y municipal que ofrecen puestos de trabajo temporales. Con frecuencia, estos planes están limitados a los jefes de hogar y utilizan el bajo nivel de las remuneraciones como mecanismo de autoselección. El programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados de la Argentina y el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) del Uruguay son dos ejemplos de programas que generaron empleos directos y, al mismo tiempo, buscaron mejorar la empleabilidad de los participantes mediante la inclusión de componentes de terminación de estudios y capacitación. En el caso del PANES, por ejemplo, el componente Construyendo Rutas de Salida, que alcanzó a más de 16.000 jefes de hogar, incluía un programa socioeducativo y comunitario orientado a la generación de estrategias para salir de las diferentes situaciones de emergencia social, entre las que se encontraban la recuperación de la capacidad de lectoescritura, la capacitación y el abordaje de la dimensión subjetiva, el fomento de los derechos de ciudadanía y la autoestima, y la incorporación de los usuarios en diversas actividades comunitarias.

Finalmente, la generación indirecta de empleo se refiere a la provisión pública de estímulos económicos a la contratación por parte de empresas privadas. Estos estímulos actúan como un subsidio que reduce los costos laborales no salariales (contribuciones a la seguridad social) o cubren parte del salario.

Aunque los PTC no suelen prestar estos servicios de manera directa, hay algunos ejemplos de ello, como ciertos componentes de inserción laboral que tienen como destinatarios a determinados grupos específicos de población o acciones de capacitación. El primero es el caso de los programas Bono juvenil (Desarrollo Integral de la Familia, DI-familia) y DI-mujer asociados al PRAF de Honduras, que apuntan a atender a jóvenes y amas de casa, respectivamente.

Para incorporar de manera indirecta (a través de otros programas) los componentes de inserción laboral y generación de ingresos, se han establecido vínculos con programas de los ministerios sectoriales, principalmente de educación y trabajo. Un ejemplo puede ser el Crédito

Productivo Solidario del Ecuador, cuyos principales usuarios son quienes reciben el Bono de Desarrollo Humano, aunque también está abierto a personas que no participan en este programa y que también se encuentran en situación de pobreza (véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1
MICROCRÉDITO PARA LOS USUARIOS DEL BONO DE
DESARROLLO HUMANO

El programa Bono de Desarrollo Humano (BDH) del Ecuador está inserto en una estrategia de intervención más amplia denominada Programa de Protección Social (PPS), a través de la cual los usuarios del BDH pueden acceder a otros programas, entre ellos el Programa de Crédito Productivo Solidario.

El Programa de Crédito Productivo Solidario incorpora tres componentes de promoción social: acceso preferente a crédito (componentes Crédito Productivo Solidario y Crédito de Desarrollo Humano), capacitación en gestión microempresarial y desarrollo productivo (componente Capacitación), y fortalecimiento y apoyo a las instituciones financieras (componente Asistencia integral especializada).

Crédito Productivo Solidario y Crédito de Desarrollo Humano

Estos programas se diferencian en las condiciones y los montos involucrados en las actividades de crédito. El primero supone la concesión de préstamos de hasta 600 dólares destinados al inicio de un microemprendimiento, mientras el segundo involucra montos de hasta 350 dólares para apoyar actividades productivas que cuenten con una existencia mínima de seis meses. Ambos tienen una duración máxima de un año.

Los operadores del programa pueden ser instituciones financieras u otro tipo de proveedores y personas naturales o jurídicas que trabajen en el sector de las microfinanzas (por ejemplo, cooperativas y mutuales), así como también organizaciones no gubernamentales. Para ello, tienen que cumplir ciertas condiciones específicas establecidas por la Corporación Financiera Nacional.

Asistencia integral especializada

Se trata de un apoyo a las entidades operadoras de crédito para mejorar sus capacidades de gestión empresarial y prestación de servicios de calidad dirigidos a la microempresa en el ámbito rural y urbano marginal. El objetivo es incidir en la calidad de la oferta de servicios financieros para la población destinataria, lo que incluye agilizar los trámites y diversificar los productos en el ámbito de las microfinanzas.

Capacitación

Incluye actividades de capacitación en desarrollo humano y derechos ciudadanos, gestión empresarial y desarrollo productivo, con acompañamiento en las actividades microempresariales.

Recuadro III.1 (conclusión)

Cabe mencionar que el programa no está dirigido únicamente a los usuarios del Bono de Desarrollo Humano, ya que pueden acceder a él personas en situación de pobreza que no estén registradas como usuarias del Bono, hasta el nivel 3 del SELBÉN (Sistema de identificación y selección de beneficiarios de los programas sociales).

Fuente: Programa de Protección Social [en línea] <http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/INF/InformacionGeneral.aspx>.

Otro ejemplo es *Bolsa Familia* y el programa complementario *Próximo passo*, establecido sobre la base del plan de formación laboral e intermediación del Ministerio del Trabajo (Plan sectorial de calificación profesional para los beneficiarios de *Bolsa Familia* o PlanSeQ) y adaptado para atender de manera específica los requerimientos de inserción laboral de los usuarios de *Bolsa Familia* (OEA/CEPAL/OIT, 2010). Asimismo, en Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas de El Salvador, el eje de acción denominado “Generación de ingreso y desarrollo productivo” supone la vinculación de los usuarios con programas de capacitación profesional y programas de microcrédito para llevar adelante proyectos productivos en las áreas agrícola y pecuaria, y la promoción de otras actividades productivas. En estas acciones están involucrados los ministerios sectoriales, de agricultura y ganadería, y el de desarrollo productivo, además de las organizaciones donantes (FISDL, 2010; Secretaría Técnica de la Presidencia, Gobierno de El Salvador, 2009). Otra experiencia que viene al caso es la segunda fase del programa RPS de Nicaragua, donde los adolescentes y jóvenes de 14 a 25 años que hubieran terminado la educación primaria o secundaria asistían a cursos impartidos por el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) sobre materias como carpintería, cosmetología, arreglos florales y mecánica (Largaespada, 2006).

Otros programas han buscado estrategias que vinculan elementos de capacitación y desarrollo humano con acciones de intermediación laboral y generación indirecta de empleo (OEA/CEPAL/OIT, 2010). Ejemplos de esto son programas como el de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra de Chile Solidario y el PlanSeQ de *Bolsa Familia* (*Próximo passo*), ambos destinados a aumentar las cualificaciones de los usuarios y a facilitar su incorporación al mercado laboral (ibíd.). Si bien estos constituyen esfuerzos importantes para mejorar la inserción laboral de personas pobres y vulnerables, aún persisten una serie de problemas y complejidades (véase el recuadro III.2).

Recuadro III.2
LOS DESAFÍOS DE LA INSERCIÓN LABORAL EN *BOLSA FAMÍLIA* Y
CHILE SOLIDARIO

Dadas las características de los usuarios de los PTC, diversos programas han implementado acciones complementarias, en conjunto con otros sectores, para facilitar la inserción laboral de los adultos en edad de trabajar. Entre estas acciones, se destacan las llevadas a cabo con los ministerios y las secretarías de trabajo y empleo, que conjugan elementos de capacitación profesional, intermediación laboral, concertación con el sector privado y, en algunos casos, subsidios a la contratación. Dos ejemplos de ello son la Bonificación a la Contratación de Mano de Obra en Chile Solidario y el Plan sectorial de calificación profesional para los beneficiarios de *Bolsa Família* (PlanSeQ) en el Brasil (también conocido como *Próximo passo*).

El sistema Chile Solidario utiliza incentivos para facilitar la inserción laboral, tanto para las empresas que emplean a las personas, como para las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) que las colocan en puestos de trabajo. Una de estas intervenciones es la que se realiza a través del programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, que financia la contratación de trabajadores desempleados de familias atendidas por Chile Solidario. El bono equivale al 50% de un ingreso mínimo mensual y tiene una duración de entre uno y cuatro meses, renovables por dos meses más, en el caso de los adultos, y de cuatro meses, renovables por el mismo tiempo, en el caso de los jóvenes. Además, esta intervención financia los costos de capacitación laboral de cada trabajador contratado. Como parte de otros programas, se combina una bonificación a la contratación como un porcentaje del ingreso mínimo mensual hasta un cierto número de meses con fondos para la capacitación.

En abril de 2011, se comenzó a implementar la Asignación social de Chile Solidario, que incluye una Asignación adicional por inserción laboral de la mujer. Se trata de una transferencia que se entrega cuando las mujeres mayores de 18 años integrantes de familias usuarias de Chile Solidario comienzan a trabajar formalmente. Para esto se considera a las mujeres que no registren cotizaciones previsionales entre abril de 2009 y marzo de 2011, y que tengan un mínimo de tres cotizaciones previsionales entre abril y octubre de 2011. A estas mujeres se les entregará un aporte con un tope de 51.600 pesos (algo más de 100 dólares).

El PlanSeQ/*Próximo passo*, por su parte, constituye una iniciativa de calificación e inserción profesional específicamente diseñada para los usuarios de *Bolsa Família*. Se trata de una iniciativa conjunta del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), que se enmarca en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) iniciado en 2007, compuesto por inversiones del gobierno federal en infraestructura y medidas económicas destinadas a estimular la inversión privada en áreas consideradas fundamentales para la economía brasileña. *Próximo passo* se desarrolla en dos sectores (construcción civil y turismo), seleccionados a raíz del fuerte aumento de demanda que experimentarán durante los próximos años debido al PAC y a la realización de eventos deportivos como la copa mundial de fútbol en 2014 y los juegos olímpicos en Río de Janeiro en 2016. Las actividades llevadas

Recuadro III.2 (conclusión)

a cabo en virtud de este programa incluyen la capacitación en los sectores seleccionados, la realización de prácticas profesionales y la intermediación laboral atendiendo la demanda local de mano de obra. También se ofrecen subsidios para transporte y alimentación. Los requisitos para participar son: i) ser miembro de una familia usuaria del programa *Bolsa Familia*, ii) ser mayor de 18 años y iii) haber completado, como mínimo, el 4° año de enseñanza fundamental. Las familias que cuentan con miembros con este perfil reciben una carta invitándolas a escoger a uno de ellos para que se inscriba en uno de los cursos ofrecidos. La participación en *Próximo passo* no es obligatoria ni es una de las condiciones exigidas por el programa *Bolsa Familia*. Debido a que se busca incentivar la participación de las mujeres a fin de estimular su inserción productiva, estas tienen asegurado, como mínimo, un 30% de las vacantes.

A pesar de los esfuerzos que han significado estos programas en la generación de formas de graduación que permitan insertar a los usuarios de los PTC en el mercado laboral, ninguno de los dos ha estado exento de problemas. En el caso de Chile Solidario, si bien se ha encontrado que, en general, la inscripción en las OMIL es alta y comienza a instalarse entre los usuarios la práctica de recurrir a las redes institucionales para procurar un empleo, persisten dificultades como la inadecuación de los empleos ofrecidos al perfil de los destinatarios, la escasa vinculación con el sector privado, la carencia de recursos financieros y humanos en las OMIL, y la falta de un adecuado seguimiento de las personas colocadas y la evaluación del programa. En el caso de *Próximo passo*, si bien aún no se cuenta con evaluaciones de resultados, los estudios preliminares han detectado un bajo número de inscritos en relación con las vacantes ofrecidas. Ello se explicaría por la falta e inadecuación de la información provista a los usuarios del programa, así como por la inexistencia de políticas complementarias que permitan a las mujeres conciliar la carga de cuidado en los hogares con las actividades del programa. Esta última razón también se repite en el caso de Chile Solidario, lo que pone de relieve la importancia del establecimiento de políticas de protección social complementarias a las acciones de empleo, que permitan a los hogares cubrir la demanda de cuidados de niños y personas mayores. La experiencia de *Próximo passo* también ha mostrado que no ha sido fácil ajustar los ritmos del programa a los cronogramas de las obras públicas, ni consolidar las articulaciones de los diferentes niveles de gobierno con el sector privado, lo que ha resultado en una baja inserción de los usuarios en el mercado de trabajo. Las oficinas del Sistema Nacional de Empleo (SINE), a cargo de ejecutar las acciones de capacitación, experimentaron dificultades en la atención de personas ajenas al sistema contributivo, como los usuarios de *Bolsa Familia*. Además, sus actividades de capacitación no siempre se adecuaron a las demandas locales.

Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas con transferencias con corresponsabilidad", 2010 [en línea] http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/rial/ppi/ResumenEjecutivo_Documento%20Conceptual.doc; Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN), "Asignación social", 2011 [en línea] <http://as.mideplan.cl>.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (13 PAÍSES): ACCESO A SERVICIOS DE INSERCIÓN LABORAL Y GENERACIÓN DE INGRESOS A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Cuadro III.5

Pais	Programa	Capacitación técnica y profesional	Apoyo al trabajo independiente	Servicios de intermediación laboral	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
Argentina	Familias por la Inclusión Social	i	i (Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra")			
	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	i (Seguro de Capacitación y Empleo) ^a		i (Seguro de Capacitación y Empleo) ^a	d	
Brasil	Bolsa Família	i	i	i		
		(Próximo passo; Programa de Qualificação Profissional Continuada, Acreditar)	(Programa Nacional da Agricultura Familiar; Crediamigo; Agroamigo; Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado)	(Próximo passo; Programa de Qualificação Profissional Continuada, Acreditar)		
Chile	Chile Solidario	i (Programa desarrollo de competencias laborales mujeres Chile Solidario; Programa de apoyo al empleo sistema Chile Solidario y Preparación para el trabajo; Programa apoyo a la empleabilidad juvenil)	i (Programa de apoyo a la producción familiar para el autoconsumo; Programa generación microemprendimiento indígena urbano; Programa de apoyo al microemprendimiento; Emprende Más)	i (Programa de apoyo al empleo sistema Chile Solidario y Preparación para el trabajo; Programa apoyo a la empleabilidad juvenil)		i (Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra)

Cuadro III.5 (continuación)

Pais	Programa	Capacitación técnica y profesional	Apoyo al trabajo independiente	Servicios de intermediación laboral	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
Colombia	Familias en Acción		i	i ^b		
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	i (Plan de Capacitación para los usuarios del Crédito Desarrollo Humano)	i (Programa de Crédito Productivo Solidario; Crédito Desarrollo Humano)			
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales/Urbanas	i	i			
Honduras	Bono 10 000 Educación, Salud y Nutrición Programa de Asignación Familiar (PRAF)	i d (Bono Desarrollo Integral de la Mujer; Bono juvenil)	i d (Bono Desarrollo Integral de la Mujer; Bono juvenil)			
México	Oportunidades		d (Jóvenes con Oportunidades)			
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) Sistema de Atención a Crisis (SAC)	i (Formación ocupacional) i (Formación ocupacional)	i (Formación ocupacional) i (Formación ocupacional)			
Panamá	Red de Oportunidades	i (Desarrollo de capacidades y generación de ingresos)				

Cuadro III.5 (conclusión)

País	Programa	Capacitación técnica y profesional	Apoyo al trabajo independiente	Servicios de intermediación laboral	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
Paraguay	Abrazo	d ^c (Bansocial)	d ^c (Bansocial)			
Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP)		i	i		
Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	d	i		d	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe; y Organización de los Estados Americanos (OEA/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas con transferencias con responsabilidades", 2010 [en línea] http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/rial/ppi/ResumenEjecutivo_Documento%20Conceptual.doc.

d = Provisión directa; i = Provisión indirecta.

^a Para acceder al Seguro de Capacitación y Empleo, los usuarios del programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados debían pasarse al nuevo programa y dejaban de recibir la transferencia del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

^b A través de la Red Juntos.

^c Los servicios de inserción laboral y generación de ingreso se ofrecen a los padres y las madres de familia.

Cuadro III.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAÍSES): ACCESO A OTROS SERVICIOS Y PROGRAMAS SOCIALES A TRAVÉS
DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

País	Programa	Capacidades básicas y desarrollo humano			Acompañamiento familiar		Infraestructura	
		Habilidades psicoemocionales	Educación	Salud	Nutrición y alimentación	Seguimiento de condicionalidades	Apoyo psicosocial y dinámica familiar	Infraestructura social y mejoramiento de barrios
Argentina	Familias por la Inclusión Social Jefes y Jefes de Hogar Desocupados		i					
Brasil	Bolsa Família Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)	i	i			i		d
Chile	Chile Solidario	i	i			i ^a	i ^a	i
Colombia	Familias en Acción					i ^b	i ^b	i
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales/Urbanas					i		d
México	Oportunidades			d-i	d			
Panamá	Red de Oportunidades					d		d
Paraguay	Tekoporã Abrazo	d	d	d	d			
Perú	Juntos			i	i			
Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP)	i					d	
Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	d						d

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.
d = Provisión directa; i = Provisión indirecta.
^a El acompañamiento familiar se ejecuta a través del Programa Puente.
^b El acompañamiento familiar se ejecuta a través de la Red Juntos.

b) Capacidades básicas y desarrollo humano

Los servicios prestados de manera directa o indirecta por los PTC que buscan estimular las capacidades básicas y fortalecer el desarrollo humano de sus usuarios incluyen consejerías, charlas y talleres destinados a suministrar información y orientación general en una variedad bastante amplia de temas. Al respecto, cabe destacar que la participación de un miembro del hogar en las actividades de fortalecimiento de las capacidades básicas suele formar parte de las condicionalidades de los programas. Como se observa en el cuadro III.8, en 11 de 18 países la transferencia está (o estaba) condicionada a la participación en actividades de capacitación.

Los temas tratados en estas actividades de capacitación abordan ámbitos tan diversos como habilidades emocionales y psicosociales, educación, salud, nutrición y alimentación, salud sexual y reproductiva, derechos humanos y ciudadanía, entre otros (véase el cuadro III.6).

El TCCTP de Trinidad y Tabago, por ejemplo, efectúa cursos de “habilidades para la vida”, como los orientados a fortalecer la paternidad responsable y la planificación familiar, la economía familiar, el manejo de la ira y la prevención de la violencia intrafamiliar (Trinidad y Tabago, Ministerio de Desarrollo Social, 2008)²⁴. En Chile Solidario, en cambio, el desarrollo de capacidades básicas se impulsa mediante la inserción de los usuarios en otros programas a los que pueden acceder. Por ejemplo, pueden participar en el Programa nacional de apoyo a la dinámica familiar, ejecutado por la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), consistente en la realización de talleres donde se trabajan las habilidades parentales y se incluyen temas de cuidado infantil. También pueden participar en el Programa de Habilidades para la Vida (HPV) de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), a través del cual se realizan intervenciones de habilidades psicoemocionales en niños que incluyen, entre otras cosas, trabajo en el aula, talleres promocionales para profesores, padres y alumnos, e intervenciones específicas grupales para niños en situación de riesgo. En esta misma línea, a través del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) del Brasil, los menores que han logrado salir del trabajo infantil acceden al servicio de convivencia y fortalecimiento de vínculos para niños de hasta 6 años y sus familias, compuesto por actividades extracurriculares en materias culturales, deportivas, apoyo al aprendizaje y ciudadanía, de acuerdo con los grupos etarios de los usuarios. Este programa es organizado por el Programa

²⁴ El programa busca incluir, como mínimo, al 80% de los beneficiarios en programas de formación en habilidades para la vida, además de incorporar a aquellos catalogados como “empleables” a los organismos de intermediación laboral, capacitarlos en programas específicos y asistir a las familias con un plan de desarrollo para asegurar su sostenibilidad económica en el largo plazo.

de Atención Integral a la Familia (PAIF) y los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) a nivel local.

Oportunidades, por su parte, se enfoca en la generación de capacidades básicas para el autocuidado de la salud. Esto significa proveer información, orientación y consejería, tanto a nivel individual (durante las consultas) como grupal (en los talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de la salud), aprovechando la visita de los usuarios del programa a los centros de salud para el cumplimiento de las condicionalidades. En estas ocasiones, se comunican diversos tipos de mensajes según la edad, el sexo y la situación de vida de los usuarios, ampliando y reforzando los conocimientos y las prácticas para el autocuidado de la salud. Los temas de los talleres grupales los define el sector de la salud de cada localidad y pueden variar de un estado a otro o de una región a otra, en función de los intereses de cada territorio. En este y otros programas, como Familias en Acción, se exige la participación en los talleres como contraprestación para el otorgamiento de las transferencias monetarias.

En el ámbito educativo, se han previsto principalmente programas de reeducación y terminación de estudios. En 2006, por ejemplo, *Bolsa Família* comenzó a ofrecer a los usuarios la posibilidad de ingresar al programa *Brasil Alfabetizado*, un programa federal a cargo del Ministerio de Educación, que ofrece alfabetización a jóvenes y adultos de 15 años o más que no tuvieron acceso a la educación básica.

Dentro del componente de salud, como parte de los programas se incluyen fundamentalmente paquetes básicos de atención sanitaria de acceso gratuito para las familias usuarias. En algunos casos, se trata de prestaciones o modalidades de acceso específicas para los usuarios del PTC, que no están disponibles para la población no destinataria del programa. Por ejemplo, el paquete de Oportunidades incluye 13 servicios de salud gratuitos para sus usuarios, según los requerimientos de los distintos integrantes del hogar²⁵. Del mismo modo, en 2008, el PATH de Jamaica comenzó a ofrecer a sus usuarios acceso gratuito a servicios de salud. Programas como Chile Solidario y Juntos del Perú, en cambio, buscan facilitar la incorporación de los usuarios a los programas de salud que ejecutan los ministerios correspondientes. En el caso de Chile Solidario, los usuarios acceden al seguro público de salud, el Fondo

²⁵ Entre los servicios ofrecidos se encuentran: saneamiento básico, planificación familiar, atención prenatal y del parto, del puerperio y del recién nacido, vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil, inmunizaciones, manejo de casos de diarrea en el hogar, tratamiento parasitario, manejo de enfermedades respiratorias agudas, prevención y control de la tuberculosis pulmonar, prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus, prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones.

Nacional de Salud (FONASA), que garantiza la atención gratuita de 69 problemas de salud para todos los ciudadanos mediante el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE), además del acceso preferente a otros programas públicos de salud que están disponibles para el conjunto de la población. En esta misma dirección, en 2009 Juntos del Perú comenzó a promover entre sus destinatarios la afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS), un programa del Ministerio de Salud que ofrece acceso gratuito a un conjunto de prestaciones de salud preventivas y curativas a personas que no cuentan con seguro de salud. En Honduras, los programas PRAF II y PRAF III incluían la vinculación de los usuarios con el programa de Estrategia de Atención Integral a la Niñez en la Comunidad (AIN-C), que buscaba mejorar las condiciones de salud de los niños mediante el fomento de la activa incorporación de la familia y la comunidad a su monitoreo. Con tal fin, a través de distintas ONG, el programa entrenaba a promotoras comunitarias en salud —en su mayoría, madres de destinatarios— y las capacitaba para monitorear el estado de salud de los niños, derivarlos a centros de salud y orientar a otras madres sobre aspectos de salud y nutrición (Moore, 2008; Serpa y Joya de Suárez, 2003).

En el ámbito de la nutrición y la alimentación, Juntos establece condicionalidades relacionadas con el ingreso de los usuarios al Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo (PACFO), que entrega suplementos nutricionales a niños menores de 3 años y capacitación a madres y padres. El Programa PATH de Jamaica, por su parte, incorpora entre las prestaciones el acceso al programa de comedores escolares en las localidades en que opera.

c) Orientación familiar y trabajo psicosocial

Un componente que ha encontrado creciente aceptación entre los PTC de la región es el que denominamos, de manera genérica, “acompañamiento familiar”. Se trata de una prestación que consiste en la visita de profesionales a los hogares usuarios con distintos objetivos.

Tomando en cuenta el objetivo del acompañamiento familiar, en la actualidad es posible identificar dos versiones de este componente en los PTC de la región: una que tiene como finalidad el seguimiento de las condicionalidades y otra orientada a la superación de las barreras psicosociales y culturales para lograr una plena inclusión social de los destinatarios (véase el cuadro III.6).

El primer tipo de acompañamiento consiste, básicamente, en asegurar que las familias cumplan las condicionalidades por medio del acceso a los servicios públicos de educación y salud. Con este fin, los profesionales suministran información sobre los programas y servicios disponibles a nivel local y ayudan con los trámites necesarios para

acceder a ellos. En esta modalidad, el profesional de acompañamiento se transforma en el nexo entre el programa y la familia y genera un flujo de información que permite retroalimentar al programa sobre los problemas que enfrentan las familias para cumplir con las condicionalidades, así como sobre las necesidades de adecuación de la oferta local para llegar mejor a ellas.

La segunda forma de acompañamiento familiar tiene como eje el trabajo de los aspectos psicosociales de la familia como la principal barrera que enfrentan los hogares pobres para incorporarse a la oferta de servicios y programas públicos y otras estructuras de inclusión social, como el mercado del trabajo. El apoyo psicosocial busca abordar aspectos asociados a la integración y que se refieren a la dinámica familiar, como la autoestima, y representa una forma de acercar a los destinatarios a la oferta de servicios y programas sociales²⁶.

Un ejemplo del primer tipo de acompañamiento familiar es la Red de Oportunidades, donde el componente de apoyo familiar sirve, básicamente, para transmitir información a los usuarios sobre las características del programa (las transferencias monetarias y las condicionalidades que deben cumplir, la participación en talleres y demás), al tiempo que se brinda una retroalimentación al programa, aunque sin canales formalizados para ello (Rodríguez Mojica, 2010). Asimismo, en Comunidades Solidarias Rurales existe la figura de las ONG de seguimiento y apoyo familiar, que, al estar encargadas del monitoreo de condicionalidades de las familias usuarias, se convierten en el vínculo entre estas y la oferta de servicios. Estas organizaciones tienen la misión de trabajar con las familias en la identificación de las causas de incumplimiento de las condicionalidades. Del mismo modo, llevan adelante actividades de promoción de la participación y organización comunitaria mediante jornadas de capacitación.

El caso más conocido del segundo tipo, y probablemente también el que mayor influencia ha tenido en la difusión de este componente en otros programas de la región, ha sido la experiencia de Chile Solidario, donde la incorporación de apoyos familiares es un elemento central del modelo de política contra la pobreza que se promueve. En Chile Solidario, los apoyos familiares forman parte del componente denominado “programa Puente” y consisten en el trabajo psicosocial y de acompañamiento que realiza un profesional en los hogares usuarios durante 24 meses. En ese tiempo, se invita a las familias a mejorar ciertos aspectos de su calidad de vida

²⁶ Cohen y Franco (2006) consideran que estas actividades forman parte de un enfoque particular de algunos PTC, distinto de aquel que pone énfasis en modificar el comportamiento de los hogares más pobres a través de incentivos monetarios. A este enfoque lo denominan “enfoque psicosocial”.

considerados mínimos sociales en términos de derechos y ciudadanía²⁷. El apoyo familiar debe tener como efecto la vinculación de los hogares con las redes de servicios y programas sociales y asegurar que estos tengan acceso a los distintos beneficios que tienen a su disposición. Al respecto cabe destacar, como lo hace Serrano (2005, pág. 11), que “en la práctica, la idea de familia como enlace con el programa no es otra que la mujer, madre o jefa de hogar que opera como interlocutora del programa para todos sus efectos. Así lo entienden los apoyos familiares, la propia mujer y su grupo familiar. Incluso, tanto hombres como mujeres que participan en el programa entienden que el bono familiar es una especie de retribución a la mujer en su rol de administradora de los recursos ya sea informales y de la política pública en torno a la sobrevivencia”.

El componente de acompañamiento familiar organizado en el programa Puente cuenta con un buen nivel de aprobación por parte de las familias que participan en Chile Solidario, que lo ven como “un nuevo tipo de acercamiento por parte del Estado que hasta entonces percibían como lejano, poco interesado en ellos y poco adecuado a su realidad” (Larrañaga y Contreras, 2010, pág. 67; Nun y Trucco, 2008). No obstante, se observa que los efectos positivos alcanzados por quienes cumplen exitosamente el período de acompañamiento del programa Puente coinciden con la situación de las familias que se encontraban en una mejor situación al comienzo de la intervención, en contraste con lo que ocurre con las familias más vulnerables, que no logran cumplir los mínimos o tienden a abandonar el programa antes de que finalice el período de acompañamiento (Nun y Trucco, 2008). Además, se han observado algunos efectos adversos sobre el capital social debido a la falta de intervenciones a nivel comunitario y a problemas de sostenibilidad del vínculo de los usuarios con la oferta de programas y servicios públicos una vez concluida la intervención con el apoyo familiar.

Otros PTC de la región han comenzado a incorporar esta modalidad de acompañamiento familiar. Entre ellos, es posible identificar a la Red Juntos de Colombia y el TCCTP de Trinidad y Tabago con su componente STEP-UP (*Social Transformation and Empowerment Programme - Uplifting People*) (véase el cuadro III.7). Al igual que Chile Solidario, la Red Juntos tiene un componente de acompañamiento familiar a través de “gestores sociales” que durante cinco años trabajan directamente con las familias aspectos esenciales para el mejoramiento de su calidad de vida (“logros

²⁷ Se trata de 53 aspectos (ampliados a 79 en 2010) agrupados en 7 dimensiones que, según el programa, constituyen la base para la superación de la pobreza (los “pilares del Puente”) (véase el cuadro III.7). Estos aspectos son abordados en conjunto por el apoyo familiar y los hogares según las prioridades, habilidades y necesidades de los propios hogares. Solo como una forma de complementar esta intervención, se entrega a las familias una transferencia monetaria de carácter decreciente.

básicos”), a la vez que articulan la oferta pública de servicios y programas sociales en torno al cumplimiento de los mínimos establecidos²⁸. Dentro de este último objetivo, la Red Juntos establece dos acciones: por una parte, levantar una línea de base e identificar la demanda de servicios y programas que las familias requieren para cumplir con los mínimos sociales, y, por la otra, gestionar la oferta necesaria y la articulación de los distintos sectores con el objeto de garantizar el acceso de los usuarios a los diferentes servicios y programas, a la vez que se fortalece la institucionalidad y la oferta a nivel municipal. El programa Familias en Acción, que había sido creado el 2001 —antes del lanzamiento de la Red Juntos— pasa a convertirse en el componente de transferencias monetarias de un sistema más amplio de protección social que supone una concepción distinta de la superación de la pobreza. La Red Juntos prevé, además, sesiones de acompañamiento comunitario donde las familias pueden compartir sus experiencias en el cumplimiento de los logros básicos, ayudando a fortalecer el capital social a nivel local.

En el Brasil, el programa de renta mínima implementado en la ciudad de Campinas fue un precursor de los componentes de apoyo familiar en los PTC. Este programa fue pionero al incorporar condicionalidades en materia de educación —por lo que se considera un antecedente directo de *Bolsa Escola* y del actual *Bolsa Família*— e incluir una actividad socioeducativa grupal con las familias que suponía la intervención de equipos de psicólogos y asistentes sociales en reuniones mensuales con los representantes de las familias²⁹. En estas reuniones se trataban temas de educación, economía doméstica y orientación para acceder a programas públicos (Draibe, 2006), y este componente fue considerado una de las principales fuentes de éxito del programa (Draibe, 1996).

En la actualidad, el Programa de Atención Integral a la Familia (PAIF) tiene la misión de proveer servicios socioasistenciales y educativos a las familias atendidas por programas de protección social no contributiva como *Bolsa Família* o el *Benefício de Prestação Continuada*. Entre los aspectos trabajados se encuentran la prevención de la ruptura de los vínculos familiares y comunitarios, la promoción de los derechos de los ciudadanos, su acceso a los diversos beneficios y prestaciones públicas, y el fomento de la generación autónoma de ingresos. Los servicios se prestan a través de los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS), según el modelo clásico de espera de las familias, que no prevé salir a buscarlos activamente. En las

²⁸ Las dimensiones consideradas coinciden con las de Chile Solidario, a excepción de las dimensiones añadidas de “aseguramiento y bancarización” y “apoyo legal” (véase el cuadro III.7).

²⁹ La diferencia con los actuales modelos de acompañamiento familiar es que en Campinas se trataba de una actividad grupal, mientras que ahora predominan los modelos de apoyo específico a cada familia.

Cuadro III.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (3 PAÍSES): CARACTERÍSTICAS DEL APOYO PSICOSOCIAL EN EL COMPONENTE DE
ACOMPañAMIENTO FAMILIAR

País	Programa	Apoyos familiares	Duración	Mínimos calidad de vida		Otras prestaciones vinculadas
				Número de condiciones mínimas	Dimensiones	
Chile	Chile Solidario/Puente	- Trabajo psicosocial con familias - Establecimiento de logros mínimos agrupados en dimensiones de calidad de vida	24 meses	53 "mínimos sociales"	- Identificación - Salud - Educación - Dinámica familiar - Habitabilidad - Trabajo - Ingresos	Apoyos monetarios (bono de protección social, bono de egreso)
Colombia	Red Juntos	- Cumplimiento de mínimos en función de prioridades y capacidades de los usuarios - Vinculación de usuarios a la oferta pública de servicios y programas sociales	5 años	45 "logros básicos"	- Identificación - Ingresos y trabajo - Educación - Salud - Habitabilidad - Nutrición - Dinámica familiar - Aseguramiento y bancarización - Apoyo legal	Apoyos monetarios (a través del programa Familias en Acción)
Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP)/ <i>Social Transformation and Empowerment Programme - Upliftin People (STEP-UP)</i>	- Trabajo psicosocial con familias - Establecimiento de logros mínimos	30 meses	49 "condiciones mínimas"	- Identificación - Salud - Educación - Dinámica familiar - Condiciones de la vivienda - Empleo - Ingresos - Seguridad	Apoyos monetarios

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

evaluaciones locales o preliminares del PAIF y de los CRAS se observa que entre sus principales limitaciones se encuentran tanto la escasez de recursos para estas iniciativas como de equipos compuestos por personal efectivo y calificado (psicólogos) para prestar apoyo a las familias (de Oliveira Cruz, 2009; Giardini y Coelho, 2009; Paiúca y otros, s/f).

Finalmente, el programa Abrazo del Paraguay prevé una intervención con foco en la dinámica familiar, especialmente en el restablecimiento de los vínculos familiares y en la asunción de mayor responsabilidad en los roles de padres y madres, así como en la participación del proceso que inicia el niño en su reincorporación al sistema educativo. Esta intervención se realiza mediante visitas periódicas a las familias, seguimiento de los casos y talleres de formación (SAS/OIT, 2007). Tekoporã también ha incorporado el componente de acompañamiento familiar. Si bien en este caso el objetivo inicial era más cercano a la primera modalidad, poco a poco se han ido sumando elementos de apoyo psicosocial y dinámica familiar, aunque no de la manera sistemática en que lo hacen Chile Solidario, la Red Juntos y el TCCTP. En Tekoporã, los apoyos familiares deben cumplir diversos objetivos que van desde un trabajo educativo y de capacitación con las familias en lo referente a temas de desarrollo humano (educativos, nutricionales y de saneamiento, entre otros) y de dinámica familiar (violencia doméstica, alcoholismo), evaluación del cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación, además de dedicar gran parte de su actividad a discutir con las familias estrategias para potenciar el capital productivo tanto a nivel familiar como comunitario (Veras Soares y Britto, 2008). Las evaluaciones de la experiencia paraguaya sugieren que, si bien el componente de apoyo familiar es considerado un elemento central en el funcionamiento del programa, también encuentra diversos obstáculos que se ven potenciados por las carencias de infraestructura y recursos que limitan la capacidad de respuesta diferenciada a las necesidades de las familias. Por otra parte, se enfatiza la dificultad de incorporar y coordinar en un solo programa actividades de protección social, de promoción social y de inclusión económica (Veras Soares y Britto, 2008).

d) Infraestructura

Algunos PTC han logrado coordinarse con programas de mejoramiento de la infraestructura: por una parte, con aquellos que permiten dotar de infraestructura básica a las comunidades donde tienen presencia, mejorar la infraestructura existente o generar intervenciones a nivel de barrios, y, por la otra, con los que tienen que ver con la infraestructura de la vivienda y las condiciones de habitabilidad de los hogares (véase el cuadro III.6).

En el primer caso, se trata de prestaciones que no favorecen únicamente a los destinatarios directos de los PTC, sino al conjunto de la población que habita en dichas comunidades, por lo que tienden a prevalecer en programas que no solo se enfocan en las familias o en las personas, sino también en los territorios. El programa Comunidades Solidarias Rurales de El Salvador incluye entre sus ejes de intervención uno denominado “Red de Servicios Básicos”, que consiste en el mejoramiento de la infraestructura sanitaria, las comunicaciones (construcción de puentes y caminos, electrificación) y el equipamiento (equipos médicos y logísticos). Existe, además, un proceso de relevamiento de necesidades que incluye estudios que permiten conocer el estado y las necesidades de infraestructura en las localidades seleccionadas. En su versión urbana, Comunidades Solidarias prevé la implementación de programas como el de Mejoramiento Integral de Asentamiento Urbano Precario, que supone la dotación de infraestructura básica, la legalización de la propiedad, el fortalecimiento comunitario y la aplicación de planes de prevención de violencia en los municipios priorizados.

En el segundo caso, el mismo programa Comunidades Solidarias Rurales opera en conjunto con el programa Vivienda Piso y Techo, que permite ofrecer soluciones de piso y vivienda (desmontable y permanente) a los hogares residentes en municipios en extrema pobreza severa³⁰. Chile Solidario, por su parte, trabaja con el Programa de Habitabilidad del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las familias usuarias del programa (materiales de la vivienda, equipamiento del hogar y tenencia de terrenos). Las acciones son ejecutadas por las municipalidades o licitadas a consultores externos —principalmente para reparación de viviendas y equipamiento—, y los trabajos se realizan previo diagnóstico de la vivienda en conjunto con las familias. Asimismo, a través del Ministerio de Bienes Nacionales, se realizan diagnósticos técnicos, regularizaciones de títulos y trámites de posesión efectiva.

B. Prestaciones a la oferta

Si bien los PTC en general se definen como programas que actúan estimulando la demanda de servicios sociales, últimamente se ha puesto de relieve la importancia de que dicho aumento de demanda encuentre como

³⁰ Los municipios en extrema pobreza severa son los que tienen los peores indicadores en tres dimensiones: i) ingreso (brecha de pobreza), ii) educación (inasistencia escolar entre las edades de 7 a 15 años y tasa de analfabetismo de mayores de 15 años) y iii) habitabilidad (índice compuesto que combina las tasas de viviendas sin agua por cañería, sin disponibilidad de electricidad, sin piso y en condición de hacinamiento).

contraparte una oferta de servicios adecuada (Cecchini y Martínez, 2011; Cohen y Franco, 2006; CEPAL, 2006; Fiszbein y Schady, 2009). Siguiendo esta lógica, hablamos de prestaciones a la oferta para referirnos a los beneficios previstos por los PTC que no tienen que ver con los usuarios, sino con los servicios y programas sociales disponibles.

Las transferencias más comunes a la oferta coinciden con los objetivos de desarrollo humano de los programas: ampliar el acceso a servicios de salud y educación. La preocupación en estos casos consiste en adecuar los servicios sociales a las exigencias de los PTC en términos de contraprestaciones, lo que con frecuencia se traduce en resolver el déficit de oferta, ampliando su cobertura. No obstante, la ampliación de cobertura no agota las acciones necesarias para adecuar los servicios sociales a las exigencias de los PTC y a las necesidades de las familias usuarias, ya que también existen desafíos en términos de calidad de los servicios prestados. Asimismo, casos como los de Oportunidades (González de la Rocha, 2008) y Red de Oportunidades (Rodríguez Mojica, 2010) muestran que, en ciertas zonas rurales, la falta de recursos humanos (por ejemplo, de maestros) puede ser uno de los principales factores que impiden a las familias cumplir sus condicionalidades. Finalmente, en gran parte de los países donde se implementan estos programas se comprueba la ausencia de un enfoque de pertinencia cultural en la oferta de servicios sociales existentes. Este enfoque es fundamental para que los PTC puedan efectivamente vincular a las familias indígenas con las prestaciones y los servicios orientados a formar y fortalecer las capacidades humanas (Robles, 2009).

Las transferencias a la oferta difieren según la modalidad de financiamiento público y pueden ejecutarse vía presupuesto (modalidad “directa”), en el caso en que la provisión de servicios la realiza el mismo sector público, o vía licitaciones o pago con vales (modalidad “indirecta”), en el caso en que la provisión de servicios queda en manos del sector privado. El financiamiento y la prestación pública (transferencia directa) se presentan cuando hay asignaciones presupuestarias a los sectores involucrados en los programas que están destinadas a cubrir el aumento de oferta potencial o a mejorar su calidad. La provisión pública indirecta se da cuando el financiamiento es público pero la prestación es privada. En este último caso se observan dos modalidades: un primer modelo de generación de monopolios en la provisión, donde se contratan entidades privadas a las que se exige determinados estándares de prestación, y un segundo modelo de generación de un cuasimercado en la provisión, donde los recursos se convierten en vales que los usuarios de los programas asignan a las entidades que eligen como prestadores.

Dentro de las transferencias directas a la oferta podemos mencionar el caso del Brasil, donde el gobierno federal ofrece subsidios

a las municipalidades con el objeto de apoyar los costos administrativos adicionales en que estas incurrirán como parte de la implementación de *Bolsa Familia*. En 2006, el gobierno federal diseñó un mecanismo denominado Índice de Gestión Descentralizada (IGD), a través del cual se evalúan los estándares de los municipios en términos de su capacidad de administración de recursos, lo que sirve para otorgar financiamiento, a la vez que para incentivar la generación de capacidades a nivel local³¹. Los recursos adicionales pueden utilizarse en acciones como la ampliación de la lista de usuarios del programa y su información, el mejoramiento de la gestión de las condicionalidades y los procesos de acompañamiento, y la implementación de programas complementarios (Mesquita, 2009).

En el caso de México, las instituciones estatales son las encargadas de fortalecer la infraestructura disponible en cada región donde opera Oportunidades y de cubrir la demanda adicional de servicios originada por el programa. La Coordinación Nacional del programa debe notificar a los sectores de la educación y la salud el número de usuarios previstos en la meta de atención anual (familias, adultos mayores de 70 años, escolares y demás). A su vez, las entidades deben incorporar a su presupuesto anual los recursos destinados a la operación de Oportunidades, incluidas las previsiones de gasto que permitan garantizar el adecuado cumplimiento de los objetivos y las metas del programa. En este contexto, la estrategia de intervención que acompaña al programa cuenta desde 1998 con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que permite transferir recursos para mejorar la infraestructura de las comunidades más marginadas en ámbitos como la construcción y ubicación de escuelas, clínicas de salud y caminos rurales, entre otros. Estos recursos se transfieren directamente desde el nivel federal hacia los niveles locales donde se decide su destino (Levy y Rodríguez, 2005).

En los casos en que los proveedores de servicios de educación o salud son privados, el cálculo de los montos transferidos desde el sector público considera el aumento de la demanda que producen los PTC, por ejemplo, bajo la forma de un monto pagado por destinatario atendido o inscrito. El ejemplo más representativo de esta modalidad lo constituyen los programas PRAF II de Honduras y RPS y Sistema de Atención a Crisis (SAC) de Nicaragua (Largaespada, 2006; Moore, 2008; 2009a; 2009b; Cecchini y otros, 2009) (véase el recuadro III.3). La opción de generar un cuasimercado de prestadores privados tiene la ventaja de privilegiar la libertad de elección por parte de los usuarios y, en condiciones óptimas, promover la competencia por precio y calidad entre los prestadores. No

³¹ En 2008 se introdujo el Índice de Gestión Descentralizada Estatal (IGDE), un mecanismo análogo para transferir recursos a los estados, con el objeto de incentivar actividades de apoyo técnico y operacional desde los estados hacia los municipios.

obstante, con frecuencia la concentración de la oferta a nivel territorial hace que finalmente el usuario no tenga libertad de elección alguna.

Recuadro III.3
TRANSFERENCIAS A LA OFERTA EN LOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE HONDURAS Y NICARAGUA

Tanto el programa de transferencias condicionadas creado con fondos del BID en Honduras (Programa de Asignación Familiar, PRAF II), como los nicaragüenses Red de Protección Social (RPS) y Sistema de Atención a Crisis (SAC) (todos concluidos en 2006), incluyeron una prestación innovadora bajo la forma de transferencias a la oferta en educación y salud, complementarias a los beneficios condicionados a la demanda típicos de los PTC.

En el caso del PRAF II, los montos destinados a cada centro de salud o establecimiento educacional se calculaban sobre la base de los requerimientos de capacidades físicas y de infraestructura, por una parte, y del número de usuarios, por la otra. Para el sector de la educación, se transfería un monto por estudiante inscrito, además de otro monto destinado a las asociaciones de padres (costos administrativos y de capacitación), a los estudiantes (materiales escolares), a la dotación de los salones de clases (materiales escolares) y a los profesores (materiales de enseñanza, gastos de capacitación, bonos por desempeño). El monto medio por establecimiento educacional ascendía a 4.000 dólares anuales, con un rango de 1.600 dólares a 23.000 dólares. Para el sector de la salud, los montos transferidos consideraban la dotación de infraestructura, equipos e insumos, además de incentivos monetarios a los voluntarios y el personal de cada establecimiento. El monto medio ascendía a 6.000 dólares y variaba de 3.000 dólares a 15.000 dólares.

En el programa RPS de Nicaragua se estableció un vínculo más estrecho entre la provisión de servicios y los pagos a los proveedores. En el sector de la salud, el pago era proporcional al cumplimiento de determinadas metas de cobertura en las localidades donde operaban las transferencias a la demanda, mientras que en las comunidades que no recibían estos beneficios, los proveedores percibían un pago por persona atendida. Los montos llegaban a 90 dólares por hogar atendido al año. Las transferencias para el sector de la educación eran de 8 dólares al año por niño inscrito. Disposiciones similares se adoptaron para el programa SAC.

En ambos casos, existían condicionalidades asociadas a la participación de los proveedores en programas de mejoramiento de la calidad, al cumplimiento de estándares y metas de cobertura impuestos por los ministerios del ramo, así como a la participación de los usuarios en asociaciones de padres y comités de usuarios, entre otras.

Las transferencias monetarias no fueron la única acción que estos programas emprendieron para adecuar la oferta pública a sus requerimientos. Entre estas acciones se destacan las de organización comunitaria y participación, como los esfuerzos para constituir comités de usuarios de salud y asociaciones de padres y apoderados (Asociaciones de padres de familias en Honduras) que pudieran decidir el destino de las transferencias

Recuadro III.3 (conclusión)

y vigilar su utilización y la formación de agentes comunitarios promotores de la salud y la nutrición (Programa AIN-C en Honduras). Asimismo, se impulsó la creación de programas de perfeccionamiento docente (Programa de Formación Continua en Honduras), además de vincular activamente al sector privado no lucrativo (ONG) con la administración de los fondos de los préstamos a nivel local y la vigilancia de las acciones de las asociaciones de padres y los comités.

Fuente: C. Moore, "Assessing Honduras' CCT programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and unexpected realities", Country Study, N° 15, Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril de 2008; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "PRAF. Programa de Asignación Familiar, Fase II, Descripción técnica del proyecto", presentación, 2000 [en línea] <http://www.ifpri.org/themes/praf.htm>.

Un caso interesante de cobertura del déficit de oferta lo muestran Pautassi y Zibecchi (2010) en relación con la experiencia de algunas organizaciones sociales y comunitarias de la Ciudad de Buenos Aires en las acciones de cuidado a niños en edad preescolar en el marco de los PTC. Ante el déficit de oferta, han surgido organizaciones sociales y comunitarias especializadas en la provisión de dichos servicios por parte de cuidadoras y educadoras comunitarias³². Si bien las organizaciones difieren en cuanto a su grado de institucionalización y profesionalización, las autoras coinciden en valorar no solo su capacidad de absorción de la demanda insatisfecha, sino también la adecuación de los servicios prestados a la realidad de los niños que asisten. Estas organizaciones, sin embargo, no cuentan con un reconocimiento oficial y su vínculo con la oferta educativa pública se encuentra circunscrito a relaciones informales (recomendación, contacto a través de una profesora) y no a una articulación estable e institucionalizada con dicho sector.

C. Condicionalidades

La exigencia de condicionalidades a cambio de prestaciones es uno de los aspectos distintivos de los PTC. Según relatan Hanlon, Barrientos y Hulme (2010), las tres justificaciones principales para introducir condicionalidades en programas que prevén transferencias de ingreso son: i) la supuesta miopía de los padres de familias pobres, que no invierten lo suficiente en el desarrollo humano de los hijos, por lo que es necesario incentivarlos

³² Si bien existe una demanda insatisfecha, la Ciudad de Buenos Aires tiene una importante oferta de educación inicial y preescolar (como los centros de primera infancia, que se está ampliando a través de acuerdos entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y diversas organizaciones sociales y comunitarias que ya proveían estos servicios en forma más precaria). A raíz de estos esfuerzos, se están realizando mejoras de infraestructura, capacitación de personal y ampliación de vacantes.

a que los envíen a la escuela y a los controles de salud, ii) la necesidad de reforzar el ejercicio de los derechos a la educación y la salud, y iii) el argumento de política económica, según el cual la incorporación de condicionalidades permite lograr mayores apoyos a las transferencias por parte de los ciudadanos que los financian con sus impuestos, así como de las organizaciones donantes³³.

En los distintos programas de América Latina y el Caribe existe una tendencia a adoptar soluciones similares, esto es, condicionalidades de educación y salud, en línea con las transferencias entregadas a las familias por su cumplimiento en cada sector. En general, se trata de requerimientos de asistencia a establecimientos educacionales de niños en edad escolar y a controles de salud para aquellos en edad preescolar. Sin embargo, los parámetros específicos sobre los que se establecen las condicionalidades varían (véase el cuadro III.8)³⁴. Algunos de estos parámetros se fijan de conformidad con las disposiciones y los programas sectoriales, mientras que otros parecen no tener justificación aparente.

Elementos adicionales a considerar sobre las condicionalidades son los destinatarios, o sea, quién las debe cumplir y en quién recae la responsabilidad de su ejecución. En cuanto al cumplimiento, se trata generalmente de los mismos usuarios elegibles para las prestaciones específicas, aunque algunas veces estas deben ser cumplidas por todos los integrantes de la familia. Por ejemplo, en el componente Bonos para la compra de alimentos de la Red de Oportunidades panameña, la recepción de la transferencia monetaria está condicionada a la asistencia a controles de salud de todos los integrantes de la familia (y no solo de los menores de cierta edad). La responsabilidad por el cumplimiento de las condicionalidades suele recaer en las mujeres madres de familia (véanse las secciones II.A y V.F).

En esta sección, analizaremos los distintos tipos de condicionalidades, su monitoreo y las sanciones vinculadas al incumplimiento, y daremos cuenta del debate aún inconcluso sobre si “condicionar o no condicionar”, así como de la falta de evaluaciones acerca de las propias condicionalidades.

³³ Respecto del tercer argumento, cabe destacar que la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS) realizada en la Argentina arrojó que un 87% de los encuestados estimaba necesario exigir contraprestaciones a los beneficiarios de los programas sociales, como trabajar o llevar a los hijos a controles de salud (Cruces y Rovner, 2006, pág. 61).

³⁴ Por ejemplo, se puede exigir un porcentaje mínimo de asistencia a la escuela o bien un máximo de inasistencias injustificadas. La periodicidad de la asistencia a centros de salud también cambia de un programa a otro, además de diferenciarse por grupos de edad. Del mismo modo, la asistencia a talleres o charlas, así como sus distintos contenidos, es particular para cada programa.

1. Tipos de condicionalidades

Las condicionalidades ocupan lugares diversos en cada programa y tienen una relevancia variable de acuerdo con los objetivos específicos. Según los objetivos de cada programa y sus lógicas de operación, estas se organizan en diferentes esquemas, que incluyen las formas de monitoreo y el establecimiento de sanciones (Cecchini y Martínez, 2011; Fiszbein y Schady, 2009: 88). Estos esquemas tienden a coincidir con argumentos que justifican su introducción y la función que cumplen dentro de cada programa (de Janvry y Sadoulet, 2006a).

A continuación, analizaremos los tipos de condicionalidades exigidas y su función en la lógica de funcionamiento de los programas. Podemos distinguir tres tipos de condicionalidades: fuerte, moderada y leve.

Asociado a una condicionalidad fuerte existe un argumento técnico, a partir del cual se entiende que la condicionalidad permite cambiar el comportamiento de los usuarios hacia una mayor inversión en capacidades humanas y, por tanto, ocupa un lugar central en la lógica de operación del programa. Dado este papel, existe también un conjunto de mecanismos específicos, diseñados para llevar a cabo el proceso de monitoreo de condicionalidades y la coordinación con los procedimientos de pago y sanciones. En los programas que prevén condicionalidades fuertes tiende a prevalecer el esquema “una transferencia-una condición”, de modo que cada prestación tiene asociada una condicionalidad específica. Ejemplos de ello se pueden encontrar en Oportunidades, Familias en Acción, el PATH, Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria), Subsidios a la Asistencia Escolar de Bogotá y los dos PTC nicaragüenses discontinuados (RPS y SAC) (Fiszbein y Schady, 2009). Asimismo, existen programas que, si bien otorgan un papel importante a las condicionalidades, se encuentran en proceso de implementación de los mecanismos de monitoreo y sanciones correspondientes. Tal es el caso del PRAF de Honduras que, por un problema de capacidades institucionales, no había logrado instalar dichos mecanismos. A partir de 2007, sin embargo, como parte del Programa Integral de Protección Social (PIPS) y el préstamo del BID tendiente a homologar las estructuras operativas y programáticas del PRAF nacional y el PRAF financiado con recursos del Banco, se comenzó a incorporar gradualmente el monitoreo de condicionalidades y la aplicación de sanciones (Cecchini y otros, 2009).

En los programas con condicionalidades moderadas, estas tienen un papel secundario respecto de la prestación propiamente dicha (o sea, la transferencia monetaria). De este modo, se observa que, o bien la verificación es débil, o bien las sanciones son moderadas. Cuando estos esquemas coinciden con transferencias planas o que no distinguen

según sean para efectos de educación o salud, el diseño de la díada “una transferencia-una condición” se vuelve más complejo, lo que genera dificultades adicionales a la hora del monitoreo. Un ejemplo de esta modalidad lo presenta *Bolsa Familia*, en donde las condicionalidades quedan comprendidas en un modelo de intervención que privilegia el acceso de los usuarios a los servicios de educación y salud por sobre las sanciones o la suspensión por incumplimiento (Fiszbein y Schady, 2009; Britto, 2006; Godoy, 2004). Aun cuando en el Brasil últimamente se han reforzado los mecanismos de control de condicionalidades y las sanciones, el énfasis está puesto en buscar conocer e intentar superar los elementos que inciden en el incumplimiento de las condicionalidades por parte de las familias (Bastagli, 2009; Mesquita, 2009).

Las condicionalidades leves pueden observarse en programas en que las condicionalidades asumen modalidades particulares: se negocian con las familias, no se asocian a sanciones y suspensiones, o no se refuerzan. El primero es el caso de los PTC que responden a la lógica de sistema o red (Cecchini y Martínez, 2011), como Chile Solidario y Red Juntos de Colombia, donde las acciones a realizar por cada familia se establecen en el marco del trabajo específico que estas llevan a cabo en conjunto con los profesionales de acompañamiento familiar. Aquí, el argumento para utilizar condicionalidades es de carácter promocional; esto es, la corresponsabilidad permite que los usuarios del programa sean partícipes del proceso de mejoramiento de sus condiciones de vida³⁵. Así, en los programas mencionados, las condicionalidades están orientadas a la participación de los usuarios en distintos programas públicos, según la dimensión trabajada, y a la atención de los requerimientos específicos de cada programa. En este contexto, la flexibilidad en la definición de las condicionalidades está dada por la jerarquía que asignan las propias familias a sus necesidades y los contratos de cumplimiento de los mínimos, pero no por la definición de cuáles son las dimensiones a trabajar, que vienen predefinidas. La flexibilidad de este tipo de condicionalidades supone, además, la posibilidad de adaptación de la oferta de servicios y programas a las realidades particulares de estas familias.

En estos casos, los vínculos entre las transferencias monetarias y las condicionalidades son diferentes en cada programa. En Chile Solidario, por ejemplo, el “Bono de protección” que se entrega durante el período de acompañamiento exige que, durante el mes en curso, la familia haya

³⁵ Si bien el argumento promocional también se utiliza en programas con condicionalidad fuerte, como Oportunidades (véase SEDESOL, 2006, en Cohen, Franco y Villatoro, 2006), la diferencia es que en el caso de México las corresponsabilidades son estándar para todas las familias, mientras que en el caso de Chile se negocian con cada familia, por lo que su participación en el proceso no es meramente retórica.

trabajado al menos una de las siete dimensiones consideradas relevantes para el mejoramiento de sus condiciones de vida³⁶. Por otra parte, el “Bono de egreso” se otorga a las familias que logran cumplir los mínimos establecidos al momento de finalizar el apoyo familiar. Este apoyo monetario y los demás subsidios a los que tienen derecho las familias destinatarias se mantienen durante tres años una vez finalizado el período de apoyo familiar, sin condicionalidades adicionales. En la Red Juntos de Colombia, en cambio, las condicionalidades que asumen las familias para acceder a subsidios monetarios son importantes, pues estos se obtienen a través del programa Familias en Acción de condicionalidades fuertes.

Dentro de este tercer grupo, los casos del Bono de Desarrollo Humano del Ecuador y de Tekoporâ del Paraguay son singulares, dado que, aun cuando se definen dentro de la lógica de las transferencias condicionadas, en la práctica no verifican su cumplimiento. En apoyo a esto, algunos estudios han mostrado que para generar un efecto sobre el comportamiento de los usuarios basta con que estos perciban que deben realizar contraprestaciones, sin que sea necesaria su verificación estricta y la sanción en caso de no cumplimiento (Schady y Araujo, 2006).

2. Sanciones y monitoreo de condicionalidades

De manera similar a lo que ocurre con las condicionalidades, los sistemas de sanciones también presentan importantes variaciones en los diseños de los distintos programas y estas pueden ser más o menos duras (véase el cuadro III.8). Por ejemplo, aunque tanto en Oportunidades como en *Bolsa Familia* el incumplimiento de las condicionalidades supone la interrupción inmediata del beneficio monetario en el mes correspondiente, en el segundo caso los montos se acumulan y se reintegran una vez que la familia vuelve a certificar sus condicionalidades. En Oportunidades, los apoyos de las familias se suspenden por tiempo indefinido cuando no se cumplen las condicionalidades de salud durante cuatro meses consecutivos, mientras que en *Bolsa Familia* el bono básico entregado a las familias recién puede suprimirse al quinto incumplimiento.

Otro punto a destacar respecto de las sanciones es la importancia de tener reglas claras al respecto y disponer de las capacidades adecuadas para el monitoreo de las condicionalidades. En el caso de Oportunidades, por ejemplo, existe una serie de estrictas reglas de cumplimiento que establecen diversos tipos de sanciones (suspensión mensual de beneficios, suspensión indefinida y, finalmente, suspensión definitiva), así como

³⁶ La ley núm. 19.949 de 2004, que crea el Sistema Chile Solidario, indica que el Bono de protección “cesará en caso que las familias y personas no cumplan las condiciones a que se hayan comprometido, debidamente certificado por la entidad encargada de la ejecución del componente psicosocial”.

procedimientos de restauración de derechos en el caso de las suspensiones indefinidas (Steta, 2006).

El monitoreo de condicionalidades quizás sea uno de los aspectos más demandantes de los PTC respecto de las capacidades instaladas en comparación con otros programas sociales. Al respecto, diversos autores (Tesluic, 2006; Villatoro, 2008; Britto, 2006; Parra Córrea y Pérez Ribas, 2008) advierten que en algunos países, aun cuando los programas establezcan sanciones al incumplimiento de las condicionalidades, en la práctica, esto resulta dificultoso porque no existen suficientes capacidades para llevarlo a cabo.

Asimismo, varios autores advierten la importante cantidad de recursos que los países deben destinar a las actividades de monitoreo de condicionalidades (Villatoro, 2008; Parra Correa y Pérez Ribas, 2008)³⁷. Más allá de la necesidad de contar con estos recursos, la verificación del cumplimiento impone la necesidad de solucionar una serie de problemas prácticos: ¿con qué frecuencia verificar?, ¿a quién verificar?, ¿qué penalidades aplicar? Estas son las preguntas que guían el diseño de mecanismos de verificación y que no cuentan con mayor respaldo teórico y empírico. La decisión se vuelve más compleja cuando se debe lidiar con una multiplicidad de agentes que hacen que el proceso de verificación sea lento y engorroso, y no se dispone de tecnologías de la información que hagan más eficientes los procesos. Tesluic (2006) enumera una serie de dificultades adicionales a resolver en este ámbito, que afectan la operación de los programas y su eficiencia. Entre ellas, resulta relevante mencionar: la elección entre mantener registros o disminuir la burocracia, la necesidad de controlar los costos de la verificación, la invención de formas alternativas de penalización del incumplimiento y la necesidad de hacer que el flujo de información y el ciclo de pago sean lo más simultáneos posible. Este último aspecto es crucial para la efectividad de la lógica de las condicionalidades y para que las sanciones tengan efecto. Incluso en el caso de Oportunidades, uno de los programas que más ha avanzado en estos ámbitos, las respuestas a la información proveniente del monitoreo que indica si se debe sancionar a una familia mediante el bloqueo del pago pueden llegar a demorar más de seis meses (Fiszbein y Schady, 2009)

La sofisticación de los mecanismos de verificación y la calibración de los tiempos de operación pueden volverse completamente ineficaces cuando, en la práctica, los encargados de ejecutar dichas acciones atienden consideraciones de otro tipo. Se ha registrado que, dadas las deficiencias de la oferta de servicios públicos y las dificultades que pueden enfrentar las

³⁷ Sobre el tema costo-efectividad del monitoreo de las condicionalidades, véase la sección V.B.

familias pobres para cumplir con las exigencias de condicionalidades, en algunos casos, los operadores locales tienden a reportar el cumplimiento de las condicionalidades aun cuando no lo haya, ya que quitar los beneficios a ciertas familias implica dejarlas sin una fuente importante de sustento (Villatoro, 2008).

En parte por esto último, pero también por cuestiones de principios, se ha puesto en tela de juicio la relevancia de incurrir en gastos elevados para satisfacer los supuestos detrás del monitoreo de condicionalidades.

3. Evaluación de condicionalidades

Especialmente desde una perspectiva de derechos (Naciones Unidas, 2009; Standing, 2007a; Freeland, 2009), se ha advertido que una fijación demasiado estricta en las condicionalidades puede generar una distinción poco afortunada entre “pobres merecedores y no merecedores de asistencia”, lo que choca con el principio de universalidad de los derechos y violaría derechos humanos básicos en relación con el aseguramiento de un nivel mínimo de vida (Naciones Unidas, 2009). Asimismo, se ha destacado que las familias más pobres y vulnerables suelen ser las que no logran cumplir las condicionalidades para obtener la transferencia de ingreso (Escobar y González de la Rocha, 2009) y que las condicionalidades pueden crear oportunidades de corrupción por parte de las personas encargadas de certificarlas (De Brauw y Hoddinott, 2008). A esto hay que sumar que no existe evidencia clara de la efectividad o eficiencia de introducir condiciones a las prestaciones sociales (Draibe y Riesco, 2009; Veras Soares, Ribas y Osorio, 2007; Veras Soares, Ribas e Hirata, 2008), por la dificultad de separar entre los efectos de las condicionalidades y los de las transferencias (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010).

Asimismo, los distintos estudios y evaluaciones de impacto existentes se han concentrado poco en la “calibración” de las condicionalidades —“cómo condicionar”— (De Brauw y Hoddinott, 2008; De Janvry y Sadoulet, 2006a, 2006b; Samson, 2006; Széleky, 2006), esto es, en la medición de los efectos específicos que producen las distintas condicionalidades de modo de hacerlas más eficaces y eficientes.

Como propone Bastagli, quizás el hallazgo más importante de las evaluaciones de impacto es que el efecto de las condicionalidades depende, en gran medida, de cómo están diseñadas y cómo se implementan (2008: 137). Al respecto, el estudio de de Janvry y Sadoulet (2006b) propone formas de aumentar la eficiencia de las condicionalidades, enfocándolas solo en la población que presenta niveles más bajos del indicador que se quiere aumentar. Por ejemplo, dado que en varios países la matrícula de educación primaria ya es lo suficientemente alta, los autores argumentan que los costos que significa imponer condiciones junto con las tareas de monitoreo

y las demás acciones involucradas superan ampliamente los beneficios que ello traería en términos de costo-impacto. Para el sector de la educación, proponen definir dónde y en qué grupos concentrar las condicionalidades mediante una combinación de indicadores que muestren quiénes tienen la mayor probabilidad de no matricularse en una escuela sin la transferencia condicionada y quiénes tienen una mayor respuesta al monto ofrecido. En el caso de Progres, encuentran que dichos elementos están determinados por variables como la edad y la pertenencia a una determinada etnia (de Janvry y Sadoulet, 2006b).

Es así como Villatoro (2007) propone que las condicionalidades de los PTC podrían ampliarse hacia la educación preescolar, dado que en este nivel educativo, los grados de acceso son bajos en América Latina y los retornos posibles en el largo plazo son muy altos, aun cuando se debe atender a las restricciones por el lado de la oferta y a los problemas de exigibilidad de este nivel educativo en los países. Asimismo, el autor destaca que esta recomendación es más relevante para los países de ingresos medios que para los más pobres, ya sea por la demografía de la pobreza o por cuestiones de capacidad institucional.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, CONDICIONALIDADES Y SANCIONES

Cuadro III.8

País	Programa	Condicionalidades	Sanciones
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	<ul style="list-style-type: none">- Educación: asistencia escolar para niños y niñas de 5 a 18 años.- Salud: los niños y las niñas menores de 6 años deben tener el esquema de vacunación completo o en curso según la edad y estar inscritos en el Plan Nacer; los niños y las niñas de 6 a 18 años deben tener el esquema de vacunación completo o en curso según la edad y los controles de salud completos. Todas las condicionalidades de salud deben ser acreditadas por un profesional (médico, enfermero o farmacéutico).	Retención del 20% de la transferencia hasta acreditar la condicionalidad.
	Familias por la Inclusión Social	<ul style="list-style-type: none">- ^a	...
	Programa Ciudadanía Porteña	<ul style="list-style-type: none">- Educación: procurar que los niños y niñas de 3 y 4 años asistan al jardín de infantes; enviar a los niños de 5 años al preescolar; enviar a los niños, niñas y adolescentes de entre 6 y 18 años a la escuela primaria y secundaria.- Salud: controles mensuales de embarazo, parto y posparto; controles de salud de niño sano y desarrollo nutricional (las exigencias cambian según la edad de los usuarios); cumplimiento con el calendario de vacunación obligatorio.- Documentación: gestionar el Documento Nacional de Identidad a todos los integrantes del hogar.	El incumplimiento de los compromisos puede causar la suspensión o reducción del subsidio, o la pérdida de la condición de "hogar beneficiario".
	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	<ul style="list-style-type: none">- Educación: asistencia regular a la escuela de menores en edad escolar.- Salud: asistencia a controles sanitarios y de vacunación.- Empleo: participación de jefes de hogar en proyectos de infraestructura social o en actividades de capacitación (de 4 a 6 horas de dedicación diaria).	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto	<ul style="list-style-type: none">- Educación: asistencia escolar mínima del 80%.	...

Cuadro III.8 (continuación)

País	Programa	Condicionalidades	Sanciones
	Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy de Padilla”	- Salud: asistir, según calendario, a control prenatal, control posparto y controles integrales de salud de niños; tener un parto institucional (realizado en un centro de salud); asistir a las sesiones y actividades educativas; cumplir con las recomendaciones nutricionales y con las vacunas en los periodos indicados por el médico.	...
Brasil	<i>Bolsa Família</i>	- Educación: asistencia escolar mínima del 85% para niños y niñas de entre 6 y 15 años; asistencia mínima del 85% a los servicios socioeducativos para niños y niñas en riesgo o retirados del trabajo infantil; asistencia escolar mínima del 75% para adolescentes de 16 y 17 años. - Salud: cumplimiento del calendario de vacunaciones y controles de crecimiento y desarrollo para niños y niñas menores de 7 años; asistencia a controles prenatales y acompañamiento de madres lactantes de entre 14 y 44 años.	- Primer incumplimiento: familia recibe advertencia, no afecta ni altera a obtención de la prestación; - Segundo incumplimiento: familia tendrá una penalización, beneficio bloqueado durante 30 días, pero se acumula en el mes siguiente; - Tercer incumplimiento: beneficio suspendido por 60 días; - Cuarto incumplimiento: beneficio suspendido por 60 días. Durante estos dos períodos, la familia no recibe el beneficio; - Quinto incumplimiento: se puede cancelar el beneficio a la familia ^b .
	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)	- Educación: asistencia mínima del 85% a los servicios socioeducativos. - Trabajo infantil: retirar a todos los niños y niñas menores de 16 años de actividades de trabajo remunerado.	...
	<i>Bolsa Escola</i>	- Educación: asistencia escolar mínima del 85%.	...

Cuadro III.8 (continuación)

País	Programa	Condicionalidades	Sanciones
	<i>Bolsa Alimentação</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Salud: niños y niñas: cumplir calendario de vacunas; madres: asistir a controles prenatales y posnatales. - Capacidades básicas: participar en las actividades educativas organizadas por el centro de salud. 	...
Chile	Chile Solidario (Bono de protección social)	Depende de acuerdos en el contrato familiar sobre cumplimiento de 53 mínimos en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo.	El incumplimiento reiterado del compromiso de participación por parte del usuario provoca la extinción del beneficio.
	Chile Solidario (Asignación Social)	<ul style="list-style-type: none"> - Salud: cumplir con controles de salud de niños y niñas menores de 6 años. - Educación: matrícula y asistencia escolar mínima del 85% para niños y niñas de 6 a 18 años. - Previsión: tres cotizaciones continuas entre abril y octubre de 2011 para mujeres mayores de 18 años. 	<p>Suspensión definitiva en caso de no cobro del beneficio por tres meses sin justificación o incumplimiento de requisitos de ingreso.</p> <p>Suspensión del beneficio en caso de tres incumplimientos continuos o cuatro discontinuos durante un año.</p>
Colombia	Familias en Acción	<ul style="list-style-type: none"> - Educación: asistencia escolar mínima del 80%. - Salud: asistencia del 100% de los menores del grupo familiar a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas por la entidad de salud a la que están afiliados. - Capacidades básicas: asistencia de madres titulares y miembros de las familias a los espacios de encuentro y capacitación, así como a las jornadas de atención programadas por el municipio. 	Se pierde el subsidio si el estudiante no aprueba el año escolar o incumple los compromisos de asistencia durante dos ciclos (continuos o discontinuos).
	Subsidios a la Asistencia Escolar	- Educación: asistencia a un establecimiento educacional con un máximo de ocho inasistencias justificadas por bimestre ^c .	
Costa Rica	Avancemos	- Educación: apoyar y asegurar la asistencia puntual y permanente de los estudiantes; apoyar a los estudiantes para que aprueben el curso lectivo.	- Educación: suspensión del beneficio en caso de abandono escolar.

Cuadro III.8 (continuación)

País	Programa	Condicionalidades	Sanciones
		- Salud: los estudiantes deben recibir durante el año una valoración integral de salud por parte de los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social.	- Salud: en caso de incumplimiento de la condicionalidad de salud se suspende la transferencia del mes en que los estudiantes no asisten al centro educacional (enero). No se pierde el resto de las 11 transferencias del año.
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano ^d	- Educación: niños y niñas de entre 5 y 17 años deben estar matriculados en la escuela y tener una asistencia del 75%. - Salud: niños y niñas menores de 1 año deben asistir al menos a un control preventivo de salud cada dos meses; niños y niñas de entre 1 y 5 años deben asistir al menos a un control preventivo de salud cada seis meses.	No.
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales ^d	- Educación: inscripción en la escuela y asistencia regular. - Salud: cumplimiento del esquema de vacunación; asistencia a controles de peso y talla; asistencia a controles prenatales.	- Educación: se suspenderá la transferencia si se incurre en más de cuatro inasistencias injustificadas por mes. - Salud: se suspenderá la transferencia si se incumplen dos condicionalidades consecutivas o tres condicionalidades discontinuas en 12 meses.
Guatemala	Mi Familia Progresá	- Educación: asistencia escolar mínima del 80%. - Salud: asistencia a controles médicos; asistencia a capacitaciones en salud.	Las transferencias se cancelan al tercer incumplimiento.
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	- Nutrición: uso adecuado de micronutrientes. - Salud: inscripción de niños, niñas y mujeres embarazadas o en puerperio en la Unidad de Salud para la realización de controles. - Educación: matrícula en el primer y el segundo trimestre; asistencia de al menos un 80% durante el tercer y el cuarto trimestre.	...

Cuadro III.8 (continuación)

País	Programa	Condicionalidades	Sanciones
	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	- Educación: matrícula y asistencia a centros educacionales ^e . - Salud: asistencia a centros de salud para controles. - Capacitación: participación en cursos de capacitación (bono juvenil y DI-mujer).	...
	PRAF/BID II	- Educación: matrícula en el primer mes escolar, tener menos de 20 ausencias anuales y no repetir de nivel más de una vez. - Salud: asistencia de las madres a cinco controles prenatales y control posparto; asistencia de menores a controles de nutrición y salud.	...
	PRAF/BID III	- Educación: no tener más de nueve inasistencias injustificadas por trimestre. Los niños y las niñas de 13 y 14 años que no han terminado sexto grado, pero que han cumplido con los requerimientos de asistencia, pueden seguir recibiendo el bono. - Salud: asistencia a tres de cuatro sesiones de charlas en salud por año; cumplimiento de calendario de vacunaciones y controles de salud para los hijos menores de 5 años; y las madres deben asistir a controles prenatales y tener un parto institucional. - Nutricional: utilización de suplementos nutricionales para los hijos menores de 5 años.	- Educación: los niños y las niñas de 13 y 14 años que no han terminado sexto grado y no han cumplido las condicionalidades no tienen derecho a recibir el bono.
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH)	- Educación: matrícula en establecimiento educacional público y asistencia escolar mínima del 85%. - Salud: asistencia a los centros de salud (frecuencia diferenciada según categoría de población).	Los pagos a los usuarios que no cumplan con las condiciones del programa se suspenderán hasta que se logre el requisito de cumplimiento.
México	Oportunidades	- Educación: asistencia escolar mínima del 85% (apoyo educativo); término de la educación media-superior antes de cumplir 22 años y en menos de cuatro años contados a partir del primer registro en el nivel medio superior ante el programa Oportunidades (Jóvenes con Oportunidades). - Salud: asistencia a controles médicos programados (para todos los integrantes del hogar, frecuencia diferenciada según edades); participación mensual en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado de la salud.	Suspensión mensual: - Educación: cuando un alumno registre cuatro o más inasistencias injustificadas durante el mes. - Salud: incumplimiento de condicionalidad (apoyo alimenticio, energético,

Cuadro III.8 (continuación)

País	Programa	Condicionalidades	Sanciones
		- Nutrición y alimentación: destinar apoyos correspondientes a alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales.	<p>alimentario “Vivir Mejor” e infantil “Vivir Mejor”).</p> <p>Suspensión bimestral:</p> <ul style="list-style-type: none">- Educación: cuando no se recibe la certificación de asistencia del alumno en forma oportuna. <p>Suspensión por el resto del ciclo escolar:</p> <ul style="list-style-type: none">- Educación: cuando el becario acumule 3 meses de suspensión o 12 o más faltas injustificadas en un mismo ciclo.
			<p>Suspensión indefinida:</p> <ul style="list-style-type: none">- Educación: cuando los becarios de educación básica cursen por tercera vez el mismo grado escolar. Los beneficios se reanudan cuando logran avanzar de grado.- Salud: cuando se incumplan las condicionalidades en 4 meses consecutivos o 6 meses discontinuos en el curso de los últimos 12 meses. Para adultos mayores, cuando no se certifique el cumplimiento de la condicionalidad de asistir a los servicios de salud.- Otros: cuando la titular de la familia beneficiaria que recibe

Cuadro III.8 (continuación)

País	Programa	Condicionalidades	Sanciones
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS)	<ul style="list-style-type: none">- Educación: asistencia a establecimiento educacional con un máximo de tres inasistencias injustificadas al mes (asistencia del 95%) para los niños de entre 7 y 13 años; el hogar debe remitir la transferencia a la oferta en educación según lo especificado.- Salud: mantener calendario de vacunaciones al día (niños hasta 9 años); asistencia a controles médicos (niños, adolescentes y mujeres en edad reproductiva).- Capacidades básicas: asistencia a sesiones de capacitación bimensuales (madres y adolescentes). Compromiso del hogar de enviar a los jóvenes de entre 14 y 25 años a cursos de formación ocupacional, alfabetización o al Esquema Diferenciado de Apoyo (EDA).- Capacitación: asistencia a talleres de formación profesional.	<p>los apoyos por entrega directa no haya acudido en dos ocasiones consecutivas a recibirlos; cuando la titular de la familia beneficiaria que recibe los apoyos por depósito bancario no realice ningún movimiento en su cuenta durante dos o más bimestres consecutivos¹.</p> <p>Suspensión definitiva:</p> <ul style="list-style-type: none">- Salud: incumplimiento de la condicionalidad por dos o más semestres consecutivos (adultos mayores). <p>- Educación: si se sobrepasa el máximo de inasistencias injustificadas, la familia pierde su transferencia para ese ciclo. La no justificación de inasistencia lleva a la pérdida del bono (Bono formación ocupacional).</p> <p>- Salud: los niños deben permanecer en un peso saludable y si tienen un peso inferior durante dos revisiones consecutivas, la familia perderá la transferencia.</p>
Panamá	Red de Oportunidades	<ul style="list-style-type: none">- Educación: asistencia escolar mínima del 85% para niños y niñas de entre 4 y 17 años. Los padres deben concurrir a las reuniones de apoderados de la escuela.	...

Cuadro III.8 (continuación)

País	Programa	Condicionalidades	Sanciones
		<ul style="list-style-type: none"> - Salud: mujeres embarazadas y en puerperio: asistencia a controles médicos; niños y niñas menores de 5 años: asistencia a controles de crecimiento y desarrollo e inmunización. - Capacitación: al menos una persona adulta del hogar debe participar en las jornadas de capacitación convocadas bimestralmente. 	
Paraguay	Tekoporá	<ul style="list-style-type: none"> - Educación: matrícula y asistencia regular de niños, niñas y adolescentes a las escuelas; participación de adultos en programas de alfabetización del Ministerio de Educación. - Salud: asistencia a centros de atención para control de crecimiento, desarrollo y vacunación para niños y adolescentes; asistencia a controles prenatales para mujeres embarazadas; asistencia a controles de atención básica (adultos mayores y personas con discapacidad). 	No.
Perú	Juntos	<ul style="list-style-type: none"> - Educación: un 85% de asistencia a la escuela para niños y niñas de entre 6 y 14 años. - Salud: asistencia a controles de salud para niños y niñas menores de 5 años, mujeres embarazadas y lactantes; - Nutrición y alimentación: participación de niños y niñas en riesgo nutricional de entre 6 meses y 3 años en el Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo (PACFO). - Identificación: obtención de la cédula de identidad por parte de los miembros de la familia. 	...
República Dominicana	Programa Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> - Educación: asistencia escolar mínima del 80% y aprobación del curso. - Salud: asistencia a controles de salud para niños y niñas menores de 5 años; asistencia a actividades de capacitación en salud. - Identificación: tramitación y obtención de documentos de identidad de los miembros de la familia que no los tengan (acta de nacimiento o cédula de identidad). 	Suspensión definitiva si hay incumplimiento de condicionalidad en tres períodos consecutivos.

Cuadro III.8 (conclusión)

País		Programa	Condicionalidades	Sanciones
Trinidad y Tabago		Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP)	Depende de acuerdos en el contrato familiar sobre cumplimiento de 49 mínimos en educación, salud, identificación, dinámica familiar, ingresos, empleo y seguridad. - Empleo: inscripción de las personas elegibles del hogar en una agencia de empleo. - Capacidades básicas: participación de los usuarios en actividades de capacitación en habilidades para la vida (planificación familiar y financiera); capacitación profesional: mantener un 85% de asistencia a los cursos de capacitación profesional.	...
			- Educación: matrícula y asistencia escolar. - Salud: realización de controles de salud periódicos en recintos públicos o privados para las personas con algún tipo de discapacidad física. En el caso de los niños, niñas y jóvenes que presentan discapacidad psíquica, esta debe acreditarse conforme al registro creado por la ley núm. 13.711.	
Uruguay		Asignaciones Familiares		En caso de comprobarse la falsedad total o parcial de la información proporcionada por los interesados o de no poder verificarse las condiciones que habilitan la percepción de la prestación por causa imputable a estos, el Banco de Previsión Social procederá a la suspensión del beneficio.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.
^a La modalidad de control de condicionalidades asumida en la primera fase de implementación del programa (2005-2008) fue reemplazada por el seguimiento de riesgos educativos, sanitarios y sociales por parte del programa — para su intervención y acompañamiento —, el cruce de información interestatal acerca del núcleo familiar y el compromiso de los destinatarios con la actualización de los datos familiares y la participación en actividades de prevención y promoción.

^b En el caso del bono variable por adolescente, el beneficio se cancela al tercer incumplimiento.

^c En el caso del subsidio al transporte escolar, se aceptan hasta 10 inasistencias sin justificación.

^d Sin condiciones para adultos mayores y personas con discapacidad.

^e En el caso del bono juvenil, se exige la asistencia diaria al establecimiento educacional y una calificación mínima del 70%.

^f La Coordinación Nacional conserva las transferencias durante dos bimestres antes de aplicar la baja de la familia del padrón de beneficiarios.

Capítulo IV

Inversión y cobertura³⁸

En los tres lustros transcurridos desde la implementación de los primeros PTC en el Brasil (*Bolsa Escola*) y México (Progresas), el crecimiento de estos programas de protección social no contributiva en los países latinoamericanos y caribeños ha sido constante, tanto en términos de la cobertura de la población como de la inversión (tradicionalmente conocida como “gasto”)³⁹. Esto se ha dado en un contexto de incremento sostenido de la inversión pública social, que ha pasado del 12,3% del PIB en el bienio 1990-1991 al 18,4% en el período 2007-2008 (CEPAL, 2011).

Alrededor de 2000, los PTC o sus precursores directos —programas de reducción de la pobreza basados en transferencias de ingresos, como el Bono Solidario del Ecuador y el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras— ya operaban en seis países de la región, cubrían aproximadamente el 6% de la población e implicaban una inversión equivalente al 0,19% del PIB⁴⁰. En el siguiente quinquenio, la expansión de estos programas fue muy rápida, tanto que en 2005 se habían difundido a 17 países de América Latina y el Caribe y cubrían el 14% de la población

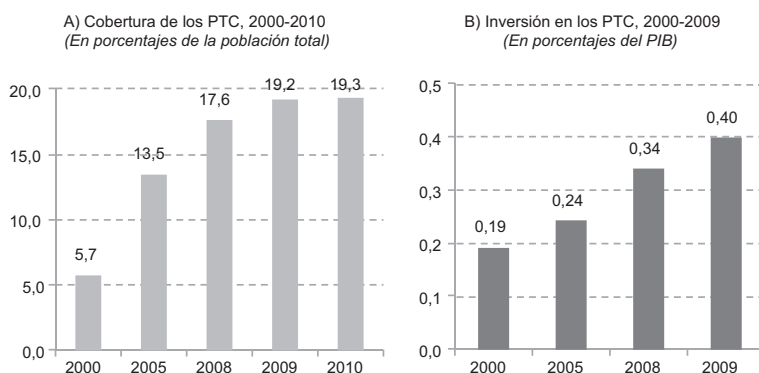
³⁸ La información estadística presentada en esta sección proviene de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

³⁹ En las estadísticas de finanzas públicas y las cuentas nacionales se suele hablar de “gasto social” para referirse a todos los recursos destinados al financiamiento de la política social, sus programas y proyectos. Sin embargo, aquí se prefiere utilizar la expresión “inversión social”, a la luz de los retornos que esta tiene en términos de desarrollo humano (Martínez y Collinao, 2010).

⁴⁰ Los seis países son: Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua.

regional, con una inversión igual al 0,24% del PIB. En 2008, la inversión en los PTC aumentó al 0,34% del PIB y en 2009 se elevó al 0,40% del PIB. Este último incremento se debe al efecto combinado de la expansión de los presupuestos de estos programas y la reducción del PIB debido a los efectos de la crisis económica global (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC) E INVERSIÓN EN DICHOS PROGRAMAS



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Promedios ponderados.

En 2010, los países con PTC eran 18, considerando el lanzamiento del Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) en Trinidad y Tabago en 2006 y del programa Mi Familia Progresá en Guatemala en 2008, así como el abandono de esta modalidad de programas por parte de Nicaragua en 2006. En los últimos años, se han lanzado nuevos programas o modificado algunos que estaban en marcha. En 2009, la Argentina lanzó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que absorbe a los usuarios del programa Familias por la Inclusión Social, y el Estado Plurinacional de Bolivia creó el Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy de Padilla”. En 2010, Honduras agregó a la oferta del Programa de Asignación Familiar (PRAF) el “Bono 10.000”, una transferencia de 10.000 lempiras anuales para cada familia destinataria (unos 500 dólares), que tiene como propósito mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de los hogares indigentes con niños y adolescentes (véase el cuadro 1 del anexo).

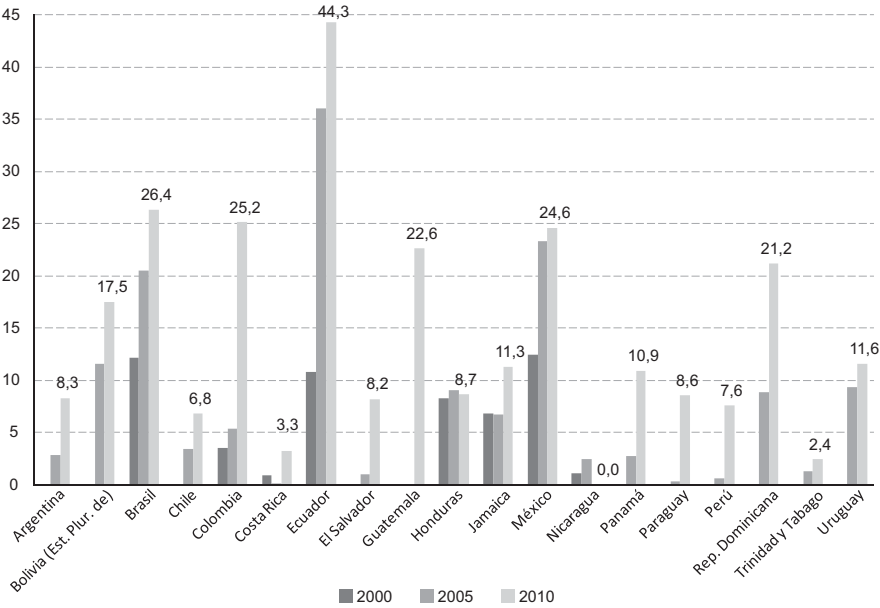
Como resultado de esta expansión, en 2010 los PTC alcanzaban a más de 25 millones de familias latinoamericanas y caribeñas, entre las que se incluyen 12,6 millones de familias brasileñas y 5,6 millones de familias mexicanas. De modo que estos programas llegan a cubrir alrededor del 19% de la población (113 millones de personas), con un esfuerzo de inversión que representa el 0,40% del PIB (véase el gráfico IV.1). En 2010, de los diez países para los cuales se dispone de información sobre el presupuesto de los PTC, seis lo aumentaron en términos nominales y cuatro lo disminuyeron.

Asimismo, los niveles de cobertura efectivamente alcanzados por cada programa varían sustancialmente. Alrededor de 2010, el Ecuador, con el Bono de Desarrollo Humano, era el país con el mayor porcentaje de población (44%) cubierta por un PTC (véanse el gráfico IV.2 y el cuadro 1 del anexo). Los programas con mayor número de usuarios en términos absolutos eran *Bolsa Família* del Brasil (52 millones de personas, cerca de la mitad de los usuarios de PTC a nivel regional), Oportunidades de México (27 millones de personas) y Familias en Acción de Colombia (12 millones de personas). *Bolsa Família* y Oportunidades son también los programas con los presupuestos más grandes de la región (6.200 millones de dólares y 3.500 millones de dólares, respectivamente), aunque en términos de porcentaje del PIB (un 0,47% y un 0,51%, respectivamente), se ven superados por el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador (1,17%) (véanse el gráfico IV.3 y el cuadro 1 del anexo). En seis países (la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, México y el Uruguay), el número de usuarios iguala o supera al número de indigentes (véanse el gráfico IV.4 y el cuadro 1 del anexo)⁴¹.

Un aspecto común a los PTC de mayor alcance es que antes de su lanzamiento ya existían otros programas importantes de reducción de la pobreza. En México, Oportunidades fue precedido por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y, de manera más directa, por el Programa en Educación, Salud y Alimentación (Progresá). En el Brasil, tanto el programa de ingreso mínimo vinculado a la educación *Bolsa Escola* (creado en 2001), como los programas de transferencias de ingresos sectoriales *Bolsa Alimentação*, *Cartão Alimentação* y *Auxílio Gás*, fueron incorporándose paulatinamente a *Bolsa Família* entre 2003 y 2006. En el Ecuador, el Bono Solidario, una transferencia monetaria no condicionada, precedió entre 1998 y 2002 al Bono de Desarrollo Humano. En el caso de Colombia, el gran incremento de familias usuarias ocurrió en 2007, seis años después del inicio de Familias en Acción, cuando el programa comenzó a operar en los centros urbanos y a incorporar a más de 200.000 personas en situación de desplazamiento, así como a comunidades indígenas y afrocolombianas (véase el gráfico IV.5).

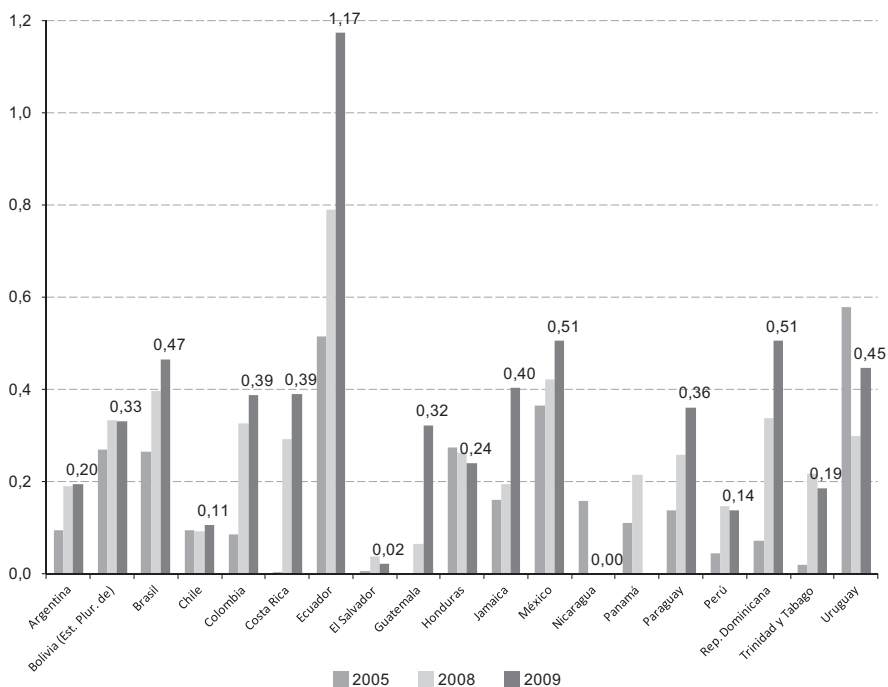
⁴¹ Sin considerar los errores de inclusión y exclusión de los programas.

Gráfico IV.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS
DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC),
ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2010
(En porcentajes de la población total)



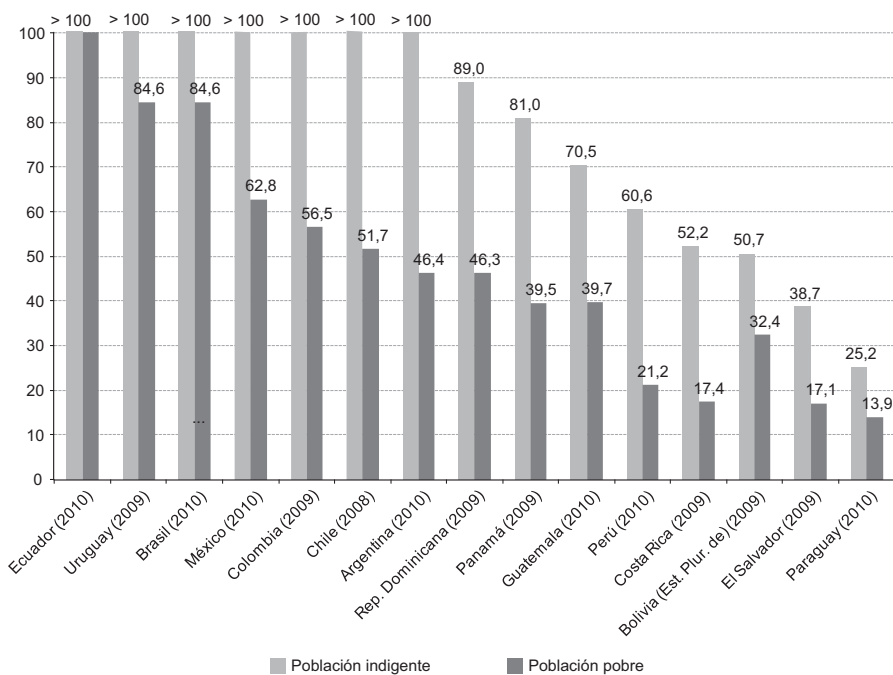
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Gráfico IV.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): INVERSIÓN EN PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC),
ALREDEDOR DE 2005, 2008 Y 2009
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

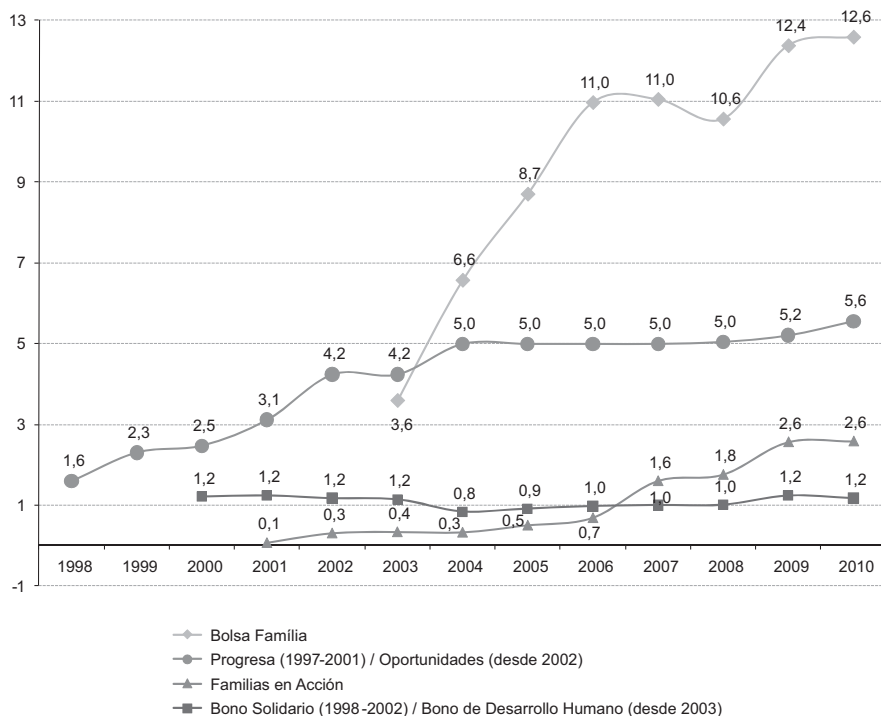
Gráfico IV.4
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2009-2010
(En porcentajes de la población indigente y pobre)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares e información oficial de los respectivos países.

^a La cobertura de los programas de transferencias condicionadas en relación con la población indigente y pobre no toma en cuenta los errores de inclusión y exclusión.

Gráfico IV.5
BRASIL, COLOMBIA, ECUADOR Y MÉXICO: COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC)
(En millones de familias)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe; y M. Naranjo, "Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los Objetivos del Milenio", Documentos de proyectos, N° 201 (LC/W.201), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008.

A. El esfuerzo de los países frente al objetivo de erradicación de la pobreza extrema

Para medir el esfuerzo de los países en término de cantidad de recursos destinados a los PTC frente al objetivo de erradicación de la pobreza extrema, creamos un indicador que relaciona la inversión en PTC con el déficit agregado anual de recursos de la población indigente respecto de la línea de indigencia, ambos valores expresados como porcentaje del PIB (véase el cuadro IV.1). Sobre la base de la metodología utilizada en Naciones Unidas (2005, pág. 30), el déficit agregado se calcula dividiendo el PIB por la cantidad de recursos necesarios para que todos los indigentes del país salgan de esa condición en términos de ingresos (véanse los cuadros 3 y 4 del anexo).

La relación entre la inversión en PTC y el déficit agregado de recursos de la población indigente nos muestra que estos programas representan, en promedio, el 30% de los recursos monetarios anuales necesarios para erradicar la extrema pobreza de ingresos en la región. Esto considerando que el indicador de déficit agregado subestima la magnitud de los flujos monetarios reales necesarios para la erradicación permanente de la indigencia. Por una parte, en el cálculo de las cifras se supone que el traslado de recursos hacia los indigentes ocurre en condiciones de focalización perfecta —tanto en la selección de beneficiarios como en la determinación de los montos de las transferencias para cada uno de ellos— y sin ocasionar costos administrativos. Por otra parte, hay que reconocer que la erradicación de la extrema pobreza no se logra solamente mediante transferencias de ingreso corriente, sino que requiere de intervenciones multidimensionales y de largo plazo, orientadas a romper la reproducción intergeneracional de este fenómeno, lo que implica, entre otros factores, que las personas tengan acceso a niveles adecuados de educación y salud, insumos fundamentales para generar recursos suficientes de manera autónoma (Naciones Unidas, 2005, págs. 30-31) mediante la inserción en el mercado laboral.

Estos datos también permiten mostrar la gran heterogeneidad de situaciones que existe en los países de la región. En el Uruguay, el país con la menor brecha de pobreza de América Latina, el déficit agregado es muy pequeño, por lo que la inversión en las Asignaciones Familiares lo supera 10 veces. Tanto en el Brasil como en México, donde operan los PTC más grandes de la región, la inversión en estos programas casi duplica el déficit agregado de recursos de la población indigente, lo que coincide con la amplia cobertura y los montos relativamente elevados de los programas, así como con un déficit relativamente chico, igual o menor al 0,28% del PIB. Costa Rica y el Ecuador son los otros países donde la inversión en PTC supera el déficit agregado, mientras que en Chile esta inversión llega

a cubrir el 93% del pequeño déficit. La situación es más crítica en los países más pobres, como El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y el Paraguay, donde el indicador no supera el 22%. A su vez, Colombia, Panamá y la República Dominicana se encuentran en una situación intermedia, ya que se logra cubrir entre el 44% y el 60% del déficit agregado anual de recursos de la población indigente (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): DÉFICIT AGREGADO ANUAL DE RECURSOS DE LA POBLACIÓN INDIGENTE CON RESPECTO A LA LÍNEA DE INDIGENCIA E INVERSIÓN EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2009

País	Déficit agregado anual (En millones de dólares)	PIB (En millones de dólares)	Déficit agregado anual (En porcentajes del PIB)	Programa	Inversión anual en PTC (En porcentajes del PIB)	Inversión en PTC/déficit agregado (En porcentajes)
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	445,1	17 340,0	2,57	Bono Juancito Pinto y Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla"	0,56	21,9
Brasil	3 949,5	1 595 122,9	0,25	<i>Bolsa Família</i>	0,47	188,3
Chile	188,1	163 305,0	0,12	Chile Solidario	0,11	92,5
Colombia	2 035,1	232 270,9	0,88	Familias en Acción	0,39	44,2
Costa Rica	82,9	29 283,7	0,28	Avancemos	0,39	137,8
Ecuador	443,0	52 021,9	0,85	Bono de Desarrollo Humano	1,17	137,9
El Salvador	162,8	21 100,5	0,77	Comunidades Solidarias Rurales	0,02	2,9
Guatemala	1 029,3	37 660,6	2,73	Mi Familia Progresá	0,32	11,8
Honduras ^a	770,3	14 318,2	5,38	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	0,24	4,5
México ^b	2 465,5	1 093 678,3	0,23	Oportunidades	0,42	187,2
Panamá ^b	83,1	23 001,6	0,36	Red de Oportunidades	0,22	59,8
Paraguay	523,2	17 097,5	3,06	Tekoporã	0,36	11,8

Cuadro IV.1 (conclusión)

País	Déficit agregado anual (En millones de dólares)	PIB (En millones de dólares)	Déficit agregado anual (En porcentajes del PIB)	Programa	Inversión anual en PTC (En porcentajes del PIB)	Inversión en PTC/déficit agregado (En porcentajes)
República Dominicana	514,3	46 597,6	1,10	Solidaridad	0,51	46,1
Uruguay	12,2	31 510,9	0,04	Asignaciones Familiares	0,45	1154,4
América Latina	12 704,3 ^c	3 374 309,5 ^c	1,33 ^d		0,40 ^d	30,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina, 2010 (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6; y base de datos CEPALSTAT.

^a 2007.

^b 2008.

^c Total.

^d Promedio simple.

La misma metodología puede utilizarse para calcular el déficit agregado anual de recursos de la población pobre respecto de la línea de pobreza (véanse el cuadro IV.2 y los cuadros 5 y 6 del anexo), lo que permite mostrar que la inversión en PTC solo cubre, en el promedio regional, el 7,2% de dicho déficit. En la región, solamente las Asignaciones Familiares del Uruguay se acercan a cubrir el déficit de recursos de los pobres, mientras que los PTC de países que lograban cubrir el déficit de los indigentes (el Brasil, Costa Rica, el Ecuador y México) solo alcanzan a cubrir entre el 22% y el 32% de este déficit.

Cuadro IV.2
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): DÉFICIT AGREGADO ANUAL DE RECURSOS DE LA
POBLACIÓN POBRE CON RESPECTO A LA LÍNEA DE POBREZA E INVERSIÓN EN
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2009

País	Déficit agregado anual (En millones de dólares)	PIB (En millones de dólares)	Déficit agregado anual (En porcentajes del PIB)	Programa	Inversión anual en PTC (En porcentajes del PIB)	Inversión en PTC/déficit agregado (En porcentajes)
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	1 566,7	17 340,0	9,03	Bono Juancito Pinto y Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla"	0,56	6,2
Brasil	30 028,1	1 595 122,9	1,88	<i>Bolsa Família</i>	0,47	25,0
Chile	860,7	163 305,0	0,53	Chile Solidario	0,11	20,9
Colombia	13 969,1	232 270,9	6,01	Familias en Acción	0,39	6,4
Costa Rica	360,1	29 283,7	1,23	Avancemos	0,39	31,7
Ecuador	2 202,6	52 021,9	4,23	Bono de Desarrollo Humano	1,17	27,6
El Salvador	1 126,6	21 100,5	5,34	Comunidades Solidarias Rurales	0,02	0,4
Guatemala	4 510,3	37 660,6	11,98	Mi Familia Progresá	0,32	2,7
Honduras ^a	2 464,2	14 318,2	17,21	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	0,24	1,4
México ^b	20 916,8	1 093 678,3	1,91	Oportunidades	0,42	22,1
Panamá ^b	349,7	23 001,6	1,52	Red de Oportunidades	0,22	14,5
Paraguay	1 959,5	17 097,5	11,46	Tekoporã	0,36	3,1
República Dominicana	2 200,5	46 597,6	4,72	Solidaridad	0,51	10,8
Uruguay	152,5	31 510,9	0,48	Asignaciones Familiares	0,45	93,0
América Latina	82 667,4 ^c	3 417 124,2 ^c	5,58 ^d		0,40 ^d	7,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe; Panorama social de América Latina, 2010 (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6; y base de datos CEPALSTAT.

^a 2007.

^b 2008.

^c Total.

^d Promedio simple.

Capítulo V

Impacto

Las evaluaciones de impacto tienen la finalidad de detectar la necesidad de realizar cambios y mejoras a los PTC y proveer información objetiva y transparente a los ciudadanos, lo que puede asegurar la continuidad de programas exitosos pese a las transiciones políticas. Gracias a las evaluaciones de impacto, los funcionarios de los programas pueden conocer los efectos previstos de los PTC (así como los imprevistos) e informarse sobre las fallas en la ejecución que obstaculizan el logro de los objetivos propuestos (González de la Rocha, 2010)⁴².

En la actualidad, los métodos predilectos para medir el impacto de los PTC son las evaluaciones experimentales o cuasi experimentales en que se examinan los distintos aspectos de los programas por medio de grupos de control. Esto consiste en comparar los usuarios del programa (grupo de tratamiento) con un grupo de control de similares características socioeconómicas (Rawlings y Rubio, 2005). Las evaluaciones cualitativas también se están utilizando para enriquecer el análisis, porque permiten comprender los procesos desencadenados por los programas. Por ejemplo, pueden detectar efectos imprevistos en la teoría del programa, cambios en las relaciones dentro de los hogares y en las interacciones que los más pobres sostienen con las instituciones, ayudar en la comprensión de la experiencia de participar en el programa por parte de la población usuaria y evaluar efectos como el empoderamiento de las mujeres.

⁴² A su vez, mediante las evaluaciones de proceso (de las reglas de operación) puede verificarse si un determinado PTC fue ejecutado como se pretendía.

Un número importante de evaluaciones proviene de Progres-Oportunidades de México, programa que ha sido considerado un verdadero ícono por la recolección sistemática de datos para la evaluación de impacto, la publicación de esos datos y la consecuente generación de una gran cantidad de estudios (Fiszbein y Schady, 2009, pág. 6; González de la Rocha, 2010). En México, las evaluaciones se incorporaron al diseño del programa de manera explícita, lo que no ocurrió en otros importantes programas como *Bolsa Familia*, en los que no hay una disponibilidad comparable de datos y análisis de tipo evaluativo (González de la Rocha, 2010). En el caso de Chile Solidario, Larrañaga y Contreras (2010) evidencian que su evaluación de impacto se ha visto restringida por la escasa disponibilidad y calidad de la información.

Los PTC afectan de diversas maneras el ingreso y el consumo de las familias, el uso de los servicios sociales, el nivel educativo y el estado de salud y nutricional de la población destinataria. Asimismo, estos programas tienen diferentes resultados en materia de generación de ingreso e inserción laboral de las personas en edad de trabajar, trabajo infantil y empoderamiento de las mujeres. Ya sea que el objetivo principal de un PTC consista en reducir la pobreza en el corto plazo mediante la transferencia de ingreso, fortalecer las capacidades humanas a través de un mayor acceso a servicios de salud y educación, o mejorar la inserción de las familias en la sociedad por medio del mejoramiento de una serie de “mínimos sociales”, cabe esperar diferentes efectos sobre estas dimensiones (Cecchini y Martínez, 2011). A continuación, se analiza de manera resumida el impacto que los PTC han tenido en materia de capacidades humanas, pobreza y distribución del ingreso, consumo, inserción laboral, trabajo infantil y empoderamiento de las mujeres.

A. Indicadores de capacidades humanas

Las evaluaciones sobre los efectos de los PTC en las capacidades humanas revelan que se han producido avances en materia de objetivos intermedios (Bastagli, 2008), como el acceso a la escuela y los servicios de salud. Sin embargo, no hay información concluyente en relación con objetivos finales de desarrollo humano, como el aprendizaje (Reimers, DeShano da Silva y Trevino, 2006) y el estado de salud o nutricional de niños y niñas (Castañeira, Nunes y Rungo, 2009; Hoddinott y Bassett, 2009).

En el componente educación de los PTC, en general los efectos se concentran en incrementos en la matrícula escolar (Schady, 2006). Estos incrementos tienden a ser mayores en países donde los niveles de referencia eran más bajos, en los grados escolares de transición que presentaban altas tasas de deserción (como el paso de primaria a

secundaria) y en los hogares más pobres. De Brauw y Hoddinott (2008) identifican, para el caso del componente educativo de Progresar, que la condicionalidad genera una diferencia importante en la probabilidad de asistir a la escuela. Asimismo, como resultado de Oportunidades, se ha encontrado que las brechas de género en la matrícula de niños y niñas en la secundaria, especialmente en zonas rurales, prácticamente han desaparecido (Parker, 2003, 2004). Otras evaluaciones (SEDESOL, 2008) muestran avances importantes en la disminución de la deserción escolar, el aumento de la matrícula escolar y el mejoramiento de las calificaciones, aunque todo esto se da en zonas geográficas, rangos de edad y niveles de escolaridad específicos. De manera similar, Levy y Ohls (2007) encuentran que el Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) de Jamaica aumenta en 0,5 días por mes la asistencia escolar de los niños y las niñas de entre 6 y 17 años, lo que representa un resultado importante si se consideran las muy elevadas tasas de asistencia (96%). En la República Dominicana, se ha encontrado que el programa Solidaridad aumenta la probabilidad de asistir a la escuela en 14 puntos porcentuales entre los estudiantes de 14 a 16 años (Programa Solidaridad, 2008). Asimismo, en el programa Tekoporã del Paraguay, la tasa de matrícula muestra un aumento del 2,5% entre los niños de familias usuarias, mientras la tasa de asistencia escolar se eleva entre 5 y 8 puntos porcentuales (Veras Soares y otros, 2008).

Sin embargo, tomando en consideración un conjunto mayor de programas, y haciendo referencia a otros estudios, Reimers, DeShano da Silva y Trevino (2006) cuestionan los efectos de las condicionalidades en la asistencia a la escuela, especialmente en el caso de los niveles primarios. En Familias en Acción, por ejemplo, se ha encontrado un mayor impacto en el aumento de la asistencia a la escuela entre los estudiantes de secundaria que entre los de primaria, lo que puede explicarse por las elevadas tasas de asistencia que este último segmento ya mostraba antes de la implementación del programa (Attanasio y otros, 2008).

En el caso del componente salud y nutrición de los PTC, se observan aumentos de cobertura en controles de crecimiento para niños y en controles médicos preventivos, pero la evidencia respecto del impacto en el estado de salud y nutricional de los niños es heterogénea (Hoddinott y Bassett, 2009). En Jamaica, por ejemplo, los controles médicos aumentaron un 38% para los niños y las niñas menores de 6 años que participan del programa PATH (Levy y Ohls, 2007). Algunos programas que incluyen prestaciones en el ámbito nutricional, como Oportunidades, Familias en Acción, *Bolsa Família* y la desaparecida Red de Protección Social (RPS), muestran mejoras en indicadores de nutrición para niños y niñas en edad preescolar, mientras que en los casos de *Bolsa Alimentação*, Tekoporã y el Programa de Asignación Familiar (PRAF) no se han observado efectos

positivos (Attanasio, Trias y Vera-Hernández, 2008; Barrios, Galeano y Sánchez, 2008; Bassett, 2008; Hoddinott y Bassett, 2008; Paes y Pacheco, 2008). En Colombia, un año de participación en el programa Familias en Acción disminuye un 1% la prevalencia de desnutrición crónica (Attanasio, Trias y Vera-Hernández, 2008). En el Brasil, los niños menores de 5 años que son usuarios de *Bolsa Família* tienen una probabilidad un 26% mayor de tener indicadores de talla/peso y peso/edad adecuados, en comparación con los que no son usuarios (Paes y Pacheco, 2008). En el caso de Progres y Oportunidades, se ha registrado un aumento de las consultas preventivas, una reducción de la mortalidad materna e infantil y un mejoramiento de indicadores nutricionales, como la talla y la prevalencia de anemia, así como una disminución de los días de enfermedad (SEDESOL, 2008). Nuevamente, cada uno de estos hallazgos se concentra en determinados grupos poblacionales en términos de ubicación geográfica y rango de edad.

Estos resultados deberían llamar la atención sobre un aspecto importante desde el punto de vista estrictamente metodológico. En un estudio de Younger, Ponce e Hidalgo (2009) se muestra una comparación de las distintas evaluaciones realizadas a Progres y Oportunidades en términos de su metodología y sus efectos en el ámbito nutricional. El resultado revela que cuando se cambian las fuentes de información, el año en que se efectúan las mediciones, los métodos y las técnicas empleadas, cambian diametralmente los resultados (véase el recuadro V.1). La claridad respecto de estos aspectos metodológicos es, por lo tanto, un elemento que debe tenerse en consideración al momento de presentar la evidencia disponible.

Recuadro V.1

EVALUACIONES DE IMPACTO DE PROGRESA-OPORTUNIDADES SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LOS NIÑOS

Younger, Ponce e Hidalgo (2009) analizan los resultados de diversos estudios sobre el impacto de Progres-Oportunidades respecto de tres variables relacionadas con la seguridad alimentarias de los niños y las niñas: i) la talla, que refleja aspectos importantes vinculados a la nutrición y la salud de los niños, ii) la concentración de hemoglobina en la sangre, que muestra la capacidad física y el desarrollo cognitivo de los niños y es sensible a cambios nutricionales y de salud en períodos cortos, y iii) los gastos del hogar en comida. Al respecto, los autores muestran que en los estudios se encontraron efectos de distinto nivel y con diferentes grados de significación para poblaciones con distintas edades que pertenecen a estratos socioeconómicos particulares o viven en distintas localidades (áreas rurales o urbanas).

Para evaluar el impacto sobre dichas variables, en los estudios analizados se consideran diversas muestras y períodos de las encuestas

Recuadro V.1 (continuación)

disponibles. Así, por ejemplo, Gertler (2004) y Behrman y Hoddinott (2005), si bien llevaron a cabo un estudio de diseño experimental, cruzaron la información disponible de la ENCEL rural de 1998 con una encuesta realizada en paralelo por el Instituto de Nutrición y Salud Pública (INSP). Si bien esta metodología permite cruzar los datos de las dos encuestas para combinar información de caracterización y de aspectos de salud y nutrición más específicos, presentó problemas debido a la diferencia del tamaño de la muestra de las encuestas. Asimismo, los estudios que se basan en la ENCEL rural de 2003 incluyen información de 151 nuevos conglomerados como grupos de control, no incluidos en las versiones previas, seleccionados a través del método de emparejamiento por puntaje de propensión (*propensity score matching*). Finalmente, los estudios que utilizan la información de la ENCEL urbana no responden a un diseño experimental. Aun cuando se levantó un panel en conglomerados urbanos de tratamiento y control utilizando el método de emparejamiento a nivel de comunidades, en el caso de la versión urbana de Oportunidades, los conglomerados que se eligieron para participar no se seleccionaron al azar en función de la evaluación, como sí ocurrió en la versión rural, sino que se eligieron por razones administrativas, y posteriormente se emparejaron con otras comunidades similares que no iban a ser usuarias del programa hasta 2004.

PROGRESA-OPORTUNIDADES: RESUMEN DE RESULTADOS DE LAS
EVALUACIONES DE IMPACTO EN NUTRICIÓN

Estudio	Bases de datos y período	Método	Indicador	Resultados
Antropometría				
Rivera y otros (2004)	ENCEL rural 1998-2000	Experimental, doble diferencias, regresión MCO	Talla	+1 cm en comparación con el grupo de control, significativo para la edad de 0 a 6 meses y NSE bajo
Gertler (2004)	ENCEL rural 1998-1999 + INSP	Experimental, doble diferencias, regresión MCO	Talla	+1 cm en comparación con el grupo de control, significativo para la edad de 0 a 24 meses
Behrman y Hoddinott (2005)	ENCEL rural 1998-1999 + INSP	Experimental, efectos fijos a nivel de cada niño	Talla	No significativo
Hoddinott (2008)	ENCEL rural 1998-1999 + INSP	Experimental, regresiones probit	Desnutrición crónica	Desnutrición crónica un 10% menor para el grupo de tratamiento, significativo para la edad de 12 a 36 meses

Recuadro V.1 (continuación)

Fernald, Gertler y Neufeld (2008)	ENCEL rural 2003	No experimental, regresión	Talla/edad de niños que han estado toda su vida en el programa, según monto acumulado de transferencias en el hogar (impacto marginal de la transferencia)	La duplicación del monto de la transferencia aumentó la estatura en 0,20 puntajes Z, significativo en la edad de 24 a 68 meses: +0,24 cm para niños de 24 meses, +0,29 cm para niños de 48 meses y +0,35 cm para niños de 68 meses
Leroy y otros (2008)	ENCELURB 2002-2004	Doble diferencias	Talla	+1,53 cm significativo para la edad de 0 a 6 meses
Neufeld y otros (2008)	Submuestra ENCELURB 2003-2004	Doble diferencias	Talla/edad	No significativo
Micronutrientes				
Rivera y otros (2004)	ENCEL rural 1998-2000	Experimental, doble diferencias, regresión MCO	Nivel de hemoglobina en la sangre, incidencia de anemia	1999 = +0,37g/dl de hemoglobina, -11% de anemia, significativo para todas las edades y NSE 2000 = Desaparecen diferencias
Gertler (2004)	ENCEL rural 1998-1999 + INSP	Experimental, doble diferencias, regresión MCO	Incidencia de anemia	-25% incidencia de anemia, niños mayores se benefician más
Neufeld y otros (2004)	ENCEL rural 2003	Experimental, redefinición de grupo de tratamiento (dos grupos: original y tardío) y nuevo grupo de control; 1) Diferencias simples entre los grupos de tratamiento, 2) Emparejamiento por puntaje de propensión para tratamiento frente a control	Niveles de hemoglobina	1) +0,4g/dl de hemoglobina, significativo para la edad de 48 a 59 meses 2) +0,42 g/dl de hemoglobina, significativo para la edad de 60 a 71 meses
Fernald, Gertler y	ENCEL rural 2003	No experimental, regresión	Niveles de hemoglobina según	No significativo

Recuadro V.1 (conclusión)

Neufeld (2008)			monto acumulado de transferencias en el hogar	
Neufeld y otros (2006)	ENCELURB 2002-2004 (cortes transversales) y submuestra ENCELURB 2003-2004	Doble diferencias. Muestra 2002-2004 para niños de entre 24 y 47 meses; submuestra 2003-2004 para niños que tenían entre 12 y 35 meses en 2003	Niveles de hemoglobina	+0,4g/dl de hemoglobina, significativo para la edad de 24 a 35 meses en cohorte 2004

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Younger, J. Ponce y D. Hidalgo, "El impacto de programas de transferencias a las madres de familia en la seguridad alimentaria de los niños: un análisis comparado entre México y Ecuador", documento presentado en el tercer seminario internacional Transferencias condicionadas, erradicación del hambre y la desnutrición en tiempos de crisis, Santiago de Chile, 1 y 2 de diciembre de 2009 [en línea] <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso3/pdf/imp3>.

Nota: ENCEL= Encuesta de Evaluación de los Hogares, áreas rurales. Diseño panel que incluye cuatro rondas entre 1998 y 2000, y una nueva ronda en 2003. Recaba datos de gastos y consumo. Incluye distribución aleatoria de tratamiento en las comunidades; INSP= Encuesta del Instituto de Nutrición y Salud Pública. Diseño panel que incluye tres rondas entre 1998 y 2000. Recaba datos sobre antropometría y hemoglobina. Se puede cruzar con la ENCEL, pero con dificultades debido a diferencias en los tamaños muestrales; ENCELURB= Encuesta de Evaluación de los Hogares, áreas urbanas. Panel con línea de base en 2002 más dos rondas en 2003 y 2004. Incluye datos sobre antropometría, hemoglobina y micronutrientes. No incluye diseño experimental; MCO= mínimos cuadrados ordinarios; NSE= nivel socioeconómico.

También resulta importante recalcar que no es fácil medir el impacto de los PTC en el mejoramiento de indicadores sobre los que solo tienen una incidencia indirecta. Por ejemplo, cuando se le imputan a un PTC mejoras en nutrición debido a la mayor ingesta de alimentos nutritivos cabe preguntarse: ¿son las características propias de los PTC las únicas responsables del aumento del consumo de estos alimentos?, ¿la introducción de condicionalidades tiene alguna relación directa con este hecho?, ¿podrían haberse logrado los mismos efectos sin condiciones?, ¿cuál es el papel que cumplen las políticas nacionales de alimentación y nutrición en este resultado, más allá del efecto que puedan tener los PTC? En suma, ya que los PTC comportan principalmente acciones complementarias (incentivos a la utilización de los servicios sociales) sobre los componentes de desarrollo humano, resultaría cuestionable intentar buscar un efecto causal de estos programas en, por ejemplo, el aumento del rendimiento escolar, sin considerar lo que ocurre en las escuelas y en otras variables que inciden en este resultado. De este modo, volviendo al ejemplo de la nutrición, si bien la transferencia permite aumentar los niveles de consumo, cuánto de esta se destine a adquirir alimentos, y sobre todo alimentos beneficiosos para la nutrición de todos los miembros

de la familia, no dependerá necesariamente de la transferencia misma, aunque sí podría estar influenciado por algunos de los componentes de un PTC, como las charlas en materia de alimentación. De manera similar, las condicionalidades pueden contribuir a aumentar la asistencia a los controles de salud y el cumplimiento de los calendarios de vacunación, entre otros, pero es más difícil que tengan un efecto en el aumento del nivel de hemoglobina en la sangre.

Dos conclusiones preliminares emergen de esta reflexión. Por una parte, es preciso considerar a los PTC en el conjunto más amplio de la política social de cada país y, muy particularmente, dentro de un cúmulo de acciones orientadas a cimentar las bases de un sistema de protección social inclusivo e integral, de manera de lograr efectos combinados en las capacidades humanas. Por otra parte, se requiere una mayor investigación a fin de ahondar más profundamente en los efectos diferenciados que puedan tener los diversos componentes de los PTC (transferencias monetarias y no monetarias, charlas y capacitaciones, vinculación con otros programas y demás), así como los efectos conjuntos de estos programas y otros programas sociales con los que suelen vincularse, en objetivos de desarrollo humano.

B. Indicadores de pobreza y desigualdad del ingreso

Las evaluaciones de los PTC en relación con el ingreso se dividen en las que se centran en sus efectos desde el punto de vista de los usuarios y las que miden sus consecuencias en los índices de pobreza a nivel nacional.

Las repercusiones de las transferencias en el ingreso de las familias usuarias pueden ser sustanciales en el corto plazo (CEPAL, 2010a; Maluccio, 2005; Fiszbein y Schady, 2009), aunque varían según el programa. La CEPAL (2010a) muestra que las transferencias condicionadas y otras transferencias asistenciales públicas representan, en promedio, alrededor de un 10,3% del ingreso per cápita de los hogares que las reciben. Además, se constata que este tipo de prestaciones monetarias puede llegar a duplicar el ingreso primario en el primer decil de la distribución del ingreso (CEPAL, 2010a).

Una forma de visualizar la heterogeneidad de los PTC es medir el porcentaje que representan sus transferencias monetarias en comparación con la línea de indigencia o de pobreza en cada país. En el cuadro V.1 se incluyen datos sobre los 14 países de América Latina en que fue posible comparar el monto per cápita mínimo y máximo de las transferencias y el valor de las líneas de indigencia y de pobreza en el mismo año y área geográfica en que se entregaron. De esta información se desprende que en las áreas rurales, el monto mínimo de las transferencias representa, en promedio, un 12% de la línea de indigencia y un 7% de la línea de pobreza,

mientras que en las zonas urbanas equivale al 11% y al 5%, respectivamente. A su vez, al comparar el monto per cápita máximo resulta que, en el promedio regional, en las áreas rurales las transferencias representan un 35% de la línea de indigencia y un 20% de la línea de pobreza, mientras que en las zonas urbanas equivalen al 29% y al 15%, respectivamente⁴³. En el Brasil, el monto máximo del conjunto de las transferencias llega a representar el 53% de la línea de indigencia rural y en México representa el 63% de dicha línea (véase el cuadro V.1).

Otra manera de evaluar el potencial impacto de las transferencias de los PTC sobre los ingresos de las familias pobres o indigentes es comparar su monto con el déficit mensual de recursos de dicha población. Los datos para el caso de los indigentes se presentan en el cuadro V.2 y para los pobres en el cuadro V.3⁴⁴. Si bien, por lo general, las transferencias no superan un tercio del déficit de ingreso de los indigentes, el conjunto de las transferencias de los dos programas más grandes de la región, *Bolsa Familia* y Oportunidades, puede llevar a las familias extremadamente pobres a superar la línea de indigencia. En estos programas, el límite máximo del conjunto de transferencias llega a superar el 100% del déficit de recursos de los indigentes. Otros casos de transferencias que permiten superar el déficit de ingresos de los indigentes son Avancemos de Costa Rica y la Pensión Básica Solidaria de Chile⁴⁵. El Bono de Desarrollo Humano del Ecuador y la transferencia monetaria condicionada de la Red de Oportunidades de Panamá, a su vez, pueden llegar a cubrir más de la mitad del déficit de ingreso de los indigentes. En el otro extremo, debido a su muy limitado impacto sobre los ingresos de los indigentes, se encuentra el PRAF de Honduras.

En el promedio regional, los montos mínimos de las transferencias representan el 27,4% y el 31,3% del déficit mensual medio de recursos de la población indigente para las áreas urbanas y rurales, respectivamente, mientras que la proporción del déficit mensual medio de recursos de la población en extrema pobreza cubierto por el monto máximo es del 81,4% en las áreas urbanas y del 98,4% en las áreas rurales. A su vez, en promedio, los montos mínimos de las transferencias representan el 13,5% y el 17%

⁴³ En todos los países de América Latina, el monto de las líneas de indigencia y de pobreza es menor en las zonas rurales que en las zonas urbanas, lo que explica que los valores de las transferencias como porcentaje de dichas líneas sean mayores en las primeras que en las segundas.

⁴⁴ Véase más información sobre el cálculo del déficit en la sección IV.A y en los cuadros 3, 4, 5 y 6 del anexo.

⁴⁵ El caso de la Pensión Básica Solidaria —a la que pueden acceder los adultos mayores usuarios de Chile Solidario, así como todos aquellos que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y pertenezcan al 60% más pobre de la población—, muestra la relevancia de otros tipos de transferencias no contributivas, más allá de las transferencias condicionadas, para la reducción de la pobreza y la indigencia.

del déficit mensual de recursos de la población pobre en las áreas urbanas y rurales, mientras que los montos máximos corresponden al 39,9% y al 53,4%, respectivamente.

En cuanto a las repercusiones de las transferencias en los indicadores de pobreza a nivel nacional, estas se hacen sentir sobre todo en los de brecha de la pobreza (FGT1) y severidad de la pobreza (FGT2) (Veras Soares, 2009a), ya que las transferencias suelen focalizarse en los más pobres (véase el gráfico II.1). Sin embargo, como se aprecia en los cuadros V.1, V.2 y V.3, no siempre representan un monto elevado, de manera que logran acercarlos a la línea de pobreza, pero no necesariamente superarla.

La información sobre los efectos positivos de los PTC en la pobreza a nivel nacional proviene de países donde estos programas tienen un amplio alcance y el monto de las transferencias es significativo, como la Argentina (Galasso y Ravallion, 2004), el Brasil (Cury, Coelho y Pedrozo, 2007; Fiszbein y Schady, 2009; Veras Soares y otros, 2006), el Ecuador (Naranjo, 2008; Fiszbein y Schady, 2009), Jamaica (Fiszbein y Schady, 2009) y México (Fiszbein y Schady, 2009; Skoufias y McClafferty, 2001). En los países en que la cobertura y el monto de las transferencias son inferiores no se observan mayores repercusiones en materia de pobreza. En el caso de Honduras, Guerreiro Osório (2008) concluyó que el monto reducido de las transferencias del PRAF solo ha disminuido la pobreza en 0,02 puntos porcentuales.

Respecto del impacto de los PTC en la distribución del ingreso, programas como *Bolsa Família*, Oportunidades y Chile Solidario arrojan resultados disímiles. En el caso de Chile Solidario, se constata un pequeño efecto, ya que el coeficiente de Gini se reduce solo 0,1 puntos. En los programas Oportunidades y *Bolsa Família*, en cambio, los resultados fueron más significativos, con una reducción de la desigualdad de alrededor de 2,7 puntos en ambos casos. La clave para entender la diferencia está en la proporción de los ingresos totales que representan las respectivas transferencias, pues esta es mayor en los casos de México y el Brasil y muy pequeña en Chile Solidario (menos del 0,01% de los ingresos familiares totales) como para tener un impacto en la desigualdad (Soares y otros, 2007)⁴⁶.

Es necesario también traer a colación elementos de sostenibilidad en el tiempo de los efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad (Bastagli, 2009). El objetivo de disminución de la pobreza resulta todo un desafío desde el punto de vista de una política social que pretende tener

⁴⁶ En el caso de Chile, Soares y otros (2007) tomaron en cuenta las siguientes transferencias: Subsidio Único Familiar (SUF), Pensiones asistenciales (PASIS), Bono de protección y Subsidio al Agua Potable.

efectos de largo plazo y no solo de mitigación en un momento dado⁴⁷. Para evaluar si el impacto de los PTC es sostenible, no basta con medir el peso que tienen las transferencias en el total del ingreso familiar y analizar en qué medida ello permite superar las líneas de indigencia o pobreza, o en qué medida la transferencia permite sostener niveles de ingreso en períodos de crisis. Para tener efectos sobre la pobreza, también hay que tomar en cuenta el tiempo durante el cual se entregan, porque al garantizarlas más allá del corto plazo, las familias que las reciben —al superar la inseguridad de los problemas de subsistencia— estarán en mejores condiciones para invertir tanto en las capacidades de los niños como en pequeños emprendimientos, y así mejorar su inclusión económica (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010). Es necesario, además, tomar en cuenta la efectividad de las estrategias de egreso a la hora de generar capacidades y permitir la autonomía de los hogares. En particular, difícilmente el impacto de los PTC en los ingresos tendrá consecuencias más allá del tiempo de duración de las transferencias si estos programas no se complementan con otros orientados a brindar acceso a la batería de políticas y programas de promoción social.

Asimismo, cabe mencionar la relación entre el costo y la efectividad de las intervenciones. Varios autores postulan que si el objetivo es únicamente transferir ingresos, la mejor alternativa es una transferencia sin condiciones, dados los costos asociados a las acciones de monitoreo y otros elementos de infraestructura institucional necesarios en un programa de transferencias condicionadas (de Janvry y Sadoulet, 2006a; Samson, 2006; Freeland, 2007). La evidencia muestra que no existe claridad respecto de los costos de estos procedimientos, especialmente de la etapa de monitoreo de condicionalidades. El estudio realizado por Caldés, Coady y Maluccio (2006) en tres países muestra que los costos conjuntos de focalización y monitoreo de las condicionalidades (sin incluir las actividades de evaluación) pueden llegar al 60% del presupuesto anual en un programa como Progresá. También es posible apreciar variaciones importantes de los costos en el tiempo, según la etapa de implementación de los programas, reflexión que compartida en el estudio de Fiszbein y Schady (2009). Al separar analíticamente las diversas actividades involucradas en Progresá, es posible apreciar que los costos asociados a la focalización e identificación de destinatarios como proporción de los

⁴⁷ Aun cuando este pudiera ser el objetivo de un PTC, por ejemplo en el caso de los programas diseñados específicamente para casos de emergencia, como el Sistema de Atención a Crisis (SAC) de Nicaragua o el Bono de Emergencia del Ecuador, y a pesar de que muchos PTC partieron como soluciones momentáneas a momentos de crisis (el PRAF de Honduras, Familias en Acción de Colombia y el Programa Solidaridad de la República Dominicana, entre otros), han tendido a extenderse e institucionalizarse en cada país con la justificación de atacar la incidencia de la pobreza en el largo plazo.

costos totales bajaron del 61% en el año de su lanzamiento (1997) al 3% tres años después. Al mismo tiempo, el costo del control de condicionalidades aumentó del 8% al 24%.

Estos datos contrastan con los recabados por Grosh y otros (2008), que encuentran que, en 10 países, los costos de implementación del pago y el monitoreo de condicionalidades, además de los servicios adicionales de apoyo, no superan el 12% del presupuesto en promedio, aunque subyacen importantes problemas metodológicos relativos a la comparación de un país con otro⁴⁸.

⁴⁸ Estos problemas tienen que ver con las dificultades para considerar los costos administrativos por función debido a los diversos arreglos que tiene cada país en la materia, además de las diferencias en los propios sistemas de registros de datos administrativos. Ambas cuestiones dificultan la comparación de costos administrativos desagregados entre programas. Véase Lindert, Skoufias y Shapiro (2006).

América Latina (14 países): Monto de las transferencias de los programas de transferencias condicionadas y proporción que representan de la línea de indigencia y pobreza, alrededor de 2008
(Valores mensuales por persona)

País	Programa	Transferencia	Año	Monto de la transferencia mínimo/máximo ^a	Monto mínimo como proporción de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) ^b (En porcentajes)						Monto máximo como proporción de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) ^b (En porcentajes)					
					(En moneda local) ^c		(En dólares) ^d		Áreas urbanas		Áreas rurales		Áreas urbanas		Áreas rurales	
					LI	LP	LI	LP	LI	LP	LI	LP	LI	LP	LI	LP
Argentina	Familias por la Inclusión Social	Ingreso no remunerativo	2006	33/61 ^e	11/20 ^e	24 ^f	12 ^f	...	...	44 ^f	22 ^f	...	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto		2007	17/17 ^g	2/2 ^g	7	4	9	5	7	4	9	9	5	5	5
Brasil	Bolsa Família	Beneficio básico	2008	15/15	8/8	16	7	18	9	16	7	18	18	9	18	9
		Beneficio variable	2008	5/15	3/8	5	2	6	3	15	7	17	17	8	17	8
		Beneficio variable adolescente	2008	7/15	4/8	8	3	9	4	15	7	17	17	8	17	8
		Límite mínimo/máximo por hogar ^h	2008	15/44	8/24	16	7	18	9	46	20	53	53	25	53	25
Chile	Chile Solidario	Bono de protección	2006	1 105/2 233	2/4	5	2	6	3	10	5	13	13	7	13	7
		Bono de egreso	2006	1 105/1 105	2/2	5	2	6	3	5	2	6	6	3	6	3
		Subsidio único familiar (SUF)	2006	1 105/1 105	2/2	5	2	6	3	5	2	6	6	3	6	3
		Pensión básica solidaria (PBS)	2006	10 248/10 248	19/19	44	22	56	32	44	22	56	56	32	56	32

Cuadro V.1 (continuación)

País	Programa	Transferencia	Año	Monto de la transferencia mínimo/máximo ^a	Monto mínimo como proporción de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) ^b (En porcentajes)				Monto máximo como proporción de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) ^b (En porcentajes)				
					(En moneda local) ^c	(En dólares) ^d	Áreas urbanas	Áreas rurales	Áreas urbanas	Áreas rurales	LI	LP	LI	LP
Colombia	Familias en Acción	Límite mínimo/máximo por hogar	2006	2 211/13 719	4/26	9	5	12	7	58	29	76	43
		Subsidio de nutrición	2005	10 333/10 333	4/4	11	4	14	6	11	4	14	6
		Subsidio de educación	2005	3 111/6 222	1/3	3	1	4	2	6	3	9	4
		Límite mínimo/máximo por hogar	2005	3 111/16 556	1/7	3	1	4	2	17	7	23	10
Costa Rica	Avancemos	Transferencia monetaria condicionada	2008	3 750/20 000	7/35	48	26	61	37	64	34	82	50
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	BDH	2008	6/6	6/6	13	7	19	11	13	7	19	11
		Pensión personas discapacitadas	2008	6/6	6/6	13	7	19	11	13	7	19	11
		Pensión adultos mayores	2008	6/6	6/6	13	7	19	11	13	7	19	11
		Límite mínimo/máximo por hogar	2008	6/19	6/19	13	7	19	11	39	21	56	34
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	Bono materno infantil	2007	17/58	1/3	2	1	3	1	6	3	9	5
		Bono escolar	2007	19/19	1/1	2	1	3	2	2	1	3	2
		Bono tercera edad	2007	10/10	1/1	1	1	2	1	1	1	2	1
		Límite mínimo/máximo por hogar	2007	17/87	1/5	2	1	3	1	9	5	13	8

Cuadro V.1 (continuación)

País	Programa	Transferencia	Año	Monto de la transferencia mínimo/máximo ^a	Monto mínimo como proporción de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) ^b (En porcentajes)				Monto máximo como proporción de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) ^b (En porcentajes)				
					(En moneda local) ^c		(En dólares) ^d		Áreas urbanas		Áreas rurales		
									LI	LP	LI	LP	LI	LP	LI	LP
México	Oportunidades	Apoyo alimenticio	2008	62/62	6/6	6	3	9	5	6	3	9	5
		Apoyo educativo	2008	27/171	2/16	3	1	4	2	17	9	24	14
		Apoyo útiles escolares	2008	54/67	5/6	5	3	8	4	7	3	9	5
		Jóvenes con Oportunidades	2008	61/61	6/6	6	3	9	5	6	3	9	5
		Apoyo al adulto mayor	2008	56/56	5/5	6	3	8	5	6	3	8	5
		Apoyo energético	2008	11/11	1/1	1	1	2	1	1	1	2	1
		Apoyo alimentario "Vivir Mejor"	2008	24/24	2/2	2	1	3	2	2	1	3	2
		Límite mínimo/máximo por hogar ^h	2008	97/453	9/41	10	5	14	8	45	23	63	27
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) ⁱ	Bono seguridad alimentaria	2005	30/40	2/2	...	...	8	5	...	...	11	6
		Mochila escolar	2005	6/6	0/0	...	...	2	1	...	...	2	1
		Bono educación	2005	30/30	2/2	...	...	8	5	...	...	8	5
		Límite mínimo/máximo por hogar	2005	30/76	2/5	...	...	8	5	...	...	20	12
		Transferencia monetaria condicionada	2008	11/11	11/11	23	12	30	17	23	12	30	17
Paraguay	Tekoporá	Soporte alimentario	2008	12 500/12 500	3/3	4	2	6	3	4	2	6	3

Cuadro V.1 (conclusión)

País	Programa	Transferencia	Año	Monto de la transferencia mínimo/máximo ^a	(En moneda local) ^c	(En dólares) ^d	Monto mínimo como proporción de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) ^b (En porcentajes)				Monto máximo como proporción de la línea de indigencia (LI) y la línea de pobreza (LP) ^b (En porcentajes)			
							Áreas urbanas		Áreas rurales		Áreas urbanas		Áreas rurales	
							LI	LP	LI	LP	LI	LP	LI	LP
República Dominicana	Solidaridad	Apoyo en educación y salud	2008	6 250/25 000		1/6	2	1	3	2	8	4	11	7
		Límite mínimo/máximo por hogar	2008	12 500/37 500		3/9	4	2	6	3	13	7	17	10
		Comer es primero	2008	175/175		5/5	8	4	9	5	8	4	9	5
		Incentivo a la asistencia escolar (ILAE)	2008	75/150		2/4	4	2	4	2	7	4	8	5
		Apoyo adultos mayores	2008	100/100		3/3	5	2	5	3	5	2	5	3
		Bono gas-hogar	2008	57/57		2/2	3	1	3	2	3	1	3	2
Uruguay	Plan de Equidad	Límite mínimo/máximo por hogar	2008	232/482		7/14	11	6	12	7	23	12	26	15
		Tarjeta alimentaria	2008	101/272		5/13	6	3	8	5	17	9	22	14
		Límite mínimo/máximo por hogar				6/16	11	5	12	7	29	15	35	20

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

^a Los valores de las transferencias se refieren al monto mínimo y máximo per cápita que se transfiere a las familias. El monto mensual de cada transferencia se dividió por el número de integrantes del hogar. Para ello se utilizó el dato de tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre al año más cercano provisto por las estadísticas de población del CELADE-División de Población de la CEPAL.

^b Valor de línea de indigencia (LI) y línea de pobreza (LP) mensual por persona del año correspondiente, según método de la CEPAL.

^c Argentina: peso (\$); Bolivia: boliviano (Bs); Brasil: real (R\$); Chile: peso (Ch\$); Colombia: peso (Col\$); Costa Rica: colón (¢); Ecuador: dólar (US\$); Honduras: lempira (Lps.); México: nuevo peso (MNS\$); Nicaragua: córdoba (C\$); Panamá: balboa (PAB); Paraguay: guaraní (G); República Dominicana: peso (RD\$); Uruguay: peso (\$).

^d Dólares de cada año; conversión hecha sobre la base de la serie “r” del Fondo Monetario Internacional (FMI).

^e La transferencia se realiza a partir del segundo hijo.

^f Valor de línea de indigencia (LI) y línea de pobreza (LP) al segundo semestre de 2006.

^g Monto mensual aproximado. La transferencia se paga en una cuota anual equivalente a 200 bolívianos (25 dólares).

^h Corresponde al monto mínimo y máximo per cápita de la transferencia otorgada a un hogar por el programa, según sus reglas de operación.

ⁱ Considera el apoyo alimenticio, el apoyo energético, el apoyo alimenticio “Vivir Mejor” y el apoyo educativo. El apoyo al adulto mayor y el apoyo útiles escolares no se incluyen en el monto máximo.

^j El programa opera en zonas rurales.

^k Para el cálculo del promedio del monto máximo de las transferencias, en los países para los cuales existe más de una transferencia se consideró el límite máximo por hogar (el Brasil y México), la suma de bono de protección, SUF y PBS (Chile), o de todas las transferencias (Colombia, el Ecuador, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y la República Dominicana).

^l Para el cálculo del promedio del monto mínimo de las transferencias, en los países para los cuales existe más de una transferencia se consideró el límite mínimo que recibe cada hogar por el hecho de ser participante del programa, independientemente de su composición demográfica (el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, Honduras, México, el Paraguay y la República Dominicana).

Cuadro V.2
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): MONTO DE LAS TRANSFERENCIAS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
Y PROPORCIÓN QUE REPRESENTAN DEL DÉFICIT MENSUAL MEDIO DE RECURSOS DE LA POBLACIÓN INDIGENTE,
ALREDEDOR DE 2008
(Valores mensuales por persona)

País	Año	Déficit mensual medio de recursos de la población (En dólares)	Programa	Transferencia	Monto de la transferencia ^a (En dólares)	Monto mínimo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población indigente (En porcentajes)		Monto máximo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población indigente (En porcentajes)	
						Mínimo	Máximo	Áreas urbanas	Áreas rurales
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2007	10	13	Bono Juancito Pinto		2	2	20,8	15,8
								20,8	15,8
Brasil	2008	25	20	Beneficio básico	8	8	33,0	41,7	33,0
				Beneficio variable	3	8	10,7	13,4	32,0
				Beneficio variable adolescente	4	8	16,0	20,2	32,0
				Límite mínimo/máximo por hogar ^b	8	24	33,0	42,0	97,0
Chile	2006	16	12	Bono de protección	2	4	13,2	17,4	28,2
				Bono de egreso	2	2	13,2	17,4	13,2
				Subsidio único familiar (SUF)	2	2	13,2	17,4	13,2
				Pensión básica solidaria (PBS)	19	19	122,2	161,4	122,2

15,8

20,8

15,8

20,8

33,0

41,7

32,0

40,3

40,3

122,3

37,3

17,4

17,4

161,4

122,2

161,4

161,4

Cuadro V.2 (continuación)

País	Año	Déficit mensual medio de recursos de la población (En dólares)	Programa	Transferencia	Monto de la transferencia ^a (En dólares)		Monto mínimo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población indigente (En porcentajes)		Monto máximo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población indigente (En porcentajes)		
					Mínimo	Máximo	Áreas urbanas		Áreas rurales		
							Áreas urbanas	Áreas rurales	Áreas urbanas	Áreas rurales	
				Límite mínimo/máximo por hogar	4	26	26,4	34,8	163,6	216,1	
Colombia	2005	26	12	Familias en Acción	Subsidio de nutrición	4	4	17,4	35,8	17,4	35,8
					Subsidio de educación	1	3	5,2	10,8	10,5	21,6
					Límite mínimo/máximo por hogar	1	7	5,2	10,8	27,8	57,3
					Transferencia monetaria condicionada	7	24	31,4	37,4	104,8	124,8
Ecuador	2008	16	12	Bono de Desarrollo Humano	BDH	6	6	39,8	53,3	39,8	53,3
					Pensión personas discapacitadas	6	6	39,8	53,3	39,8	53,3
					Pensión adultos mayores	6	6	39,8	53,3	39,8	53,3
					Límite mínimo/máximo por hogar	6	19	39,8	53,3	119,4	159,8
Honduras	2007	20	20	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	Bono materno infantil	1	3	4,4	4,4	15,1	15,3
					Bono escolar	1	1	5,0	5,1	5,0	5,1

Cuadro V.2 (continuación)

País	Año	Déficit mensual medio de recursos de la población (En dólares)	Programa	Transferencia	Monto de la transferencia ^a (En dólares)		Monto mínimo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población indigente (En porcentajes)		Monto máximo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población indigente (En porcentajes)	
					Mínimo	Máximo	Áreas urbanas	Áreas rurales	Áreas urbanas	Áreas rurales
México	2008	22	19	Bono tercera edad	1	1	2,6	2,7	2,6	2,7
				Límite mínimo/máximo por hogar	1	5	4,4	4,4	22,7	23,0
				Apoyo alimenticio	6	6	26,3	29,9	26,3	29,9
				Apoyo educativo	2	16	11,3	12,9	73,0	83,3
				Apoyo útiles escolares	5	6	23,0	26,3	28,7	32,7
				Jóvenes con oportunidades	6	6	26,1	29,7	26,1	29,7
				Apoyo al adulto mayor	5	5	23,9	27,3	23,9	27,3
				Apoyo energético	1	1	4,8	5,5	4,8	5,5
				Apoyo alimenticio "Vivir Mejor"	2	2	10,4	11,9	10,4	11,9
				Límite mínimo/máximo por hogar ^b	9	41	41,5	47,3	193,0	220,0
Panamá	2008	19	20	Red de Oportunidades	11	11	58,5	55,7	58,5	55,7
Paraguay	2008	21	21	Tekoporá	3	3	13,5	13,9	13,5	13,9
				Apoyo en educación y salud	1	6	6,7	7,0	27,0	27,9

Cuadro V.2 (conclusión)

País	Año	Déficit mensual medio de la recursos de la población (En dólares)		Programa	Transferencia	Monto de la transferencia ^a (En dólares)		Monto mínimo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población indigente (En porcentajes)		Monto máximo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población indigente (En porcentajes)	
		Áreas urbanas	Áreas rurales			Mínimo	Máximo	Áreas urbanas	Áreas rurales	Áreas urbanas	Áreas rurales
República Dominicana	2008	23	21	Solidaridad	Límite mínimo/máximo por hogar	3	9	13,5	13,9	40,4	41,8
					Comer es primero	5	5	21,8	24,0	21,8	24,0
					Incentivo a la asistencia escolar	2	4	9,4	10,3	18,7	20,6
					Apoyo adultos mayores	3	3	12,5	13,7	12,5	13,7
					Bono gas-hogar	2	2	7,1	7,8	7,1	7,8
Uruguay	2008	19	17	Plan de Equidad	Límite mínimo/máximo por hogar	3	9	13,5	13,9	40,4	41,8
Promedio simple					Tarjeta alimentaria	5	13	25,3	29,1	68,1	78,2
					Límite mínimo/máximo por hogar	5	16	27,4	31,3	81,4	98,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.
^a Los valores de las transferencias se refieren al monto mínimo y máximo per cápita que se transfiere a las familias. El monto mensual de cada transferencia se dividió por el número de integrantes del hogar. Para ello se utilizó el dato de tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre al año más cercano provisto por las estadísticas de población del CELADE-División de Población de la CEPAL.

^b Corresponde al monto mínimo y máximo per cápita de la transferencia otorgada a un hogar por el programa, según sus reglas de operación.

Cuadro V.3
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): MONTO DE LAS TRANSFERENCIAS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
Y PROPORCIÓN QUE REPRESENTAN DEL DÉFICIT MENSUAL MEDIO DE RECURSOS DE LA POBLACIÓN POBRE;
ALREDEDOR DE 2008
(Valores mensuales por persona)

País	Año	Déficit mensual medio de recursos de la población (En dólares)	Programa	Transferencia	Monto de la transferencia ^a (En dólares)		Monto mínimo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población pobre (En porcentajes)		Monto máximo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población pobre (En porcentajes)			
					Áreas urbanas	Áreas rurales	Mínimo	Máximo	Áreas urbanas	Áreas rurales	Áreas urbanas	Áreas rurales
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2007	25	25	Bono Juancito Pinto		2	2	8,5	8,3	8,5	8,3	
Brasil	2008	51	46	Bolsa Família	Beneficio básico	8	8	16,3	18,0	16,3	18,0	
					Beneficio variable	3	8	5,3	5,8	15,8	17,4	
					Beneficio variable adolescente	4	8	7,9	8,7	15,8	17,4	
					Límite mínimo/máximo por hogar ^b	8	24	16,0	18,0	47,8	52,7	
Chile	2006	28	19	Chile Solidario	Bono de protección	2	4	7,4	10,9	15,7	23,3	
					Bono de egreso	2	2	7,4	10,9	7,4	10,9	
					Subsidio único familiar (SUF)	2	2	7,4	10,9	7,4	10,9	
					Pensión básica solidaria (PBS)	19	19	68,2	101,1	68,2	101,1	

Cuadro V.3 (continuación)

País	Año	Déficit mensual medio de la recursos de la población (En dólares)	Programa	Transferencia	Monto de la transferencia ^a (En dólares)		Monto mínimo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población pobre (En porcentajes)		Monto máximo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población pobre (En porcentajes)	
					Mínimo	Máximo	Áreas urbanas	Áreas rurales	Áreas urbanas	Áreas rurales
					4	26	2,8	5,6	91,3	135,3
				Límite mínimo/máximo por hogar						
Colombia	2005	47	24	Familias en Acción	4	4	9,4	18,8	9,4	18,8
				Subsidio de nutrición						
				Subsidio de educación	1	3	2,8	5,6	5,7	11,3
				Límite mínimo/máximo por hogar	1	7	2,8	5,6	15,1	30,0
Costa Rica	2008	37	29	Avancemos	7	24	19,4	24,6	64,6	81,9
Ecuador	2008			Transferencia monetaria condicionada						
				BDH	6	6	18,7	27,6	18,7	27,6
		34	23	Bono de Desarrollo Humano	6	6	18,7	27,6	18,7	27,6
				Pensión personas discapacitadas						
Honduras	2007			Pensión adultos mayores	6	6	18,7	27,6	18,7	27,6
				Límite mínimo/máximo por hogar	6	19	18,7	27,6	56,2	82,8
		46	39	Bono materno infantil	1	3	1,9	2,3	6,6	7,8
				Programa de Asignación Familiar	1	1	2,2	2,6	2,2	2,6

Cuadro V.3 (continuación)

País	Año	Déficit mensual medio de recursos de la población (En dólares)	Programa	Transferencia	Monto de la transferencia ^a (En dólares)	Monto mínimo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población pobre (En porcentajes)				Monto máximo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población pobre (En porcentajes)			
						Áreas urbanas		Áreas rurales		Áreas urbanas		Áreas rurales	
						Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
México	2008	53	40	(PRAF)	Bono tercera edad	1	1	1,1	1,4	1,1	1,1	1,4	1,4
					Límite mínimo/máximo por hogar	1	5	1,9	2,3	9,9	11,8	11,8	
					Apoyo alimenticio	6	6	67,6	14,0	10,6	14,0	14,0	
					Apoyo educativo	2	16	29,1	6,0	29,5	39,0	39,0	
					Apoyo útiles escolares	5	6	59,3	12,3	11,6	15,3	15,3	
					Jóvenes con oportunidades	6	6	67,1	13,9	10,5	13,9	13,9	
					Apoyo al adulto mayor	5	5	61,6	12,8	9,7	12,8	12,8	
					Apoyo energético	1	1	12,3	2,6	1,9	2,6	2,6	
					Apoyo alimenticio “Vivir Mejor”	2	2	26,9	5,6	4,2	5,6	5,6	
					Límite mínimo/máximo por hogar ^b	9	41	16,8	22,2	78,0	103,1	103,1	
Panamá	2008	35	34	Red de Oportunidades	11	11	32,5	33,5	32,5	33,5			
Paraguay	2008	50	41	Tekoporá	3	3	5,7	7,0	5,7	7,0			

Cuadro V.3 (conclusión)

País	Año	Déficit mensual medio de recursos de la población (En dólares)	Programa	Transferencia	Monto de la transferencia ^a (En dólares)		Monto mínimo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población pobre (En porcentajes)		Monto máximo como proporción del déficit mensual medio de recursos de la población pobre (En porcentajes)		
					Mínimo	Máximo	Áreas urbanas	Áreas rurales	Áreas urbanas	Áreas rurales	
República Dominicana	2008	51	44	Solidaridad	Apoyo en educación y salud	1	6	2,8	3,5	11,4	14,1
					Límite mínimo/máximo por hogar	3	9	5,7	7,0	17,1	21,1
					Comer es primero	5	5	10,0	11,5	10,0	11,5
					Incentivo a la asistencia escolar	2	4	4,3	4,9	8,6	9,9
					Apoyo adultos mayores	3	3	5,7	6,6	5,7	6,6
Uruguay	2008	43	27	Plan de Equidad	Bono gas-hogar	2	2	3,3	3,7	3,3	3,7
					Límite mínimo/máximo por hogar	7	14	13,2	15,2	27,5	31,7
					Tarjeta alimentaria	5	13	11,3	18,2	30,5	49,0
Promedio simple						5	16	13,5	17,0	39,9	53,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.
^a Los valores de las transferencias se refieren al monto mínimo y máximo per cápita que se transfiere a las familias. El monto mensual de cada transferencia se dividió por el número de integrantes del hogar. Para ello se utilizó el dato de tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre al año más cercano provisto por las estadísticas de población del CELADE-División de Población de la CEPAL.
^b Corresponde al monto mínimo y máximo per cápita de la transferencia otorgada a un hogar por el programa, según sus reglas de operación.

C. Consumo

Las evaluaciones disponibles en cinco países (el Brasil, Colombia, México, Nicaragua y el Paraguay) muestran que el consumo de los hogares aumenta como resultado de su participación en los PTC. En particular, se nota un alza en el consumo de alimentos y en la compra de vestuario para los niños y las niñas. Aumenta también la diversidad de los alimentos consumidos, aunque esto no siempre implica un mayor consumo de los alimentos más saludables. En los casos del Ecuador y Honduras no se observaron mejoras significativas en el consumo.

De acuerdo con Hoddinott, Skoufias y Washburn (2000), Progreso en México implicó un aumento del nivel medio de consumo de cerca del 15%, tanto en términos de la compra de productos como del autoconsumo⁴⁹. En comparación con los hogares no destinatarios, el consumo medio de alimentos en los hogares destinatarios aumentó un 2% durante el primer año de implementación del programa (1998) y un 10,6% en el siguiente (noviembre de 1999). Este aumento fue aún más pronunciado en el caso de los hogares más pobres.

En el Brasil (Camilo de Oliveira y otros, 2007), también se ha encontrado que los usuarios de *Bolsa Família* presentan aumentos significativos de los gastos familiares totales comparados con quienes no reciben ningún tipo de beneficio (las diferencias son mayores entre las personas de menores ingresos). Asimismo, en el caso de *Bolsa Alimentação* —posteriormente unificado en *Bolsa Família*— el Ministerio de Salud del Brasil (Brasil, Ministerio de Salud, 2005) identificó que las familias usuarias mostraban una mayor propensión marginal al consumo de alimentos, es decir, gastaban más en alimentos por cada unidad monetaria aportada por la transferencia, lo que aumentaba la cantidad y diversidad de los alimentos consumidos. En una encuesta realizada en 2007 a 5.000 hogares participantes de *Bolsa Família*, se encontró que para un 87% de ellos, mejorar el gasto en alimentación constituía una prioridad para la inversión de la transferencia recibida (IBASE, 2008). Como efecto de la transferencia, la mayoría de los usuarios declaran haber aumentado el consumo de los mismos alimentos que ya consumían, aunque también mencionan haber incrementado la variedad de alimentos comprados. Benini Duarte, Sampaio y Sampaio (2009) muestran que los hogares usuarios del programa utilizan un 88% de la transferencia recibida para el consumo de alimentos⁵⁰.

⁴⁹ Resultados obtenidos a partir de las Encuestas de Evaluación de los Hogares (ENCEL) de octubre de 1998 y julio y noviembre de 1999.

⁵⁰ En el estudio se utilizó la metodología de emparejamiento por puntaje de propensión en una muestra elaborada en 2005 de 838 familias de agricultores familiares en 32 estados

Un panorama semejante se encontró en el programa Familias en Acción de Colombia: las familias usuarias han incrementado un 15% su consumo de alimentos en comparación con el año anterior (Attanasio y Mesnard, 2005). Algo similar sucede con el programa Tekoporâ del Paraguay, donde el consumo general de los hogares aumenta un 9%, con una fuerte presencia del autoconsumo (Veras Soares, Perez Rivas e Hirata, 2008)⁵¹. Finalmente, la Red de Protección Social de Nicaragua también tuvo un impacto en el patrón de gasto de los hogares usuarios y provocó un alza en el consumo de alimentos (Maluccio, 2010)⁵². Pese a lo expuesto, en el caso de Honduras, una evaluación del PRAF/BID II arrojó que la transferencia no había producido un incremento en el consumo de alimentos en el hogar, probablemente debido al bajo monto de dicha transferencia, que cubría menos del 3,6% de los gastos totales de las familias (IFPRI, 2003). Tampoco se encontraron resultados significativos en el caso del programa Bono de Desarrollo Humano del Ecuador (Veras Soares, Perez Rivas e Hirata, 2008).

Respecto de la mayor diversidad de alimentos consumidos en los hogares usuarios de Progresá, Hoddinott, Skoufias y Washburn (2000) encontraron evidencia de un mayor consumo de frutas y verduras, por una parte, y de productos de origen animal, por la otra. De esta forma, el programa ha incidido en el mejoramiento de la calidad de la dieta, más que en el aumento del consumo de calorías. En esto pueden haber influido las charlas incorporadas al programa, que han demostrado tener una incidencia positiva en el cambio de conducta de los usuarios y generar efectos también positivos en los no usuarios. La evidencia recopilada respecto del aumento del consumo de productos de mejor calidad es similar en el caso del programa PRAF de Honduras y la RPS de Nicaragua, sobre todo entre los hogares más pobres (Hoddinott y Weismann, 2008). De igual forma, en el caso de Colombia, Attanasio y Mesnard (2005) encuentran que el consumo de proteínas aumenta incluso en forma más proporcional que el de alimentos en general⁵³. En la evaluación del piloto del programa paraguayo Tekoporâ también se encontraron resultados significativos en términos de una mayor diversidad de alimentos consumidos por las familias usuarias y una modificación positiva de la

del Brasil. Costa Resende y Camilo de Oliveira (2008) también encontraron resultados similares.

⁵¹ El estudio sobre el que se apoyan estos resultados fue realizado sobre los beneficiarios del piloto de este programa y un grupo de control conformado por no beneficiarios de dos distritos del país que habían sido inicialmente censados para el programa, utilizando la metodología de emparejamiento por puntaje de propensión.

⁵² Estudio realizado sobre una encuesta panel en hogares de tratamiento y control antes y después de la implementación del programa (2000, 2001, 2002 y 2004).

⁵³ Estudio realizado sobre una muestra de 11.500 hogares de ciudades donde se ha implementado y no se ha implementado el programa.

canasta de productos, que presenta una mayor incorporación de productos lácteos y frutas frescas (Veras Soares, Perez Rivas e Hirata, 2008).

Sin embargo, LeRoy y otros (2010) muestran que en el caso del apoyo alimenticio de Progresá, junto a un mayor consumo de frutas, vegetales y productos de origen animal, los hogares también aumentan el consumo de energía calórica⁵⁴. IBASE (2008) también encuentra indicaciones respecto de este punto en *Bolsa Família*: aun cuando el consumo de leche ha aumentado en el 63% de los hogares usuarios, los alimentos cuyo consumo más aumentó son los azúcares, seguidos por el arroz y los cereales. Respecto de este punto, De Bem Lignani y Salles-Costa muestran que la probabilidad de que los hogares aumenten el consumo de cereales, azúcares y carne está directamente relacionada con el grado de dependencia respecto de la transferencia de *Bolsa Família*. De esta forma, a pesar de que el programa aumenta el consumo de alimentos, urge incorporar con más fuerza acciones educativas en materia de seguridad alimentaria, de modo de promover el consumo de alimentos saludables⁵⁵.

En términos del consumo de productos no vinculados a la alimentación, Progresá provocó un aumento del consumo de ropa y calzado para los niños de los hogares usuarios, así como un descenso del consumo asociado al transporte y los gastos médicos (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000). Un mayor gasto en vestuario infantil también se verificó en el caso de los usuarios del programa piloto de Tekoporá (Veras Soares, Perez Rivas e Hirata, 2008). En Colombia, después del consumo de alimentos, los dos grupos de bienes que más aumentaron su participación en el gasto de los hogares usuarios de Familias en Acción fueron el vestuario infantil (ropa y calzado) y la educación (en zonas urbanas) (Attanasio y Mesnard, 2005, pág. 14). En el caso del programa *Bolsa Escola* del Brasil, también se verificó un alza en el consumo de productos de higiene y cuidado personal (Costa Resende y Camilo de Oliveira, 2008). Ni en el Brasil (Costa Resende y Camilo de Oliveira, 2008), ni en Colombia (Attanasio y Mesnard, 2005, pág. 14), ni en el Paraguay (Veras Soares, Perez Rivas e Hirata, 2008) existe indicación de que los hogares gasten más en bebidas alcohólicas o en tabaco.

Finalmente, cabe destacar que es necesario estudiar más a fondo el impacto de los PTC en las decisiones de consumo en el hogar y, particularmente, en la distribución del gasto en bienes asignados a los distintos miembros de la familia. En el caso de México, Skoufias y

⁵⁴ Resultados obtenidos a partir de una muestra aleatoria de 206 comunidades rurales del sur de México.

⁵⁵ Fundamentalmente, *Bolsa Família* aumenta el consumo de cereales, fuentes proteicas de origen animal, lácteos, huevos, dulces, y, solo en una menor proporción, de frutas, verduras y legumbres.

McClafferty (2001) muestran que el empoderamiento de la mujer en la toma de decisiones de consumo en el hogar se ha visto fortalecido como resultado de su participación en Progres-Oportunidades. De acuerdo con una encuesta realizada sobre una muestra de destinatarios de este programa, en los hogares usuarios existe una menor probabilidad de que el hombre tome decisiones por sí solo, sin consultar a la mujer, especialmente cuando se trata de los hijos⁵⁶. Asimismo, la probabilidad de que las mujeres decidan por sí solas qué hacer con el dinero extra aportado por la transferencia aumenta con el tiempo (Skoufias y McClafferty, 2001, pág. 47). De igual forma, al estudiar la composición del gasto en los hogares, Rubalcava, Teruel y Thomas (2008) muestran que este programa ha permitido cambiar los equilibrios dentro del hogar a favor de las decisiones de consumo de la mujer y que los ingresos de las transferencias se invierten en bienes que benefician directamente a los niños (sobre todo ropa)⁵⁷. En relación con el caso del Brasil, Suárez y Libardoni (2008) mencionan que las usuarias de *Bolsa Família* han ganado poder y visibilidad en su entorno local y doméstico en tanto consumidoras. Sin embargo, en el caso del programa RPS de Nicaragua, Bradshaw (2008, págs. 199-200) comenta, a partir de los resultados de una evaluación externa de dicho programa (IFPRI, 2005), que existe evidencia de que los recursos entregados a las mujeres se invierten, prioritariamente, en mejorar la dieta masculina y en reducir la carga de trabajo de los hombres, lo que contravendría la evidencia presentada para el caso de México.

D. Generación de ingresos e inserción laboral⁵⁸

Los diversos casos de habilitación laboral y generación de ingresos a través de los PTC muestran que los usuarios, en general, no logran insertarse en el mercado de trabajo formal de manera sostenible, ya que la salida a un empleo informal sigue siendo la vía más factible para gran parte de los hogares pobres y vulnerables.

En el caso de Chile Solidario, una de las dimensiones con mayor incumplimiento (83,3%) es el egreso del programa con al menos uno de los integrantes del hogar trabajando regularmente y con una remuneración

⁵⁶ Los datos tomados en cuenta para el análisis corresponden a información proveniente de siete de los primeros estados que implementaron Progres-Oportunidades. La encuesta de tipo panel comprendió a 24.000 hogares de 506 localidades (320 de las cuales fueron designadas de tratamiento y 186 de control), entrevistados periódicamente entre noviembre de 1997 y noviembre de 1999 (Skoufias y McClafferty, 2001).

⁵⁷ Los autores estiman los efectos marginales de los ingresos percibidos gracias a Progres-Oportunidades, para lo cual utilizan los datos de las encuestas ENCEL de marzo y octubre de 1998 y de mayo y noviembre de 1999.

⁵⁸ Esta sección se basa en el capítulo 5 de OEA/CEPAL/OIT (2010).

estable (MIDEPLAN, 2009), y las mujeres son las que enfrentan mayores dificultades (Rangel, 2005)⁵⁹. En el Brasil, los usuarios de *Bolsa Família* que logran encontrar trabajo permanecen en el empleo por períodos no superiores a los 11 meses (Soares y Leichsenring, 2010). Asimismo, la evidencia recogida en áreas rurales de México donde se ha implementado el programa Oportunidades (González de la Rocha, 2008) muestra que, pese a que se han logrado mejoras en términos de la ocupación laboral de quienes participaron en el programa, la gran mayoría de los usuarios se inserta en ocupaciones informales.

Esta situación se debe tanto a factores estructurales que programas como los PTC no logran modificar debido a su ámbito de acción, como a la complejidad de proveer respuestas adecuadas a la heterogeneidad de condiciones y necesidades de los destinatarios. No todas las familias que participan en los PTC, por ejemplo, tienen la misma capacidad de insertarse en el mercado laboral, aprovechar las posibilidades ofrecidas por programas como los de microcrédito y microemprendimiento (MIDEPLAN, 2009), o internalizar de manera adecuada el trabajo psicosocial que se realiza con ellas (Nun y Trucco, 2008). Asimismo, es difícil promover la empleabilidad de los destinatarios en un contexto donde los vínculos con el sector privado no siempre se encuentran activos o en territorios donde existen bajas oportunidades laborales. Ello implica grandes desafíos de mejoramiento de los vínculos con el sector privado y la coordinación entre los sectores de la política social, así como la utilización de mecanismos de información que permitan conocer los perfiles de los usuarios y atender mejor sus capacidades, necesidades y aspiraciones.

En relación con las acciones específicas de inserción laboral y generación de ingresos descritas en la sección III.A.3.a, una conclusión importante es la necesidad de diversificar la oferta de capacitación y formación profesional, distinguiendo entre la capacitación de personas ya ocupadas o más vinculadas al empleo formal —que requieren de un mayor apoyo en cuanto a la mejora de su productividad y especialización—, y la capacitación de personas cesantes, que demanda mejorar sus condiciones de inserción laboral y recapacitación. Del mismo modo, resulta necesario distinguir entre la capacitación continua de quienes ya se encuentran

⁵⁹ Larrañaga y Contreras (2010) reportan los resultados de distintas evaluaciones de impacto de Chile Solidario sobre esta dimensión: i) para el período 2003-2004, Galasso (2006) no encontró evidencia de que el programa mejorara la inserción laboral o la capacidad de generación de ingresos de los hogares, ii) para el período 2003-2006, Peticara (2007) y Galasso y Carneiro (2008) encontraron evidencia de impacto positivo para las áreas rurales, pero no para las áreas urbanas, y iii) para la cohorte de participantes que ingresó al programa en 2002, Contreras, Larrañaga y Ruiz Tagle (2009) encontraron efectos positivos en el empleo. Respecto de la generación de ingresos autónomos, constataron un aumento en las zonas rurales y una disminución en las áreas urbanas.

en el mercado de trabajo y la capacitación dirigida a quienes entran por primera vez a este mercado y necesitan orientación vocacional. Asimismo, se ha puesto de relieve la necesidad de que los programas de capacitación y formación incorporen, de manera especial, modalidades que faciliten la asistencia de las mujeres y promuevan la conciliación del trabajo y el cuidado (Weller, 2009, pág. 50), en pro de una cultura de mayor corresponsabilidad en estos ámbitos.

Respecto de las intervenciones de generación de empleo directo, si bien se ha reconocido su efectividad cuando se trata de solventar carencias de ingresos en el corto plazo (Weller, 2009, pág. 56), también se ha encontrado que no necesariamente producen mejores condiciones de empleabilidad (BID, 2009). Los programas de generación indirecta de empleo presentan una serie de debilidades que aluden, básicamente, a que la introducción de subsidios puede provocar distorsiones en las decisiones de contratación de las empresas. Entre ellas se cuentan la percepción de que este es un subsidio permanente a su fuerza de trabajo o que puede promover la sustitución de personas ocupadas por contrataciones subsidiadas. Existe, además, el riesgo de que el subsidio haga que se contraten personas que se habrían contratado de todas maneras. Para evitar esto, se ha planteado la importancia de cuidar su diseño en aspectos como la adecuada focalización por categorías de trabajadores o sectores económicos (BID, 2009), y el monitoreo (Farné, 2009).

Distintas evaluaciones muestran que las experiencias con estrategias de apoyo al trabajo independiente en el caso de familias muy pobres pueden ser poco exitosas desde el punto de vista de la generación sostenible de ingresos. Se ha recalcado, en particular, que los programas de fomento al microemprendimiento tienden a ser efectivos solo para la minoría de trabajadores que están interesados en empezar un negocio propio y, sobre todo, dan mejores resultados cuando los usuarios son personas adultas, motivadas y con un nivel educativo relativamente alto (Farné, 2009). En el caso del Brasil, Braga, Leandro y Lyra Júnior (2008) proveen evidencia a partir de la experiencia de *Bolsa Família* y Crediamigo, un programa complementario de microcrédito ejecutado en las regiones del norte del país, donde se encontró que principalmente actuaba mediante el fortalecimiento de experiencias de microemprendimiento previas. Se constató que en el 82% de los casos, el crédito otorgado sirvió para ampliar negocios ya existentes, lo que parece indicar que las acciones de microemprendimiento funcionan más reforzando capacidades ya instaladas que promoviendo nuevas alternativas de generación de ingresos⁶⁰.

⁶⁰ Cabe advertir que no se trata de una muestra representativa de las familias beneficiarias de *Bolsa Família*, ni de las que participan en el programa Crediamigo.

En Chile Solidario, entre los principales problemas en relación con el apoyo al trabajo independiente, se relevó la inexperiencia en materia de negocios, la poca pertinencia de algunos proyectos o la imposibilidad de proyectar una inversión en el presente para la obtención de ingresos en el futuro en contextos de emergencia económica (MIDEPLAN, 2006). Asimismo, muchas veces ocurre que los proyectos terminan funcionando en la informalidad o sencillamente fracasan. Incluso se registran situaciones en que los usuarios optan por vender los bienes de capital adquiridos como estrategia para generar ingresos inmediatos o los entregan para disposición y uso de la comunidad ante la incapacidad de utilizarlos productivamente para sí mismos (MIDEPLAN, 2009; 2006). En el caso de la RPS de Nicaragua —donde al finalizar un curso de capacitación se entregaba una transferencia de 200 dólares condicionada al diseño de un plan de negocios con el objetivo de establecer un microemprendimiento—, Moore (2009a) revela serias deficiencias: desde asegurar que las transferencias se utilizarán efectivamente en el inicio de pequeños emprendimientos, hasta dudas sobre la calidad de los cursos de capacitación y la ausencia de entrenamiento en temas de habilidades empresariales que permitieran gestionar los emprendimientos y mantenerlos en el tiempo.

De modo que, si bien muchas de estas estrategias pueden ser importantes a la hora de enfrentar contextos de emergencia y mantener niveles de subsistencia, deberían considerarse una salida de carácter transitorio que posibilite el acceso a un empleo de calidad (Rodríguez y Alvarado, 2008). En el caso de Chile Solidario se ha encontrado, por ejemplo, que cuando los jefes de hogar acceden a empleos percibidos como bien remunerados y en un ambiente laboral valorado, el desarrollo de un microemprendimiento no se considera un proyecto atractivo (MIDEPLAN, 2009).

Los servicios de intermediación laboral, por su parte, si bien tienen el atractivo del bajo costo, pierden efectividad en períodos de recesión cuando las empresas no están dispuestas a contratar (Farné, 2009). Además, dadas las características socioculturales de la región, una gran proporción de las contrataciones continúa realizándose por medios informales —contactos y recomendaciones personales—, lo que debilita la eficiencia de estos servicios y contribuye a profundizar la segmentación en el mercado de trabajo (CEPAL, 2008c, pág. 42). De este modo, para adecuarlos a las necesidades de la región se requeriría que pasaran gradualmente de la mera intermediación a la conformación de centros que apoyen la inserción laboral productiva, incluidos diversos tipos de intervenciones de manera más integral (Weller, 2009: 56). Al respecto, Farné (2009) propone que estos servicios se transformen en una especie de “ventanilla única” que permita el acceso de los trabajadores vulnerables a las demás intervenciones

(generación de empleo, formación y capacitación, y microemprendimiento, entre otras), según las necesidades específicas de quienes acuden a solicitar los servicios.

Finalmente, se ha planteado el riesgo de los potenciales desincentivos que las transferencias monetarias de los PTC podrían generar a la oferta de trabajo de los adultos en edad de trabajar de las familias beneficiadas (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 74). El argumento consiste en que las transferencias que reciben las familias que se encuentran en situación de pobreza podrían llevarlas a reducir su premura en la búsqueda de empleo debido a que ya tienen garantizado un determinado nivel de ingresos. Sin embargo, no existe evidencia concluyente sobre estos elementos e incluso algunas evaluaciones de *Bolsa Família* muestran efectos inversos, ya que se encontró que la proporción de personas que buscan trabajo es significativamente mayor en los hogares usuarios del programa (Camilo de Oliveira y otros, 2007). Asimismo, el argumento del potencial impacto negativo de las transferencias condicionadas en la búsqueda de empleo ha sido refutado por varios autores (Alzúa, Cruces y Ripani, 2010; Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; Samson, 2009), que muestran la sinergia positiva que existe entre estas transferencias y la empleabilidad de las familias que las reciben. En el estudio de Alzúa, Cruces y Ripani (2010) se muestra que en el caso de Progresá en México se registra un incremento de entre el 5% y el 7% en el salario pagado a los usuarios hombres por hora de trabajo. No se detectan efectos significativos en el empleo de los adultos usuarios, ni tampoco se generan readecuaciones entre el trabajo realizado en la agricultura y otras labores⁶¹. En resumen, debido a la limitada capacidad de las transferencias de los PTC para cubrir el déficit de ingresos de los indigentes y los pobres (véanse los cuadros V.2 y V.3) —sobre todo el de estos últimos— las familias que participan en estos programas no se quedan de brazos cruzados a la espera de la transferencia.

E. Trabajo infantil

La reducción del trabajo infantil ha figurado de manera desigual entre los principales objetivos de los PTC en la región, aunque existen algunos programas que incorporan explícitamente este elemento. El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) del Brasil busca sacar de la situación de trabajo a todos los menores de 16 años y el programa Abrazo del Paraguay, dirigido a niños de hasta 14 años que están en situación

⁶¹ Estos autores utilizan la información proveniente de evaluaciones experimentales de los programas construidas sobre la encuesta de evaluación de Progresá (ENCCEL) con líneas base de noviembre de 1997 y marzo de 1998, y seguimientos realizados en noviembre de 1998, marzo de 1999 y noviembre de 1999 (Alzúa, Cruces y Ripani, 2010, pág. 8).

de calle o trabajan en la vía pública, busca contribuir a la realización de sus derechos a la salud, la educación y la protección social⁶². En otros casos, el trabajo infantil ha sido tomado en cuenta de manera implícita y las transferencias monetarias han sido diseñadas para cubrir el costo de oportunidad —además del costo directo— que implica para las familias pobres enviar a los niños a la escuela en lugar de ponerlos a trabajar⁶³.

Con respecto a los efectos que se han constatado en este ámbito, los resultados son variables y, en general, muestran una tendencia de las familias usuarias a combinar las dimensiones de trabajo y asistencia escolar, más que a reemplazar totalmente la primera por la segunda. Skoufias y Parker (2001) identifican en México un descenso en la participación laboral de los niños usuarios de Progres y una mayor probabilidad de que pasen más tiempo en actividades relacionadas con la escuela. En particular, el tiempo que las niñas destinan a labores domésticas se redujo, aun cuando se enfatiza que la tensión entre el trabajo y la escuela afecta mayoritariamente a los niños. En el caso del programa Tekoporâ del Paraguay, solo es posible identificar un impacto significativo en esta dimensión en el grupo de niños de 4 a 9 años. En el resto de los grupos, se constata que los niños usuarios del programa combinan trabajo y escolaridad, más que abandonar por completo la primera de estas actividades (Veras Soares, Perez Ribas e Issamu Hirata, 2008). En el Brasil, como efecto de los programas de transferencias —principalmente *Bolsa Escola*—, se estima que, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, disminuyó la probabilidad del trabajo infantil de las niñas de 6 a 15 años, así como de los niños de 11 a 15 años que viven en áreas urbanas (Ferro y Nicolella, 2007). No obstante, algunas evaluaciones del programa *Bolsa Escola* muestran que las transferencias no lograban compensar completamente a las familias por los ingresos generados a partir del trabajo infantil (Ferro y Nicolella, 2007; Cardoso y Portela Souza, 2004). Maluccio y otros (2005) estimaron que, como resultado de la RPS de Nicaragua, la proporción de niños de 7 a 13 años que trabajan cayó casi seis puntos porcentuales entre 2000 y 2002. Asimismo, el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador permitió disminuir el trabajo infantil en 17 puntos porcentuales (Schady y Araujo, 2006).

Finalmente, en el caso de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2008) muestra que Familias en Acción ha causado una disminución significativa en las tasas de participación laboral de niñas de

⁶² En el PETI no se incluyen los menores que forman parte de programas de formación de aprendices desde los 14 años.

⁶³ Este es el caso del PRAF de Honduras y de Progres-Oportunidades de México. En México, por ejemplo, la transferencia de Progres era equivalente al 40% del ingreso del trabajo infantil ejecutado por niños de la misma edad no insertos en el programa (De Janvry y Sadoulet, 2006b).

10 a 17 años (con una reducción del 36% en áreas rurales y del 29% en áreas urbanas (DNP, 2008, pág. 79)) y de niños en la misma franja etaria (con un descenso del 19% en zonas rurales)⁶⁴. Sin embargo, Attanasio y otros (2008) no encuentran un impacto significativo de Familias en Acción en el trabajo remunerado de los niños usuarios, mientras que el trabajo doméstico se redujo entre 10 y 13 puntos porcentuales.

F. Empoderamiento de las mujeres

En cuanto al efecto positivo que los PTC podrían tener sobre variables de empoderamiento y autonomía de las mujeres, Escobar y González de la Rocha (2004, 2009) muestran, sobre la base de evaluaciones cualitativas de Progres-a-Oportunidades, que estas han incrementado su autoestima y su posición dentro de la comunidad al ser receptoras de los beneficios del programa, algo que también se ha verificado en el Brasil (Veras Soares y Silva, 2010a, 2010b). Como se revisó en la sección V.C, la disponibilidad de recursos les permite tener cierto control sobre las decisiones domésticas y de consumo, y es posible afirmar que su bienestar ha mejorado.

Sin embargo, el empoderamiento es dependiente de otras variables, además de la disponibilidad de recursos económicos (Escobar y González de la Rocha, 2009; Molyneux, 2009, pág. 41). Si bien las usuarias de *Bolsa Família* en el Brasil han incrementado su poder de negociación en el hogar y las beneficiarias de Chile Solidario afirman haber mejorado su sentido de autonomía, no se han encontrado los mismos resultados en Colombia (Veras Soares y Silva, 2010a, 2010b). Por otra parte, no existe evidencia concluyente con respecto al cambio de la posición de la mujer en la familia y el eventual incremento de episodios de violencia intrafamiliar.

Asimismo, respecto de la interacción entre la burocracia directamente implicada en la implementación de los PTC —que incluye, entre otros, a los funcionarios municipales y al personal médico y docente— y las mujeres encargadas de cumplir las condicionalidades de los programas, Gruenberg (2010) destaca los posibles riesgos de reproducción de las inequidades de género a través de prácticas clientelares⁶⁵. Para indagar en esta problemática, el autor analiza el desempeño de tres mecanismos de control del clientelismo en los PTC de la región (la transparencia, la

⁶⁴ El estudio del DNP (2008) se basa en tres encuestas de panel realizadas en tres municipios de Colombia en 2002, 2003 y 2006.

⁶⁵ En el caso del programa Oportunidades, el sector de la salud (39%) fue el que recibió más denuncias de abusos, como solicitudes de dinero, faenas, proselitismo y maltrato. También fueron sujeto de denuncias las vocales del programa (34%), el personal del programa (10%), las autoridades municipales (7%) y el sector educativo (5%), entre otros actores (Gruenberg, 2010, págs. 16-17).

rendición de cuentas y la participación ciudadana) y concluye que, si bien existen avances en el combate al clientelismo, estos son insuficientes para garantizar la inclusión y el control de los programas por parte de las mujeres destinatarias, así como para ejecutar sanciones efectivas a las prácticas clientelares desde un enfoque de género y derechos. Esto se manifiesta, especialmente, en la falta de canales interculturales aceptables y adaptados a las diversas realidades culturales de las destinatarias para la realización de las denuncias.

Sobre el diseño de los PTC, se ha criticado el hecho de que se conciba a las mujeres como instrumentos, más que como sujetos en su acción (Molineux, 2009; Martínez y Voorend, 2008). Así, por ejemplo, Martínez y Voorend (2008) han criticado a estos programas en función de la ausencia de una mirada multidimensional de equidad, dentro de la cual se incorpore transversalmente un enfoque de género⁶⁶. Concentrándose en los casos de Avancemos de Costa Rica, Chile Solidario y Red Solidaria de El Salvador, las autoras describen cómo estos programas no logran instalar servicios y políticas públicas para crear autonomía en relación con la inserción laboral femenina y reproducen una visión “maternalista” del acceso a los recursos públicos.

Holmes y otros (2010) remarcan que pocos estudios de impacto han presentado resultados concluyentes respecto de los efectos de la incorporación de un enfoque de género en los PTC. Entre la información disponible para la dimensión de empleabilidad femenina, relatan que las usuarias de *Bolsa Familia* son más propensas a tener un trabajo remunerado que las mujeres que no participan de este programa, aun cuando otros estudios afirman que ven reducida su jornada de trabajo. En el caso de Familias en Acción, se observa que el programa incrementa la inserción laboral femenina en áreas urbanas, sin efecto sobre la cantidad de horas que se trabaja, mientras que en Chile Solidario se constata un incremento de la participación laboral femenina, especialmente en hogares rurales y de jefatura masculina.

Uno de los nudos críticos que enfrentan los PTC es la débil o nula consideración de estrategias de conciliación del trabajo remunerado y doméstico, así como de compensación frente a la mayor sobrecarga de trabajo doméstico que afecta a las mujeres en el proceso de cumplimiento de las corresponsabilidades —así como en el reajuste del uso del tiempo de los diversos miembros de la familia a partir de la implementación

⁶⁶ Sin embargo, en el caso de Juntos del Perú se busca promover una mayor incorporación de los hombres en actividades domésticas y cambios en sus percepciones sobre el rol de la mujer en el hogar. En los casos de Chile Solidario y Familias en Acción de Colombia, se incorporan temáticas de violencia doméstica en el acompañamiento familiar (Holmes y otros, 2010).

de estos programas— (véase el recuadro V.2), y la ausencia de prácticas que incentiven la corresponsabilidad en el cuidado. En particular, los programas no abordan el tema de la expansión de jardines infantiles y otros servicios de cuidado que faciliten este proceso (Molyneux, 2009, 2006; Staab y Gerhard, 2009; Tabbush, 2009). Son pocos los países de la región que han incorporado alguna previsión al respecto. Desde 2007, pese a que no integra formalmente la oferta del programa Oportunidades, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de México tiene por objeto contribuir a abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian con niños menores de 4 años, en hogares con ingresos mensuales de hasta 1,5 salarios mínimos. En Chile, el programa Chile Crece Contigo, que forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social junto a Chile Solidario, pretende expandir el acceso de los niños más pobres a la educación preescolar. Sin embargo, en este caso, el foco está puesto en los niños como sujetos de demanda y no en la ampliación de las posibilidades de inserción laboral de las madres (Staab y Gerhard, 2009). Incluso en el caso de los programas que se definen a partir de un objetivo de promoción de la empleabilidad de las destinatarias, o que lo incorporan de manera complementaria, como era el caso de los programas Familias por la Inclusión Social y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina, no se implementó una estrategia que facilitara la conciliación del cuidado y el trabajo (Pautassi y Zibecchi, 2010).

Recuadro V.2
ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL REAJUSTE DE LA DISTRIBUCIÓN DEL
TIEMPO EN LA FAMILIA

Los datos existentes para la población económicamente activa en América Latina muestran que las mujeres no solo dedican más tiempo al trabajo doméstico, sino que tienen una carga total de trabajo (es decir, las horas que trabajan en forma remunerada y no remunerada) mayor que la de los hombres (CEPAL, 2010a). A partir de estos datos, es fácil inferir que la suma de una carga adicional de responsabilidades propias de las dinámicas de cuidado tendrá una repercusión importante en la carga total de trabajo de las mujeres y en las posibilidades de combinar trabajo remunerado y no remunerado (Pautassi y Zibecchi, 2010).

Gammage (2010) ha hecho un primer esfuerzo por cuantificar el costo que podría implicar para las mujeres el reajuste de la distribución del tiempo dentro de la familia generado a partir de estos programas. Sobre la base del PTC Mi Familia Progresá de Guatemala, y tras calcular el uso del tiempo de hombres y mujeres en este país utilizando los datos provistos por un módulo especial de uso del tiempo incorporado en la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2000, Gammage establece que el valor total del trabajo no remunerado equivale a entre un 25,7% y un 34,2% del

Recuadro V.2 (conclusión)

PIB⁶⁷. Las mujeres y niñas aportan el 70% de este trabajo no remunerado y son pobres en términos de tiempo. Las mujeres pobres son doblemente pobres: en términos de ingresos y de tiempo. A esta constatación, la autora añade una estimación del valor del tiempo extra que las mujeres deben destinar a las labores domésticas como resultado de la disminución del trabajo infantil, uno de los objetivos esperados de los PTC. Concluye que el valor de las transferencias no logra compensar enteramente el aumento del trabajo no remunerado que afecta, de manera especial, a las mujeres. Esto lo hace tomando en consideración los resultados obtenidos para el programa Oportunidades de México, donde se aprecia que, en promedio, el trabajo infantil se reduce unas 10 horas semanales. Si se calcula que esta reducción equivale a una transferencia de tiempo de trabajo doméstico para un adulto de 8 horas semanales, la transferencia monetaria de 300 quetzales considerada en el programa Mi Familia Progresiva no logra compensar el costo extra del uso del tiempo que las mujeres deben asumir.

Gammage entrega asimismo datos relevantes respecto del posible reajuste en el uso del tiempo a partir de la implementación de un PTC. Esto muestra la necesidad de abordar la mayor demanda de tiempo no remunerado para el cumplimiento de las corresponsabilidades —que afecta de manera desproporcionada a las mujeres— en el cálculo de las transferencias monetarias. Al mismo tiempo, se visibiliza la necesidad de contar con información estadística precisa, actualizada y desagregada respecto de la distribución del uso del tiempo entre los diferentes miembros de los hogares destinatarios de este tipo de programas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile, 2010; S. Gammage, "Time pressed and time poor: unpaid household work in Guatemala", *Feminist Economics*, Vol. 16, N° 3, 2010; y L. Pautassi y C. Zibecchi, "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias", *serie Políticas sociales*, N° 159 (LC/L.3198-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

⁶⁷ La encuesta se administró a cada miembro mayor de 7 años de los hogares seleccionados, a quienes se consultó respecto del tiempo asignado dentro de su jornada a actividades remuneradas y no remuneradas —incluidas tareas domésticas, cuidado de los niños, trabajo en granjas familiares, cuidado de animales, elaboración de artesanía, reparación de la vivienda, compras y trámites—, además de los estudios y la recreación.

Capítulo VI

Institucionalidad y sostenibilidad

Diversos autores han recalcado el papel que pueden jugar los PTC como puerta de entrada para familias pobres y vulnerables a sistemas integrales de protección social inclusiva, basados en una perspectiva de derechos (véase el recuadro VI.1) (Cecchini y Martínez, 2011; Bastagli, 2009; Simões, 2006). Sin embargo, esto depende, en gran medida, de que estos programas logren encontrar un lugar en la política social que sea armónico y sostenible en el tiempo, tanto en términos funcionales como institucionales. Si bien en varios casos la implementación de un PTC ha permitido llegar a poblaciones que antes no recibían beneficios sociales, impulsando la ampliación de la oferta a nivel local y sentando las bases para un trabajo intersectorial (Cecchini y Martínez, 2011), en otros la dependencia de los ciclos electorales, la falta de apoyo político y financiero, y el escaso arraigo en la institucionalidad pública han contribuido a acrecentar la fragmentación de la política social y a reforzar su falta de efectividad.

Atendiendo a los problemas de sostenibilidad financiera y política de los PTC, abordaremos aspectos cruciales para que estos puedan convertirse, efectivamente, en parte de sistemas integrales de protección social: la creación de marcos legales y espacios institucionales adecuados para su operación, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, la transparencia de los registros de destinatarios y la búsqueda de sinergias intersectoriales.

Recuadro VI.1
**PROTECCIÓN SOCIAL, PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
 CONDICIONADAS Y ENFOQUE DE DERECHOS**

La CEPAL ha llamado a fortalecer los sistemas de protección social de cara a las obligaciones que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos. El papel de los programas de transferencias condicionadas (PTC) en la construcción de sistemas integrales de protección social es relevante en cuanto pueden contribuir a garantizar pisos mínimos de ingreso y conectar a la población más pobre y vulnerable con la oferta de políticas y servicios sociales, dos objetivos fundamentales desde un enfoque de derechos (Cecchini y Martínez, 2011).

También desde un enfoque de derechos, aún hay algunos elementos de los PTC que deben fortalecerse (Naciones Unidas, 2009). Además de destacar la importancia de la existencia de mecanismos de participación y rendición de cuentas (véase la sección VI.C) y transparencia (véase la sección VI.D), ha surgido una preocupación particular en cuanto a las condicionalidades, puesto que la realización de los derechos humanos no puede estar condicionada a ningún requerimiento, ya que esa situación vulnera el principio de no discriminación.

Otro punto fundamental del enfoque de derechos es el de la accesibilidad de las prestaciones de las políticas para todos quienes sean sus sujetos. En este sentido, junto a la exhaustividad en el proceso de identificación de estos últimos, debe ponerse especial atención en que la focalización de estos programas, realizada conforme a la disponibilidad de servicios públicos, no genere casos de discriminación. Si bien este ámbito se encuentra en estrecha conexión con los límites institucionales y financieros de cada país, que dificultan el avance hacia la cobertura universal de servicios básicos, es relevante considerarlo desde la perspectiva de los derechos humanos. En este punto, también deben tomarse en cuenta los requerimientos que impone el principio de complementariedad de los derechos. Así, por ejemplo, los PTC deben prever su adecuación a los contenidos que definen los derechos de los pueblos indígenas (Robles, 2010).

De esta forma, se ha recomendado considerar explícitamente el enfoque de derechos, en cuanto un conjunto de principios guías y requerimientos, no solo para las etapas de diseño e implementación de los PTC, sino también para su seguimiento y evaluación. El tamaño del presupuesto asignado a la ejecución de los programas desde la óptica de las obligaciones de progresividad y no discriminación de los Estados, la definición y el cumplimiento de garantías y mínimos sociales, y los mecanismos que permitan su exigibilidad y transparencia son tres temas que reclaman mayor atención en la literatura sobre estos programas (Balakrishnan, Elson y Patel, 2010).

Fuente: S. Cecchini y R. Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011; Naciones Unidas, "Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona" (A/HRC/11/9), 27 de marzo de

Recuadro VI.1 (conclusión)

2009; M. Robles, "Focalización de la Red de Oportunidades, retos y posibilidades", documento presentado en el Foro internacional sistema de protección social: avances y perspectivas, Panamá, 4 de junio de 2009; R. Balakrishnan, D. Elson y R. Patel, "Rethinking macro economic strategies from a human rights perspective (Why MES with human rights II)", Marymount Manhattan College, 2010.

A. Sostenibilidad financiera y política

En consonancia con la historia de la política social en la región, los PTC no han estado exentos de problemas de sostenibilidad financiera y política.

El caso de la Red de Protección Social (RPS) nicaragüense es ilustrativo al respecto. La RPS, financiada con un préstamo del BID, tuvo un éxito razonable, pero con el cambio de gobierno en 2007, fue remplazada con otras iniciativas de reducción de la pobreza, como Hambre Cero y Usura Cero (Cecchini y otros, 2009). Diversos autores (Maluccio, 2005; Fiszbein y Schady, 2009; Moore, 2009b) destacan a la RPS por sus efectos positivos, tanto en indicadores de pobreza como de desigualdad, dados los montos de las transferencias y su efectiva focalización. Este programa habría permitido, además, aumentar los niveles de consumo de los hogares usuarios, tanto en términos cuantitativos como cualitativos (mayor ingesta de alimentos con altos contenidos nutricionales). Sin embargo, solo duró el tiempo en que fue desembolsado el préstamo del BID que lo financió (de 2000 a 2006), tras lo cual se extinguió junto con sus beneficios y, como es de esperarse, los efectos mencionados. De este modo, su impacto terminó siendo solo momentáneo por su dependencia de una débil sostenibilidad política y financiera.

Para cumplir con sus objetivos, los programas deben, por lo tanto, ser concebidos ex ante como programas de largo plazo y parte de una política estatal que no esté sujeta a cambios de gobierno. Esto implica el establecimiento de mecanismos estatales de financiamiento, en lugar de depender simplemente de donantes extranjeros (Cecchini, 2009). En los programas piloto en países pequeños financiados con fondos externos, además de los problemas propios de la implementación de cualquiera de estos programas, se deben enfrentar otros problemas derivados de la diferencia de expectativas y posiciones entre los representantes de los gobiernos y de los organismos financieros.

Como lo muestran los casos de Honduras y Nicaragua, es frecuente observar contradicciones entre los términos de referencia de los préstamos y los objetivos de los programas. Los préstamos de los organismos internacionales no incluyen únicamente los recursos financieros y el aporte que puedan hacer los equipos de técnicos especialistas que ayudan en la implementación, guía y promoción de la eficiencia y eficacia de los programas, sino también condiciones respecto de cómo utilizar dichos recursos y restricciones importantes en los plazos y las fechas relacionadas

a la entrega de recursos⁶⁸. Como muestran Levy y Rodríguez (2005), en el caso de Progres, la decisión de financiar la primera etapa del programa con recursos propios pasó, entre otras cosas, por la intención de protegerlo de estas condiciones y riesgos. De este modo, instituciones como el Banco Mundial y el BID recién entraron a jugar un papel importante en términos financieros cuando el programa ya se encontraba consolidado y había comenzado a expandirse hacia las áreas urbanas bajo el nombre de Oportunidades (ibíd.).

Consideraciones de visibilidad política pueden interferir en los tiempos, la lógica y el diseño de los programas, y, de este modo, perjudicar su efectividad y el cumplimiento de sus objetivos. Estas tienen mayor probabilidad de surgir en contextos con institucionalidad débil, especialmente en países con una historia reciente de política social y sistemas políticos que privilegian la actividad política personalista y los líderes caudillistas. En estos contextos, la política pública tiende a ser vista como política de gobierno y no como política de Estado, de modo que los apoyos políticos a determinados programas pueden llevar a identificarlos con las personas o los sectores que los impulsan, lo que representa un desafío serio para su sostenibilidad más allá de los horizontes electorales (Britto, 2006; Cecchini y otros, 2009).

Sin embargo, esto también puede darse en contextos de una institucionalidad más consolidada⁶⁹. Por ejemplo, en el caso de uno de los programas más grandes de la región y con mayor historia, como es Oportunidades, Banegas (2008) critica las modificaciones hechas a los mecanismos de egreso de dicho programa —la introducción del Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA)— en el marco de cambios de gobierno que, a juicio del autor, tienen un impacto negativo en el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo humano.

B. Marco legal y anclaje institucional

El marco legal y el anclaje institucional de los PTC remiten al establecimiento de derechos que garanticen el acceso de los ciudadanos

⁶⁸ Esta situación no es exclusiva de los países más pequeños y con menos tradición de política social. Por ejemplo, en el caso de Colombia, el Comité de Calidad de Familias en Acción, encargado de proponer ajustes y modificaciones a las reglas de operación del programa, debe solicitar la aprobación de la banca multilateral —que financia el programa— antes de hacer efectivos los cambios o ajustes propuestos (Acción Social, 2008).

⁶⁹ Como afirma Román (2010), considerando los cambios de ejes programáticos y prioridades que sufrió el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) costarricense al asociarse a la Presidencia de la República durante los años noventa, los problemas de sostenibilidad política no son ajenos a los países con democracias reconocidas por su mayor estabilidad en la región.

al conjunto de prestaciones de los programas y a su protección respecto de las fluctuaciones políticas y económicas. Estos marcos permiten la instalación y perdurabilidad de los programas en el aparato público, así como la generación de las estructuras y los vínculos de coordinación interinstitucional pertinentes para la producción de las prestaciones ofrecidas. Como destacan Levy y Rodríguez (2005) para Progresá, la definición de procedimientos y reglas de operación muy detalladas y precisas contribuye de manera importante a disminuir el conflicto entre las distintas dependencias administrativas (véase también Repetto, 2009).

Más allá de que un programa pueda funcionar bien en un determinado escenario y tener resultados positivos, implementar un PTC sin marcos legales e institucionales claros y específicos supone una serie de riesgos, no solo en términos del alcance, continuidad y legitimidad del programa (Hailu, Medeiros y Nonaka, 2008; Repetto, 2009), sino también de protección de estándares en materia de derechos humanos (Naciones Unidas, 2009). Este último aspecto es central, pues una vez que los programas dejan de funcionar, los usuarios pueden quedar en situaciones aún peores que previo a la intervención (ibíd.)⁷⁰. Medeiros, Britto y Veras Soares (2008), por ejemplo, muestran la distinta situación de dos programas de transferencias monetarias en el Brasil: *Bolsa Família* y el *Benefício de Prestação Continuada* (BPC)⁷¹. El primero se asienta sobre una ley que establece de manera algo subjetiva (sic) que la selección de destinatarios depende de la disponibilidad de recursos y de la coordinación entre las estructuras federal y municipal. De este modo, aun cuando se encuentra establecida por ley, la recepción de los beneficios de *Bolsa Família* no depende únicamente del cumplimiento de los criterios de elegibilidad del programa, sino de que existan recursos para ello. El BPC, en cambio, se estableció en la Constitución de 1988 y, en tanto que derecho constitucional, debe otorgarse a toda persona que cumpla el criterio de elegibilidad, además de poder exigirse legalmente en caso de que esto no fuera así.

Como se muestra en el cuadro VI.1, si bien varios programas han logrado establecer marcos legales específicos que rigen sus procedimientos, muchos de ellos son decretos presidenciales o acuerdos gubernativos, lo que no asegura el consenso de todos los sectores políticos y representa una amenaza para su sostenibilidad.

⁷⁰ González de la Rocha (2008) muestra que las familias beneficiarias de Oportunidades que egresaron abruptamente del programa presentaron procesos típicos de adaptación o reacción ante situaciones de crisis económica: prácticas restrictivas del consumo, deserción escolar y aumento de la participación femenina en el trabajo, entre otros.

⁷¹ Pensión no contributiva para adultos mayores y personas con discapacidad en situación de pobreza.

Por otra parte, la implementación de un PTC comporta la generación de estructuras administrativas y de gestión ad hoc, y su inserción en el sector público a través de organismos responsables y ejecutores. En este sentido, parece haber una tendencia a instalar los PTC en ministerios de desarrollo social y de planificación (véase el cuadro VI.1), lo que es congruente con su inserción en estrategias de plazos mayores dentro del conjunto de la política social, aunque en algunas ocasiones se trata de ministerios jóvenes o excesivamente técnicos, lo que les resta peso político (Repetto, 2009). Este anclaje institucional debería permitir una mayor intersectorialidad en la dirección del programa, aunque a costa de una atención menos precisa de los elementos relativos a cada sector particular, lo que puede acarrear problemas cuando los programas tienen fuertes objetivos en componentes específicos de capacidades humanas⁷².

Un segundo conjunto de PTC parte más bien de un punto de vista sectorial, o sea que se incorpora a la estructura de los ministerios y las secretarías sectoriales (véase el cuadro VI.1). Si bien esto tiene que ver con que algunos programas tienen orientaciones sectoriales específicas, reduce su capacidad de articulación con otros sectores y puede tender a generar duplicidad de funciones y acciones. En la decisión sobre una u otra forma se considera la experiencia en el manejo de cierta población objetivo en cada secretaría —destinatarios individuales (por ejemplo, estudiantes) en el caso de los ministerios sectoriales frente a familias u hogares en el caso de los ministerios de desarrollo social—, la mayor experiencia con programas focalizados y familias pobres en los ministerios de desarrollo social (aunque también una más vasta historia de prácticas de asistencialismo y clientelismo) y la mayor experiencia con programas universales en los ministerios de ramo. El caso del Brasil y la transformación de sus programas sectoriales *Bolsa Escola* (educación) y *Bolsa Alimentação* (salud) en el programa intersectorial *Bolsa Família* es una buena muestra de las compensaciones que se producen entre la efectividad en los objetivos de desarrollo humano y la racionalización de la política social y sus estructuras (Draibe, 2006)⁷³.

Un tercer grupo de PTC se asienta en estructuras altamente subordinadas a las fluctuaciones políticas, como los organismos que

⁷² Reimers, DeShano da Silva y Trevino (2006) destacan los problemas que surgen en el sector de la educación cuando los programas no son gestionados por los ministerios del ramo. Entre ellos, mencionan la falta de una especificidad propiamente educacional en el abordaje de los problemas, la poca consideración de las experiencias acumuladas en la materia y la baja participación de los funcionarios del sector. Véase el caso del Brasil en Draibe (2006).

⁷³ En Levy y Rodríguez (2005, págs. 119 y siguientes) puede encontrarse un relato de las estrategias de racionalización de programas y recursos fiscales asociadas a la implementación de Progreso en México.

dependen directamente de la Presidencia de la República o del despacho de la Primera Dama, lo que se observa en algunos países centroamericanos (véase el cuadro VI.1; Cecchini y otros, 2009; Bastagli, 2009). En estos casos, en los que se registra una personificación de los programas, el riesgo de insostenibilidad política resulta considerable.

Cuadro VI.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): MARCO LEGAL Y ANCLAJE INSTITUCIONAL DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

País	Programa	Organismos involucrados		Marco legal
		Responsable	Ejecutor	
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Decreto núm. 1.602/2009 de noviembre de 2009, modificando el ya existente Régimen de Asignaciones Familiares ley núm. 24.714
	Familias por la Inclusión Social	Ministerio de Desarrollo Social	Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano	Resolución MDS núm. 825/05 Decreto PEN núm. 1.506/04 Modificados en 2009 por Resolución MDS núm. 3.380
	Programa Ciudadanía Porteña	Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad Autónoma de Buenos Aires	...	Ley núm. 1.878 de la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	...	Normativa núm. 165/02 Decreto núm. 565/02 Decreto núm. 39/03 Decreto núm. 144/03 Decreto núm. 1353/03 Decreto núm. 696/03 Decreto núm. 1.506/04 Ley núm. 26.077
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto	Ministerio de Educación	Ministerio de Educación	Decreto supremo núm. 28.899 (2006) Decreto supremo núm. 29.321 (2007)

Cuadro VI.1 (continuación)

País	Programa	Organismos involucrados		Marco legal
		Responsable	Ejecutor	
	Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy de Padilla”	Ministerio de Salud y Deportes	Ministerio de Salud y Deportes	Decreto supremo núm. 0066 (2009) Decreto supremo núm. 0426 (2010)
Brasil	<i>Bolsa Família</i>	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	- <i>Secretaria Nacional de Renda de Cidadania</i> (SENARC) - <i>Conselho Gestor do Programa Bolsa Família</i> (CGPBF)	Ley núm. 10.836/2004 Decreto núm. 5.209/2004 Decreto núm. 6.135/2007 Decreto núm. 6.157/2007 Medida provisoria núm. 411/2007 Decreto GM / MDS núm. 321 del 29 de septiembre de 2008 Decreto núm. 6.917/2009 Decreto núm. 7.447/2011
	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)	Ministerio de Desarrollo Social Combate del Hambre	<i>Sistema Único de Assistência Social</i> (Suas)	Decreto núm. 458, octubre de 2001 Decreto GM/MDS núm. 666, diciembre de 2005
	<i>Bolsa Escola</i>	Ministerio de Educación	...	Ley núm. 10.219
	<i>Bolsa Alimentação</i>	Ministerio de Salud	...	MP 2.206-01 Decreto núm. 1.770 (20/09/2001)
	<i>Cartão Alimentação</i>	<i>Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome</i> (MESA)	...	MP 108 (27/02/2003) Ley núm. 10.689 (13/06/2003)
	Chile Solidario	Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	Secretaría Ejecutiva de Protección Social	Ley núm. 19.949 Decreto 29 (2011)
	Familias en Acción	Presidencia de la República	Agencia Presidencial ... para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)	

Cuadro VI.1 (continuación)

País	Programa	Organismos involucrados		Marco legal
		Responsable	Ejecutor	
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	Secretaría de Educación Distrito Capital	...	Resolución núm. 4.671
	Red Juntos	Departamento Nacional de Planeación Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional Ministerio de Protección Social	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)	Documento Conpes Social 102 de 2006 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos
Costa Rica	Superémonos	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	...
	Avancemos	Viceministerio de Desarrollo Social	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Decreto ejecutivo núm. 33.154-MP-Mideplan-MEP-MTSS-MIVAH Decreto núm. 33.677MP-MEP-MIVAH
Ecuador	Bono Solidario	...	Ministerio de Bienestar Social (hasta 2000, Ministerio de Finanzas y Crédito Público)	...
	Bono de Desarrollo Humano	Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	Programa de Protección Social (PPS)	Decreto ejecutivo núm. 347-A /2003 Decreto ejecutivo No. 12 /2007 Decreto ejecutivo No. 1824 /2006
El Salvador	Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria)	Presidencia de la República (Secretario Técnico)	- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	Decreto ejecutivo núm. 11 (2005): creación programa Red Solidaria Decreto ejecutivo núm. 56 (2009): creación Comunidades Solidarias Decreto ejecutivo núm. 72 (2010): ampliación de la cobertura del

Cuadro VI.1 (continuación)

País	Programa	Organismos involucrados		Marco legal
		Responsable	Ejecutor	
				programa a la "pobreza moderada"
Guatemala	Mi Familia Progresa	Ministerio de Educación en el marco del Consejo de Cohesión Social	Ministerio de Educación, Unidad de Ejecución Especial	Acuerdos gubernativos núm. 117-2008, núm. 273-2008 y núm. 52-2009
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	Presidencia de la República (Secretaría de Estado)	Programa de Asignación Familiar (PRAF), Ministerio de Salud y Ministerio de Educación	Decreto ejecutivo PCM-010 (2010) Decreto ejecutivo PCM-024 (2010)
	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	Presidencia de la República	PRAF	Decreto ley núm. 127-91 Acuerdo legislativo núm. 127-91 Acuerdo ejecutivo núm. 135-92
	PRAF/BID III	Presidencia de la República	- PRAF - BID	...
	PRAF/BID II	Presidencia de la República	- PRAF - BID	...
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH)	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	...	...
México	Oportunidades (ex Progresa)	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (marzo de 2002)
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS)	Fondo Social Suplementario (FSS)	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) (Fase I) Ministerio de la Familia (Fase II)	...
	Sistema de Atención a Crisis (SAC)	Programa de Solidaridad para el Desarrollo	Ministerio de la Familia	...
Panamá	Red de Oportunidades	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Secretaría del Sistema de Protección Social	...

Cuadro VI.1 (conclusión)

País	Programa	Organismos involucrados		Marco legal
		Responsable	Ejecutor	
	Programa de bonos familiares para la compra de alimentos	Presidencia de la República	Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nutricional (SENAPAN)	...
Paraguay	Tekoporã	Presidencia de la República	Secretaría de Acción Social (SAS)	Decreto núm. 1.928 (2009)
	Abrazo	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNa)	Fundación DEQUENÍ, Fundación JOGUERAJA	Decreto presidencial núm. 869
Perú	Juntos	Presidencia del Consejo de Ministros	...	DS núm. 032 PCM-2005; DS núm. 062 PCM-2005
República Dominicana	Solidaridad	Presidencia de la República	- Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales - Administradora de Subsidios Sociales (ADESS)	Decreto núm. 536-05
Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP)	Ministerio de Desarrollo Social	...	...
Uruguay	Asignaciones Familiares	Ministerio de Desarrollo Social y Unidad de Seguimiento	Ministerio de Desarrollo Social Banco de Previsión Social (BPS)	Ley núm. 18.227 que abroga las leyes núm. 17.139 y núm. 17.758
	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	...	Ley núm. 17.869 de 2005

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

Una dificultad mayor en términos institucionales remite directamente a un problema de capacidades. En ocasiones, los PTC han consistido en intervenciones aisladas que, más que integrar la institucionalidad social, han tendido a fragmentarla y a generar estructuras paralelas con escasa o nula integración entre sí y aún menor sintonía con las políticas sectoriales (Cecchini y otros, 2009; Moore, 2008). Algunos PTC que han surgido como soluciones de emergencia o programas piloto apoyados por la cooperación internacional han tendido a basarse en una institucionalidad y estructuras preexistentes (como en el caso del Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras) o han generado estructuras provisionales que se extinguieron cuando se terminaron los recursos de los préstamos o las donaciones (como se vio en el caso nicaragüense).

Además de los marcos legales y la institucionalidad, resulta necesario recalcar la importancia de las reglas informales y de las prácticas y los vínculos históricos de los actores en juego, y no solo de las reglas y los procedimientos escritos y explícitos (Repetto, 2009). A esto se añade la centralidad de los liderazgos y las voluntades políticas en los casos exitosos (ibíd.). Siguiendo estos puntos, y en relación con lo analizado en este apartado, uno de los mayores desafíos de los PTC, desde el punto de vista de su institucionalización y la creación de sistemas integrales de protección social, es la generación de sinergias entre los apoyos políticos, las capacidades técnicas y la disponibilidad de recursos. En ello resultan fundamentales las propuestas para generar acuerdos marco respecto del acceso, el financiamiento y la solidaridad de las políticas sociales por medio de pactos fiscales y de protección social enmarcados en una noción de titularidad de derechos, como lo ha venido proponiendo la CEPAL (2006; 2008b). En este sentido, experiencias como las de la Argentina, con la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), y el Uruguay, con las Asignaciones Familiares y el Plan de Equidad, muestran el papel que cumplen los liderazgos políticos y los consensos sociales en la implementación de acciones de este tipo. En ambos casos, los esfuerzos llevados adelante buscan ampliar considerablemente la cobertura de los beneficios de la protección social a poblaciones antes excluidas. En el caso de la Argentina, la puesta en marcha de la AUH ha sido fruto de los debates impulsados por la sociedad civil y los círculos académicos (Lo Vuolo, 2010), recogidos por el sector político que finalmente aprobó esta transferencia en 2009. En el Uruguay, lo que facilitó el avance de las reformas emprendidas en materia de asistencia y seguridad social fue el gobierno elegido en 2004 y el hecho de que la coalición que lo apoyaba contara con una mayoría parlamentaria propia (Maldonado y Palma, 2011).

C. Rendición de cuentas y participación ciudadana

La existencia de fenómenos de clientelismo y corrupción en relación con los programas sociales es una característica histórica de la política social en América Latina y el Caribe, y los PTC no han estado exentos de estos problemas. Sin embargo, en varios países se están tomando medidas para contrarrestar estos fenómenos mediante el fomento de la rendición de cuentas y la participación ciudadana⁷⁴.

Según Naciones Unidas (2009), la presencia de mecanismos claros de rendición de cuentas que establezcan las responsabilidades y funciones de los actores involucrados, tanto públicos como privados, hace más fácil que los PTC sean entendidos en términos de titularidad y de derechos, y no como instrumentos de clientelismo que pueden ser manipulados por diferentes actores políticos y sectores que históricamente han gozado de un alto poder de negociación y autonomía.

Asimismo, junto con el establecimiento de mecanismos horizontales de auditoría ejecutados por organismos públicos y de evaluaciones externas, la participación directa de la ciudadanía —o contraloría social— ha adquirido creciente consideración dentro de los debates sobre el control de los programas sociales (Gruenberg y Pereyra, 2009b; Hevia 2009a, 2009b; Olvera, 2009; Pereyra, 2010)⁷⁵. El control que los ciudadanos pueden ejercer va desde la expresión de sus inquietudes y demandas con respecto a la implementación de los programas, hasta la incidencia en cuestiones de diseño, evaluación o vigilancia de su gestión. Desde un enfoque de derechos, la participación se vuelve uno de los principios básicos y exigibles para la ciudadanía, y su consideración debe preverse y promoverse en los programas que se diseñen desde esta óptica.

Aunque, por lo general, el diseño de los PTC no ha tendido a incorporar explícitamente instancias de rendición de cuentas y participación ciudadana, en algunos de estos programas se han introducido mecanismos específicos de este tipo. Al respecto, es posible distinguir entre mecanismos de incidencia indirectos (por medio de

⁷⁴ La rendición de cuentas busca instalar mecanismos para que los funcionarios y organismos públicos estén obligados a dar cuenta de sus acciones y puedan ser sancionados cuando corresponda (Goetz y Jenkins, 2002 en Gruenberg y Pereyra, 2009b). La participación social puede ser entendida como la intervención directa de los agentes sociales en las actividades públicas (Cunill, 1997).

⁷⁵ Takahashi (2009a) destaca la importancia de los mecanismos internos de monitoreo intraestatal y los de evaluación externa de los programas para limitar las prácticas clientelares y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. En el caso de Progres-Oportunidades en México, la autora alude a la intensificación de la competencia electoral ocurrida en ese país y al surgimiento de una sociedad civil más fortalecida como elementos clave para la incorporación de los diversos mecanismos de control de la operación del programa.

sistemas de quejas y denuncias) y directos (a través de la participación de los usuarios en comisiones, comités u órganos colegiados) (Hevia, 2009a, pág. 238). Estas instancias de incidencia pueden ser de naturaleza colectiva o individual, y de escala local o nacional. Los mecanismos implementados caso a caso dan cuenta de la idea de participación que prima en la gestión estatal, que puede ir desde una participación de tipo consultivo hasta otra que suponga un control más activo en la gestión de los programas sociales (Gruenberg y Pereyra, 2009a).

Con respecto a los mecanismos indirectos, en algunos PTC se han implementado espacios de atención a las demandas y quejas ciudadanas en relación con su funcionamiento. Las denuncias pueden hacer mención a irregularidades cometidas en torno a los diversos componentes de estos programas: asignación de beneficios e incumplimiento de requisitos o de condicionalidades. Este es el caso del Sistema de Atención Ciudadana (SAC) del programa Oportunidades de México, que depende administrativamente de la Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social (DAC) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y es financiado por el Presupuesto de Egresos de la Federación. El SAC recibe peticiones ciudadanas en forma de solicitudes, consultas, quejas y denuncias, y ofrece asesoría e información en sus oficinas centrales y estatales. Las demandas se reciben por diversos vías: correspondencia y buzones, correo electrónico, teléfono, fax, audiencia e Internet (Gruenberg y Pereyra, 2009b, pág. 173).

Hevia y Gruenberg (2010) destacan la mejoría experimentada por el SAC en la capacidad para procesar las distintas peticiones, lo que da cuenta de la posibilidad para fortalecer este tipo de institucionalidad. Al analizar su funcionamiento en el período comprendido entre 2003 y 2009, se aprecia un incremento del 130% en las peticiones recibidas. Del total de 786.617 peticiones recibidas en el período, un 83% corresponden a solicitudes y consultas, un 14% corresponden a quejas y denuncias, y un 3% se clasificaron como “otras”, lo que incluye felicitaciones y reconocimientos. Estos autores definen tres áreas en las que sistemas como el SAC pueden fortalecerse: i) disminución del subregistro de las denuncias ciudadanas, ya sea por la falta de personal o por el temor de la ciudadanía a denunciar, ii) incorporación de la variable de género para tener datos sobre la magnitud e importancia de esta variable en la expresión de los abusos de poder, y iii) generación de respuestas institucionales consistentes frente a las denuncias.

Cuando las denuncias recibidas por este mecanismo tienen relación con aspectos eleccionarios, pasan a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). De acuerdo con el informe sobre blindaje electoral de la FEPADE, el programa Oportunidades fue

el que más denuncias electorales generó en 2006 entre los programas operados por la SEDESOL, como vía más recurrente para incidir en el voto (Hevia y Gruenberg, 2010, pág. 176). Por otra parte, cuando las denuncias se vinculan a posibles casos de corrupción de funcionarios federales, la información se deriva a la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública.

En el marco del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina, se formó una Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM), dependiente de la Secretaría de Empleo, Ministerio del Trabajo. La CODEM recibe comunicaciones por teléfono, correo o memos, y personales, tanto en sus oficinas como en las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral a nivel local. En este caso, las denuncias se ingresan directamente a un programa informático que las clasifica para su posterior procesamiento⁷⁶. Cuando las denuncias dan cuenta de un delito, se transfieren a la Unidad Fiscal de Investigación de la Seguridad Social (UFISES), que forma parte del Ministerio Público, y el caso se trata bajo el Código Procesal Penal de la Nación (Hevia y Gruenberg, 2010, pág. 183).

Estos mecanismos se vuelven fundamentales en el caso de denuncias frente a errores de inclusión y operación del programa, así como de abusos relacionados al cobro de condicionalidades. De las quejas presentadas por los usuarios de Oportunidades ante el SAC, un 39% aluden a errores de inclusión y exclusión, un 22% a la suspensión o entrega incompleta de los apoyos económicos, un 13% a errores de operación, un 9% a abuso de poder, un 6% a inconformidades de diseño y un 11% a otros (Hevia y Gruenberg, 2010)⁷⁷.

Asimismo, Gruenberg y Pereyra (2009a) analizaron 5.000 denuncias recibidas por la UFISES entre 2002 y 2008 para los programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Empleo Comunitario en la Argentina. El 80% de estas denuncias correspondieron a la etapa de cumplimiento de la condicionalidad (incluidos casos de cobro injustificado de dinero, exigencia de participación en actividades políticas y amenazas), un 10% correspondieron al pago de la transferencia y un 8% a la etapa de registro en los programas. Además, a juicio de los autores, las prácticas de extorsión no serían neutrales en términos de relaciones de género (véase

⁷⁶ Este incluye las siguientes categorías: “extorsión, corrupción, titulares de programas sin requisitos, inscripción irregular, consejos consultivos, contraprestación irregular, proceso de pago irregular, otra” (Gruenberg y Pereyra, 2009b, pág. 183).

⁷⁷ Como se describe en la sección V.F, las denuncias vinculadas a abusos de poder afectan, principalmente, al sector de la salud, así como a las vocales de los comités de promoción comunitaria y al personal del programa, ante situaciones de maltrato, solicitud de dinero y proselitismo.

la sección V.F). También muestran cómo algunas medidas encaminadas a aumentar la transparencia del proceso, como la introducción de una tarjeta magnética para el pago de beneficios, han tenido una efectividad limitada dado que no tienen efectos sobre las otras etapas (selección de destinatarios y, sobre todo, control y monitoreo). Los autores sostienen, por lo tanto, que el acceso oportuno y eficaz a la información es un aspecto crucial para enfrentar el clientelismo y la corrupción.

Con respecto a los mecanismos directos de contraloría, en los casos de los programas que operan en la Argentina, el Brasil, Colombia, México y el Perú, se ha creado un órgano específico de control colectivo en el que participan los usuarios de los programas y distintas entidades colegiadas y públicas. En México, este órgano corresponde a los comités de promoción comunitaria, que están compuestos por un conjunto de vocales nombradas por las titulares que representan. Estos comités buscan mejorar el vínculo entre las familias usuarias y el personal de los servicios sociales de salud y educación, así como de Oportunidades, mediante la canalización de solicitudes y el fortalecimiento de las diversas acciones del programa. En el caso del programa Familias en Acción de Colombia, se creó la figura de la “madre líder”, elegida en una asamblea por otras usuarias del programa. En el marco del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina, se crearon cerca de 1.800 consejos consultivos locales insertos en los gobiernos municipales (Gruenberg, 2006, en Pereyra, 2010, pág. 101). En el Brasil, el reglamento 246 de 2005 de *Bolsa Família* estableció la conformación de instancias de control social del programa en el espacio local. Desde 2005, se han creado 5.500 de estas instancias, un 44% de las cuales son instancias exclusivas de control para este programa. Para el resto, se sumó la función de las instancias de control social a la gestión de los Consejos Municipales de Asistencia Social (Hevia, 2009b, pág. 7). En ambos casos, se incluye la participación tanto de representantes de los gobiernos locales como de la sociedad civil. Entre las responsabilidades de las instancias de control social se encuentran: constatar que no se cometan errores de inclusión o exclusión en la conformación de los registros de destinatarios, verificar la existencia de servicios de salud y educación adecuados para el cumplimiento de las responsabilidades y realizar tareas de fiscalización del programa.

En el caso del Perú, el organismo a cargo de ejercer labores de contraloría y rendición de cuentas para el programa Juntos es el Comité Nacional de Supervisión y Transparencia. Se trata de una entidad de alcance nacional y composición mixta, que incluye a representantes de la Presidencia, la iglesia, el sector privado, los gobiernos regionales y locales, y la Mesa de Concertación para la Superación de la Pobreza. Junto a la Defensoría del Pueblo, este Comité vela de manera autónoma, bajo un enfoque de derechos y participación, por: i) el adecuado cumplimiento

de los criterios de focalización, afiliación de hogares destinatarios, verificación de condicionalidades y pago de beneficios, ii) la disponibilidad de los servicios sociales requeridos para el cumplimiento de los objetivos del programa, con especial atención en los vinculados a los ámbitos de educación, salud, nutrición e identidad, y iii) la transparencia de las acciones y la operación del programa, así como el uso de los recursos y el acceso a la información. Para ello, opera sobre la base de denuncias y quejas directas, campañas informativas y el análisis periódico del funcionamiento del programa a partir de la información que arroja una muestra aleatoria semestral de destinatarios. Además del Comité Nacional, existen 638 comités locales de supervisión y transparencia, encargados de relevar los aspectos que requieren atención respecto de la implementación local del programa y, cuando corresponde, derivarlos a instancias regionales y, posteriormente, a nivel nacional. En 2008 se procesaron 1.441 quejas, un 47% de las cuales lograron resolverse, pese a que fueron atendidas con cierta demora (Ascue Meléndez, 2009).

Si bien estos instrumentos abren oportunidades de contraloría, existen riesgos y debilidades en ambos tipos de mecanismos. Aunque la existencia de mecanismos indirectos que permitan el envío discreto de información sobre denuncias e inquietudes resulta relevante para proteger a los PTC de posibles manipulaciones electorales o de otro tipo, estos mecanismos son insuficientes para garantizar la contraloría social de los programas (Olvera, 2009, pág. 289). Estos sistemas son altamente dependientes de la calificación y disponibilidad de los recursos humanos encargados de interactuar con las denuncias y muchas veces enfrentan limitaciones de recursos económicos para su operación. Asimismo, subsiste el desafío de gestionar de la mejor manera posible la información que llega⁷⁸.

En el caso de los mecanismos directos, emergen desafíos que se vinculan a situaciones coyunturales, así como límites de corte más estructural respecto de la posible falta de autonomía en la operación y el riesgo que tienen de ser cooptados por los gobiernos locales. La capacidad operativa del Comité Nacional de Supervisión y Transparencia del Perú, por ejemplo, se ha visto afectada por la crisis económica reciente y la menor disponibilidad de recursos. Las dificultades de índole climático y de acceso a los territorios, así como las situaciones de conflicto e inestabilidad local en contextos marcados por el narcotráfico y el terrorismo, también

⁷⁸ Una buena práctica en este sentido es la de *Bolsa Familia*, donde, ante la gran cantidad de llamados telefónicos que se recibían a diario en el centro de llamados del Ministerio de Desarrollo Social, se organizaron misiones técnicas a los municipios donde se concentran las mayores tasas de denuncia para recabar información, resguardando la seguridad de los denunciantes y generando recomendaciones apropiadas (Gruenberg y Pereyra, 2009b, pág. 194)

limitan su acción (Ascue Meléndez, 2009). En México, tanto la ley general de desarrollo social como el Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) establecen disposiciones concretas para la incorporación de mecanismos de contraloría en el seguimiento a programas públicos, que se vuelven insuficientes para garantizar la representación de la ciudadanía en los debates sobre programas sociales (Hevia, 2009a; Olvera, 2009). De acuerdo con Hevia (2009a, pág. 260), los comités de promoción comunitaria tienen una cobertura limitada: a fines de 2005, el 32% de los usuarios no estaban representados por esta estructura, sus reglas de operación eran definidas unilateralmente por el programa⁷⁹ y la única herramienta de control era la presentación de quejas y denuncias ante el SAC⁸⁰. Para este programa no existen instancias de incidencia ciudadana durante el proceso de planificación, focalización o evaluación, y los comités de promoción comunitaria no tienen el poder necesario para convocar a los actores técnicos y políticos encargados de su implementación.

En el caso mexicano, también se evidencia escasa comunicación entre los comités y los organismos públicos encargados de gestionar mecanismos de contraloría social horizontal (auditorías o fiscalizaciones) a fin de articular esfuerzos. La población tiene poco conocimiento de las instancias existentes y estas se conciben, más bien, como un requisito de naturaleza administrativa. Se ha constatado, asimismo, que varios actores organizados en las localidades donde se implementa Oportunidades no participan de instancias de contraloría del programa, cuestión que se hace necesario fortalecer (Hevia, 2010).

Finalmente, se han registrado denuncias de proselitismo en contra de las vocales que componen los comités de promoción comunitaria. Estos comités no cuentan con recursos monetarios para su operación y las vocales están obligadas a destinar considerables recursos de tiempo y monetarios para poder participar. Esto ha llevado a que con frecuencia las vocales soliciten una cuota a las otras participantes, lo que contraviene las disposiciones del programa y la finalidad de la transferencia (Hevia, 2010, pág. 129).

⁷⁹ En estas reglas, se incluyen las normativas sobre conformación de los grupos, cantidad de participantes, requisitos para la selección de los vocales, duración de los cargos, y funciones y atribuciones. Así, por ejemplo, solo el personal de Oportunidades está autorizado para sustituir o nombrar vocales.

⁸⁰ Debe considerarse el bajo nivel de resolución de las quejas recibidas por organismos como el SAC. Hevia (2009a, pág. 263) precisa que, del total de 225 denuncias recibidas en el período comprendido entre el segundo semestre de 2004 y el primero de 2005, solo 34 casos fueron estudiados con mayor detalle y 1 resultó en una sanción (la destitución de un enlace municipal). En el 48% de los casos, se orientó a los denunciante para que presentaran su situación ante otros organismos.

D. Transparencia de los registros de destinatarios

La transparencia y accesibilidad de los registros de destinatarios de los PTC para diversas personas que pudieran estar interesadas en conocerlos es otro elemento fundamental para garantizar la rendición de cuentas de los organismos encargados de implementarlos y, de ese modo, fomentar la sostenibilidad de los programas (Schedler, 2007, y Fox, 2006, en Pereyra, 2010)⁸¹.

Al poner a disposición pública la información sobre los usuarios de determinados programas, se facilitan las labores de monitoreo y evaluación de dichos programas, tanto por parte de los organismos públicos que los implementan como de entidades externas, la comunidad académica y la sociedad civil en su conjunto, de manera de verificar que estos se ajusten a sus reglas de operación. Esta información permite identificar posibles errores de inclusión o exclusión en la focalización, así como de duplicación de los beneficios entregados a través de uno o más programas sociales. Finalmente, la transparencia de la información es importante para controlar posibles escenarios de clientelismo político y la captura de los beneficios por parte de determinados grupos de interés al eliminar o, por lo menos, corregir la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos (Fox y Haight, 2009; Gómez-Álvarez, 2009; Pereyra, 2010; Székely, 2010).

Sin embargo, la publicación de los registros de destinatarios debe hacerse cautelando la protección de los datos privados —fundamentada en las legislaciones sobre privacidad de la información personal vigente en diversos países— a través de soluciones tecnológicas apropiadas.

Tanto en los casos de *Bolsa Família* del Brasil, como de Oportunidades de México y Chile Solidario, el registro de destinatarios está disponible para consulta pública. En el Brasil, la información se presenta por número de identificación y subsidio anual⁸². De la misma forma, según el instructivo de transparencia en Chile, se publica la nómina de usuarios de Chile Solidario⁸³. En el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) permite identificar a los usuarios a través de su cédula de identidad. En Costa Rica, los ciudadanos solo pueden acceder a la revisión de datos estadísticos y no individualizados de la información del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) y el Sistema de

⁸¹ Como precisa López Ayllón (2009, pág. 163), la transparencia de los registros supone el acceso mismo a la información, así como también cuestiones relativas a su oportunidad, relevancia, consistencia e integralidad.

⁸² Véase [en línea] <http://www.portaltransparencia.gov.br>.

⁸³ Véase [en línea] <http://ris.mideplan.cl/transparencia/views/listados/index.php>.

Atención de Beneficiarios (SABEN), debido al principio de confidencialidad previsto por el artículo 21 de la Constitución Política de Costa Rica (Viquez, 2011). En Colombia, se han implementado sistemas en que los destinatarios incluidos en el SISBÉN no se asimilan a su nombre, sino a un número de identificación personal (Pereyra, 2010, pág. 51).

La institucionalidad que se genere para asegurar la correcta y transparente operación de los registros de destinatarios es particularmente relevante. Así, por ejemplo, en los casos de Oportunidades y *Bolsa Família* existe una coordinación nacional que regula estos registros.

México cuenta con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (promulgada el 30 de abril de 2002), que establece la obligatoriedad de la disponibilidad de información acerca de los padrones de beneficiarios de los programas sociales. Además, desde 2001 funciona la Unidad Administradora de Padrones, bajo la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la SEDESOL, que está a cargo de la generación de un padrón único de beneficiarios⁸⁴. En el caso del programa Oportunidades, la Coordinación Nacional del programa maneja la información con criterios de confidencialidad — aunque, de acuerdo con la legislación en vigor, el listado de nombres de los beneficiarios está disponible en Internet, junto con sus localidades de residencia— y establece módulos de consulta jerarquizados para proteger la información de cualquier intento de manipulación. Esta institución también es la única encargada de administrar, integrar y actualizar el padrón de beneficiarios, y la única facultada para otorgar altas y bajas del programa (Gómez Hermosillo, 2011)⁸⁵.

En el Brasil se ha constituido una red pública específica para la fiscalización de *Bolsa Família* que, entre otras labores, se encarga de revisar la calidad de las bases de datos y del *CadÚnico*⁸⁶. Además, el Ministerio de Desarrollo Social tiene instancias de control internas y externas para mejorar la calidad de las bases de datos y fiscalizar las denuncias que surgen desde el nivel local respecto de posibles errores de inclusión (Hevia de la Jara, 2009b).

⁸⁴ Véase [en línea] http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/main_cgp.htm.

⁸⁵ Según Takahashi (2009b), los mecanismos legales y procedimentales que se pusieron en marcha para la selección y el registro de beneficiarios permitieron reducir significativamente los casos de clientelismo en el período electoral de 2006.

⁸⁶ Esta red está compuesta por los ministerios públicos federales estatales y del Distrito Federal, la Contraloría General de la Unión (CGU) y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU).

E. Intersectorialidad

Diversos autores han rescatado la capacidad que han tenido los PTC de promover acciones intersectoriales (Cecchini y Martínez, 2011; Repetto, 2009). La visión multidimensional de la pobreza utilizada por los PTC y la articulación de intervenciones en torno al ingreso y el consumo, así como sobre las capacidades humanas, conllevan la necesidad de desarrollar una mayor integración entre los distintos sectores de la política social. Así, la existencia de condicionalidades, que implican articulaciones específicas con los sectores de la salud y la educación, es un incentivo para la colaboración intersectorial (Cecchini y Martínez, 2011). Esto se ve favorecido cuando los programas cuentan con recursos propios y reglas de operación relativamente bien definidas (Repetto, 2009).

Un ejemplo de coordinación intersectorial es el sistema Chile Solidario, cuya Secretaría Ejecutiva ha debido: i) coordinar las instituciones responsables de entregar prestaciones sociales y asegurar su funcionamiento en red, ii) ampliar los programas sociales vigentes o generar otros nuevos para hacer frente a las necesidades no cubiertas por la oferta regular y iii) velar por la gestión de la información, manteniendo un sistema integrado de soporte. Para ello, opera sobre la base de convenios interinstitucionales directos y bajo un marco legal que rige el funcionamiento de todo el sistema y regula el régimen de garantías (MIDEPLAN, 2009). Este programa se caracteriza, además, por el uso de la gestión presupuestaria como un mecanismo de control de los avances y compromisos por parte de los distintos organismos involucrados. Si bien la Secretaría no cuenta con recursos políticos ni monetarios específicos para generar incentivos a las distintas instituciones y comprometer su aporte al funcionamiento de todo el sistema, la posibilidad de retener las asignaciones destinadas sectorialmente a cada ministerio y servicio involucrado se ha convertido en una estrategia clave para fortalecer tales avances. Al mismo tiempo, el hecho de que la Secretaría se posicione como un aliado relevante de los organismos sectoriales en la gestión por el mantenimiento y aumento de determinados recursos ante el Ministerio de Hacienda se ha transformado en un poderoso catalizador de relaciones de colaboración y articulación⁸⁷. Pese a las oportunidades que este funcionamiento abre para la coordinación intersectorial, en este caso vuelven a aparecer fuertes limitantes de sostenibilidad ante la fragilidad de la institucionalidad y de sus prácticas en un contexto de cambio político, lo que remite al punto tratado en el apartado anterior.

⁸⁷ Entrevista con Verónica Silva, Secretaria Ejecutiva de Chile Solidario, 14 de diciembre de 2009. Según se mencionó en la entrevista, la estrategia de gestión presupuestaria también se utiliza para coordinar las acciones a nivel territorial con los municipios que se encargarán progresivamente de la gestión del programa Puente.

En el programa Solidaridad de la República Dominicana, la inadecuación entre la demanda y la oferta de servicios llevó a la búsqueda de espacios de coordinación entre las políticas sectoriales y de asistencia, tanto a nivel central como local (Gámez, 2010). Esto permitió la constitución del Comité de Coordinación Intersectorial (CCS), conformado por los ministerios de Salud, Educación y Hacienda, el Seguro Nacional de Salud, el programa Solidaridad y la Dirección Técnica del Gabinete Social. A partir de este Comité, se han establecido objetivos comunes en materia de salud, educación y nutrición, de manera que el PTC actúe potenciando los planes sectoriales. Gracias al trabajo del Comité, también se ha avanzado en aspectos como la determinación de las brechas de cobertura a nivel local en colaboración con las instancias de estos niveles, el establecimiento de los mecanismos de asignación presupuestaria necesarios para asegurar el financiamiento de largo plazo requerido para la ampliación de la oferta (“candados presupuestarios”), la redefinición de las responsabilidades de los funcionarios y ejecutores locales de los planes sectoriales en el contexto de Solidaridad, y la capacitación e inducción de estos últimos en la lógica de operación del programa (Gámez, 2010).

En el caso de *Bolsa Familia*, el diálogo intersectorial favorecido a propósito de las condicionalidades permitió identificar los problemas que tienen las familias para cumplirlas, que muchas veces remiten a factores que no son abordados directamente por el programa⁸⁸. Entre estos problemas se cuentan la precaria inserción laboral de los adultos, la ausencia de oportunidades de alfabetización y la precariedad de la vivienda. Este diagnóstico ha llevado a buscar sinergias con las intervenciones de los otros sectores y así surgieron los denominados “programas complementarios”, que tienen por objeto adecuar la oferta sectorial a la situación particular de pobreza y vulnerabilidad de las familias de *Bolsa Familia*, con el fin de potenciar el efecto de las transferencias de ingresos en los ámbitos de competencia de cada sector. De este modo, se han articulado con las acciones de *Bolsa Familia* otras prestaciones y programas provenientes de ministerios como el de Educación, Trabajo y Empleo, y Desarrollo Agrario.

No obstante, incluso en el caso de los programas que tienen una idea explícita de articulación e intersectorialidad, y que establecen arreglos específicos para vincular los distintos programas y servicios sociales con los usuarios, la conformación de redes de trabajo sigue siendo un elemento complejo y problemático. En el caso de Chile Solidario, por ejemplo, aún existen problemas importantes para poder conformar un trabajo en red

⁸⁸ En 2010, este diálogo se dio, por ejemplo, en el Foro intersectorial e intergubernamental sobre las condiciones del programa *Bolsa Familia*, organizado por el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud en las cinco regiones del país (Brasil, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, 2010).

a nivel local (MIDEPLAN, 2009) y comprometer por igual a las entidades municipales encargadas de su gestión, bajo la lógica descentralizada del programa. Algunos de los aspectos identificados que suponen mayores dificultades para la coordinación son (Nun y Trucco, 2008): la definición clara de las funciones de cada componente de la red, ya sea en términos de los actores involucrados o de los niveles geográficos de operación, los problemas asociados a los flujos de información y la apropiación de los lineamientos y objetivos del programa por parte de funcionarios de servicios y ejecutores, y los problemas de gestión de las propias unidades que conforman la red. De este modo, “con frecuencia, las intervenciones no logran articularse como una red de servicios, sino que trabajan el cumplimiento de las condiciones mínimas de forma fragmentada, con lo que se pierde el potencial sinérgico que resulta de un trabajo a nivel sistémico” (Nun y Trucco, 2008, pág. 13). Dado que los resultados finales del programa dependen de una multiplicidad de factores que el diseño no puede controlar eficazmente o que son difíciles de prever, el objetivo de articulación e intersectorialidad sigue siendo un eje más bien débil y de pocos avances en relación con otros componentes de estos mismos programas, como el de apoyo psicosocial a las familias.

En este mismo sentido, Levy y Rodríguez (2005) muestran, en el caso de la implementación de Progresá, la importancia que se atribuye no solo a los aspectos técnicos y de aprendizaje institucional, sino también, y de manera particularmente especial, a la necesidad de generar un conjunto de modificaciones y reajustes institucionales para poder albergar el nuevo programa. Este programa se insertó en una estrategia política generalizada, tanto en términos de la reformulación de los programas de combate a la pobreza como en torno a la idea de generar una redistribución de la inversión pública, lo que implicó la necesidad de reasignar presupuestos entre secretarías y niveles administrativos.

Finalmente, cabe destacar que la colaboración intersectorial debe darse en los distintos niveles administrativos, desde el nivel central (entre ministerios y secretarías) hasta el nivel local, entre los distintos sectores y actores que operan en el territorio y tienen contacto directo con los usuarios (Cecchini y Martínez, 2011).

Capítulo VII

Comentarios finales

Los PTC representan un importante avance en el campo de la protección social en América Latina y el Caribe, ya que proveen transferencias de ingreso y facilitan el acceso a servicios sociales a sectores pobres que tradicionalmente habían sido excluidos. Debe considerarse, sin embargo, que estos programas solo constituyen uno de los diversos instrumentos de protección social no contributiva de que disponen los Estados para reducir la pobreza, entre los que podemos mencionar las pensiones sociales, los empleos de emergencia, las becas escolares y los subsidios a la compra de viviendas. Los PTC no reemplazan, por lo tanto, las funciones que corresponden a otros instrumentos y es en ese marco que debe analizarse su funcionamiento. Asimismo, es esencial señalar que la efectividad de estos programas depende, en gran medida, de la presencia de sólidos sistemas universales de salud y educación, así como de una economía dinámica que logre generar de manera sostenida empleos de calidad.

Como se ha visto a lo largo de este documento, los PTC que operan en los distintos países de la región comparten características comunes. Se trata de programas no contributivos que tienen por objeto la reducción de la pobreza de ingresos y el fortalecimiento de las capacidades humanas de los destinatarios. Su diseño básico consiste en una transferencia monetaria a familias pobres con niños, a cambio de compromisos en los ámbitos de educación, salud y nutrición. En su diseño se asigna un papel central a las madres de familia, que no solo administran primariamente las transferencias, sino que también son responsables del cumplimiento de las contraprestaciones. No obstante, no se puede hablar de un modelo único porque cada país adaptó los programas a su situación política y

a su entorno institucional. En consecuencia, han surgido enfoques y aspectos operacionales alternativos, según se apliquen condicionalidades y sanciones fuertes o blandas, las transferencias sean monetarias o en especie, y se provean directa o indirectamente servicios de inserción laboral, orientación familiar y otros.

Al respecto, en Cecchini y Martínez (2011) se propone clasificar analíticamente los PTC en tres grandes tipos, lo que ayuda a comprender las distintas formas de funcionamiento de estos programas en relación con los objetivos, los instrumentos utilizados y los resultados esperados. Según este enfoque, los PTC se pueden caracterizar como: i) programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda, ii) programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte y iii) sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades⁸⁹. En el primer caso, el objetivo principal es asegurar un nivel de consumo básico a las familias pobres a través de la transferencia monetaria, en el segundo, el objetivo central es promover el desarrollo humano de los pobres mediante un mayor uso de los servicios de salud y educación, y en el tercero, el propósito es conectar a las familias pobres con las distintas prestaciones ofrecidas por programas específicos y así generar un piso de inclusión.

Uno de los mayores desafíos para los PTC consiste en mantener objetivos claros y funciones precisas, adoptar instrumentos (prestaciones y condiciones) adecuados para lograr esos objetivos y delimitar sus competencias y responsabilidades. En particular en los países que no cuentan con verdaderos sistemas de protección social o donde estos son muy débiles, existe el riesgo de que los PTC “se transformen en una suerte de árbol de Navidad, al que se añaden mecánicamente nuevas prestaciones y se le cuelgan más y más requerimientos, dando origen a una estructura omnicompreensiva, pero de escasa especificidad y eficacia, que tiende a independizarse de la gestión de la política pública sectorial y de sus objetivos particulares” (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 207).

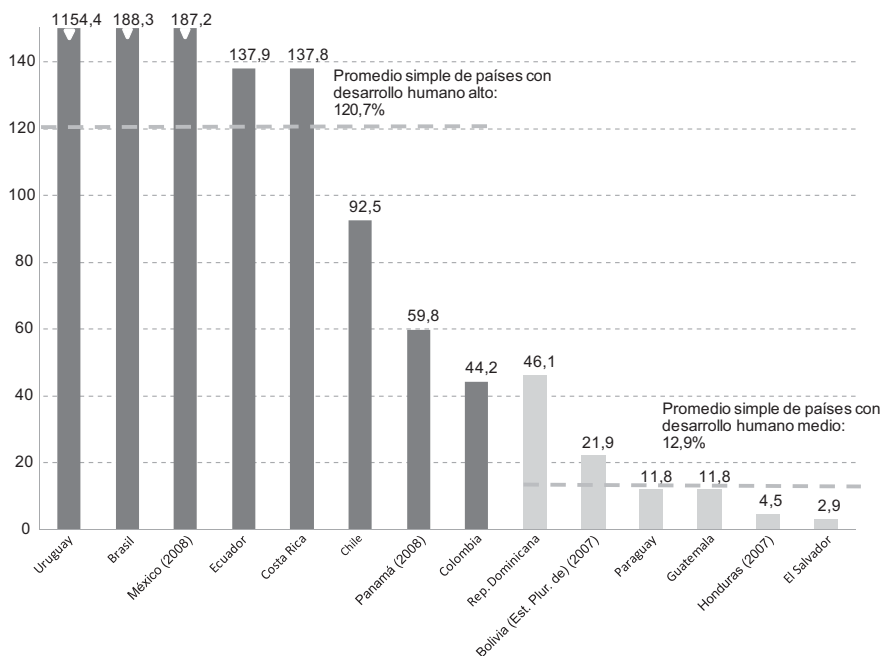
La heterogeneidad de experiencias se refleja también en los diferentes niveles de inversión y cobertura de la población de los PTC según los países. En particular, preocupa que los países con menores niveles de desarrollo humano sean los que logran menor inversión y cobertura de la población indigente y pobre a través de los PTC, y, por lo tanto, menores efectos. Como puede observarse en los gráficos VII.1 y VII.2, la cobertura del déficit agregado de recursos de los indigentes y los pobres por parte

⁸⁹ Aunque esta tipología se inspira en los tres programas que son los principales referentes en la región (*Bolsa Família*, Oportunidades y Chile Solidario, respectivamente), representa un instrumento analítico, más que empírico, por lo que puede haber programas que escapen a las categorías generadas o pueden existir categorías que tiendan a traslaparse en alguna situación (Cecchini y Martínez, 2011).

de los PTC (véase la sección IV.A) difiere de manera sustancial entre los países de la región de desarrollo humano alto y aquellos de desarrollo humano medio. En promedio, en los países de desarrollo humano alto, las transferencias monetarias de los PTC cubren más del 100% del déficit de ingreso de los indigentes y el 22,2% del déficit de ingresos de los pobres. En los países de desarrollo humano medio, los PTC solo cubren el 12,9% del déficit agregado de ingresos de los indigentes y el 3,4% del déficit de los pobres.

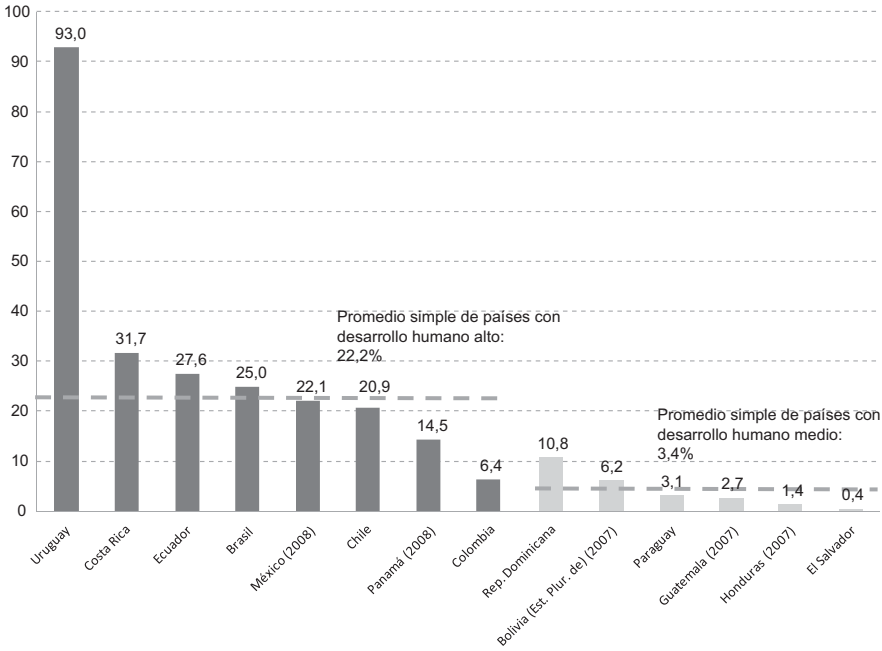
Dado que los PTC se consideran una innovación exitosa en el ámbito de la protección social, es importante destacar bajo qué circunstancias se han logrado buenos resultados. Estos programas han funcionado suficientemente bien y han tenido los efectos esperados en grandes países con muchos recursos a disposición, como el Brasil y México, pero esto no significa que puedan exportarse a todos los países con los mismos resultados, ni que deban constituir la prioridad de la inversión social, en especial en los países más pobres. En los países de menor desarrollo humano de América Latina y el Caribe, los PTC llegan a una porción pequeña de las familias en situación de extrema pobreza y los montos limitados de sus transferencias no logran sacarlas de esa condición ni acercarlas sustancialmente a la línea de indigencia. Aun cuando las transferencias se consideran esenciales para incentivar el uso de servicios de salud y educación, y así lograr objetivos de desarrollo humano, en los países más pobres es urgente reflexionar sobre la necesidad de destinar los fondos para la reducción de la pobreza no solo al incremento de la demanda de servicios de salud y educación, sino también a la expansión y el fortalecimiento de la oferta (Cecchini, 2009).

Gráfico VII.1
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): GASTO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS (PTC) SOBRE EL DÉFICIT AGREGADO ANUAL DE RECURSOS
DE LA POBLACIÓN INDIGENTE, 2009
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe; *Panorama social de América Latina*, 2010 (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6; y base de datos CEPALSTAT.

Gráfico VII.2
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): GASTO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS (PTC) SOBRE EL DÉFICIT AGREGADO ANUAL DE RECURSOS
DE LA POBLACIÓN POBRE, 2009
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe; *Panorama social de América Latina*, 2010 (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6; y base de datos CEPALSTAT.

Asimismo, queremos recalcar la importancia de adoptar un enfoque de derechos respecto de la protección social y, en particular, de los programas de protección social no contributiva como los PTC, lo que implica tener una mirada distinta sobre los problemas y las soluciones en este ámbito. La población pobre y vulnerable puede ver en los PTC una puerta de acceso a un sistema integral de protección social inclusiva. En dicho sistema, las personas pueden dejar atrás determinados programas —y, por lo tanto, “graduarse” de los PTC—, pero no se desprenden de su derecho a la protección (Cecchini y Martínez, 2011), por lo que es necesario pensar estos programas en un conjunto de políticas orientadas a la realización de los derechos sociales y la ciudadanía plena. Asimismo, comprender los PTC en términos de titularidad y de derechos, dificultando su interpretación como instrumentos de clientelismo que pueden ser manipulados por diferentes actores políticos (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 80), también puede contribuir al logro de la estabilidad institucional y los acuerdos de largo plazo necesarios para asegurar el financiamiento y la continuidad de los programas, que así pueden pasar de ser una política de gobierno a ser una verdadera política de Estado.

Finalmente, respecto del papel de los PTC en relación con la inserción laboral de los pobres y los posibles desincentivos que operarían en este ámbito —uno de los temas más debatidos en la actualidad en relación con estos programas—, argumentamos que pueden contribuir a generar un “círculo virtuoso” para las familias pobres y vulnerables, a diferencia de lo planteado por Levy (2009) con el “círculo vicioso” de programas sociales que generarían subsidios al sector informal, bajando la productividad y contribuyendo a la generación de malos empleos⁹⁰.

Las transferencias de ingresos, si son constantes en el tiempo, proveen un piso básico de protección para los pobres, que al tener garantizados niveles mínimos de subsistencia, tendrán mayores oportunidades de insertarse en el mercado laboral. Considerando los bajos montos de las transferencias monetarias de los PTC, no se aprecian efectos negativos sobre la oferta laboral, por lo que los pobres y vulnerables siguen buscando salir de esa condición con su propio esfuerzo. De hecho, gracias a las transferencias no contributivas, podrían tener un mayor poder de negociación en relación con salarios muy bajos, así como más oportunidades de invertir en actividades productivas.

⁹⁰ Aunque compartimos la preocupación de Levy sobre la desarticulación de las distintas acciones de protección social (ya sean contributivas o no contributivas), no pensamos que se pueda atribuir a los PTC el aumento de la informalidad en una región en la cual la tasa de informalidad en 1990 (mucho antes de que se comenzaran a implementar estos programas) alcanzaba a un 54,6% de los ocupados. En 2008, esta tasa bajó al 49,8% (Naciones Unidas, 2010). Asimismo, cabe destacar que los PTC no focalizan por condición laboral.

Existen también algunos PTC que han buscado incluir de manera más directa a la población destinataria en el mercado laboral a través de distintas acciones de inserción laboral y generación de ingresos (véase la sección III.A.3.a). Aunque los usuarios de los PTC difícilmente logran insertarse en el mercado de trabajo formal de manera sostenible, el hecho de que se ocupen en empleos informales responde a las limitaciones de la estructura productiva en los países latinoamericanos, más que a los supuestos incentivos a la informalidad de estos programas.

Anexo

América Latina y el Caribe (19 Países): Programas de Transferencias Condicionadas, Población Cubierta, Presupuesto, Fuentes de Financiamiento y Área Geográfica de Intervención

País	Programas	Población cubierta				Presupuesto		Fuentes de financiamiento	Área geográfica de intervención
		(Año de inicio)	(En porcentajes de la población total)	(En porcentajes de la población indigente) ^{a b}	(En porcentajes de la población pobre) ^{a b}	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes de inversión social) ^c		
Programas en operación									
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009)	8,3 (2009)	>100 (2009)	46,4 (2009)	0,20 (2009)	0,88 (2009)	Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino; Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones	Nacional	
	Programa Ciudadanía Porteña "Con todo derecho" (2005) ^d	9,6 (2009) ^e	>100 (2009) ^f	>100 (2009) ^{f g}	0,14 (2009) ^g	3,38 (2009) ^h	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006)	17,5 (2009)	50,7 (2009)	32,4 (2009)	0,33 (2009)	2,05 (2009)	Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia	Nacional	
	Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla" (2009)	3,5 (2009)	10,0 (2009)	6,4 (2009)	0,22 (2009)	1,41 (2009)	Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia	Nacional	
							Banco Mundial		
							Banco Interamericano de Desarrollo (BID)		

Cuadro 1 (continuación)

País	Programas	Población cubierta				Presupuesto		Fuentes de financiamiento	Área geográfica de intervención
	(Año de inicio)	(En porcentajes de la población total)	(En porcentajes de la población indigente) ^{a b}	(En porcentajes de la población pobre) ^{a b}	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes de inversión social) ^c			
Programas en operación									
Brasil	Bolsa Família (2003)	26,4 (2009) [*]	> 100 (2009)	84,6 (2009)	0,47 (2009) ⁱ	1,91 (2009)	Gobierno Federal Banco Mundial	Nacional	
	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) (1996)	0,5 (2008)	5,2 (2008)	1,6 (2008)	0,01 (2008) ⁱ	0,04 (2008)	Gobierno Federal	Nacional	
Chile	Chile Solidario (2002)	6,8 (2008) ^j	> 100 (2008)	51,7 (2008)	0,11 (2009)	0,87 (2009)	Gobierno de Chile	Nacional	
Colombia	Familias en Acción (2001)	25,2 (2009) [*]	>100 (2009)	56,5 (2009)	0,39 (2009)	3,14 (2009)	Gobierno de Colombia Banco Mundial	Nacional	
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005) ^k	0,6 (2006)	3,2 (2006)	1,4 (2006)	0,02 (2007) ⁱ	--	BID ...	Local (Alcaldía de Bogotá)	
Costa Rica	Avancemos (2006)	3,3 (2009)	52,2 (2009)	17,4 (2009)	0,39 (2009)	2,27 (2009)	Gobierno de Costa Rica Banco Mundial	Nacional	
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	44,3 (2009) ^{e m}	> 100 (2009)	> 100 (2009)	1,17 (2009)	18,37 (2009)	Gobierno del Ecuador	Nacional	

Cuadro 1 (continuación)

País	Programas	Población cubierta				Presupuesto		Fuentes de financiamiento	Área geográfica de intervención
		(En porcentajes de la población total)	(En porcentajes de la población indigente) ^{a b}	(En porcentajes de la población pobre) ^{a b}	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes de la inversión social) ^c			
Programas en operación									
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)	8,2 (2009) ^e	38,7 (2009)	17,1 (2009)	0,02 (2009) ⁱ	0,20 (2009)	Banco Mundial BID Otras fuentes bilaterales y multilaterales	Rural	
Guatemala	MI Familia Progresra (2008)	22,6 (2009) ^e	70,5 (2009)	39,7 (2009)	0,32 (2009)	4,29 (2009)	Gobierno de Guatemala BID	Nacional	
Honduras	PRAF (1990)	8,7 (2009) ⁿ	17,2 (2009)	12,3 (2009)	0,24 (2009)	2,12 (2009)	Gobierno de Honduras BID	Nacional	
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (2002)	11,3 (2009) ^{e o}	> 100 ^p (2007)	>100 ^p (2007)	0,40 (2009)	4,69 (2009)	Gobierno de Jamaica Banco Mundial	Nacional	
México	Oportunidades (2001)	24,6 (2009) ^e	> 100 (2009)	62,8 (2009)	0,51 (2009)	4,52 (2009)	Gobierno de México Banco Mundial BID	Nacional	
Panamá	Red de Oportunidades (2006)	10,9 (2009) ^a	81,0 (2009)	39,5 (2009)	0,22 (2008)	2,33 (2008)	Gobierno de Panamá	Nacional	

Cuadro 1 (continuación)

País	Programas	Población cubierta				Presupuesto		Fuentes de financiamiento	Área geográfica de intervención
		(En porcentajes de la población total)	(En porcentajes de la población indigente) ^{a,b}	(En porcentajes de la población pobre) ^{a,b}	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes de inversión social) ^c			
Programas en operación									
Paraguay	Tekoporá (2005)	8,6 (2009) ^e	25,2 (2009)	13,9 (2009)	0,36 (2009)	3,21 (2009)	BID	Nacional	
							Banco Mundial		
							Otras fuentes bilaterales y multilaterales		
	Abrazo (2005)	0,03 (2009)	0,09 (2009)	0,05 (2009)	0,02 (2009)	0,17 (2009)	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Nacional	
Perú	Juntos (2005)	7,6 (2009) ^e	60,6 (2009)	21,2 (2009)	0,14 (2009)	1,68 (2009)	Republica del Perú	Nacional	
República Dominicana	Solidaridad (2005)	21,2 (2009) ^e	89,0 (2009)	46,3 (2009)	0,51 (2009) ⁱ	6,3 (2009)	Gobierno de la República Dominicana	Nacional	
Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)	2,4 (2009)	> 100 ^r (2009)	14,6 ^r (2009)	0,19 (2009)	2,15 (2009)	Gobierno de Trinidad y Tabago	Nacional	
Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)	11,6 (2009)	> 100 (2009)	84,6 (2009)	0,45 (2009)	2,11 (2009)	Gobierno del Uruguay	Nacional	

Cuadro 1 (continuación)

País	Programas	Población cubierta				Presupuesto		Fuentes de financiamiento	Área geográfica de intervención
		(Año de inicio)	(En porcentajes de la población total)	(En porcentajes de la población indigente) ^{a,b}	(En porcentajes de la población pobre) ^{a,b}	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes de la inversión social) ^c		
Programas finalizados									
Argentina	Familias por la Inclusión Social (2005) ^s	7,8 (2009) ^e	>100 (2009)	43,1 (2009)	0,20 (2009)	0,91 (2009)	Gobierno de la Argentina BID	Nacional	
	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005)	5,7 (2008)	98,5 (2008)	33,2 (2008)	0,16 (2008)	0,71 (2008)	Gobierno de la Argentina BID	Nacional	
Brasil	Bolsa Escola (2001-2003) ^t	7,3 (2004) ^e	60,2 (2004)	19,3 (2004)	0,04 (2004) ⁱ	0,20 (2004) ^u	Gobierno Federal	Nacional	
	Bolsa Alimentação (2001-2003) ^{t,v}	0,4 (2004) ^e	3,2 (2004)	1,0 (2004)	0,01 (2004) ⁱ	0,05 (2004)	Gobierno Federal	Nacional	
Costa Rica	Supermonos (2000-2006)	0,3 (2003)	3,5 (2003)	1,4 (2003)	0,02 (2002)	0,11 (2002) ^w	Gobierno de Costa Rica BID	Nacional	
Ecuador	Bono Solidario (1998-2002)	32,7 (2000) ^h	>100 (2000)	51,6 (2000)	0,58 (2002)	10,46 (2002) ^w	Gobierno del Ecuador	Nacional	
Honduras	PRAF/BID III (2007-2009)	1,5 (2009) ^e	2,9 (2009)	2,1 (2009)	0,07 (2009)	0,64 (2009)	Gobierno de Honduras BID	Rural	
	PRAF/BID II (1998-2005) ^x	1,9 (2005) ^e	3,8 (2005)	2,6 (2005)	0,08 (2005)	0,66 (2005) ^y	Gobierno de Honduras BID	Rural	

Cuadro 1 (conclusión)

País	Programas (Año de inicio)	Población cubierta			Presupuesto		Fuentes de financiamiento	Área geográfica de intervención
		(En porcentajes de la población total)	(En porcentajes de la población indigente) ^{a,b}	(En porcentajes de la población pobre) ^{a,b}	(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes de la inversión social) ^c		
Programas finalizados								
México	Progresá (1997-2000)	12.5 (2000) ^e	82.3 (2000)	30.4 (2000)	0.18 (2000)	1.58 (2000) ^z	Gobierno de México	Rural
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) 2000-2006) ^{aa}	2.5 (2006) ^e	7.7 (2006)	4.0 (2006)	0.14 (2006)	1.22 (2006) ^y	Gobierno de Nicaragua	Rural
	Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)	0.3 (2006) ^e	1.0 (2006)	0.5 (2006)	...	...	BID Gobierno de Nicaragua	Local
Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)	9.6 (2007)	> 100 (2007)	54.2 (2007)	0.43 (2007) ⁱ	2.04 (2007)	BID Gobierno del Uruguay	Nacional

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

^a No se consideran los errores de inclusión y exclusión de los programas.

^b Cifras de pobreza e indigencia obtenidas de proyecciones de la CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. ^c Para la inversión social (o "gasto social") se considera el promedio simple del bienio 2006-2007.

^d Calculado en función de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según el censo de 2001.

^e Cobertura estimada a partir del número de familias beneficiarias y el tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre, año más cercano (base de datos BADEINSO de CEPALSTAT).

^f Se utilizaron los datos oficiales del INDEC de pobreza e indigencia de la ciudad de Buenos Aires para 2009.

^g Calculado en función del PGB de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para 2009, según la Secretaría de Hacienda del Gobierno de la Ciudad.

- ^h Se utilizó la información de la inversión pública social como porcentaje del PIB para 2008 (último año disponible) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del gobierno federal.
- ⁱ La cifra corresponde al presupuesto ejecutado.
- ^j Usuarios del programa Puente a noviembre.
- ^k Calculado en función de la población de la ciudad de Bogotá (2006). Se utilizaron los datos de pobreza e indigencia a nivel nacional para el mismo año.
- ^l Se utilizó la proyección del PIB departamental de Bogotá D.C. publicado por el DANE para 2007.
- ^m Número de hogares estimado en función del número de mujeres usuarias.
- ⁿ Incluye PRAF/BID III.
- ^o Cobertura programada.
- ^p Calculado sobre la base de datos no comparables con las estimaciones de pobreza e indigencia de la CEPAL para los países de América Latina.
- ^q Incluye al programa Bonos Familiares para la Compra de Alimentos que opera en distritos indígenas.
- ^r Calculado sobre la base de datos de pobreza e indigencia a 2005, no comparables con las estimaciones de pobreza e indigencia de la CEPAL para los países de América Latina.
- ^s Período de referencia: septiembre.
- ^t Aunque el programa terminó oficialmente en 2003, siguió pagando beneficios durante los años siguientes y se fue extinguiendo gradualmente a medida que fueron aumentando los usuarios de *Bolsa Familia*.
- ^u Incluye al programa *Cartão Alimentação* vigente durante los mismos años.
- ^v Bienio 2004-2005.
- ^w Bienio 2002-2003.
- ^x Considera la inversión total (50,3 millones de dólares), dividida por el número de años en que el programa estuvo en operación.
- ^y Bienio 2005-2006.
- ^z Bienio 2000-2001.
- ^{aa} Considera la inversión total en la fase II del programa (27,2 millones de dólares) dividida por el número de años en que esta estuvo en operación (2003-2006).

Cuadro 2
OFERTA PÚBLICA INCORPORADA AL SISTEMA CHILE SOLIDARIO

Ámbito	Programa	Institución o instituciones a cargo	Descripción
Salud	Programa plan de salud familiar	Fondo Nacional de Salud (FONASA)	Incluye programas de salud del niño, el adolescente, la mujer, el adulto y el adulto mayor, y de salud oral, con sus respectivas especificidades. Incluye asimismo las garantías explícitas en salud que se resuelven en el nivel de atención primaria.
	Programa salud bucal	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)	Promueve la salud bucal de niños de entre 6 y 14 años (1° a 8° básico) mediante atención curativa, preventiva y educativa.
Nutrición/ Alimentación	Programa de alimentación escolar (PAE)	JUNAEB	Otorga una tercera ración alimenticia a todos los alumnos pertenecientes al sistema Chile Solidario matriculados en establecimientos educacionales.
Educación	Programa educación media (bare) ex beca liceo para todos	JUNAEB	Otorga un aporte monetario de libre disposición al estudiante, destinado a financiar parte de los gastos que genera el estudio.
Generación de ingresos	Programa de apoyo a la producción familiar para el autoconsumo	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	Proporciona asistencia técnica a las familias para la actividad productiva, vinculada a la producción para el autoconsumo, la alimentación y la nutrición. Apoya la implementación de tecnologías y producción de alimentos.
	Programa generación microemprendimiento indígena urbano	Conadi - Subsecretaría del Trabajo	Financia iniciativas productivas en la población indígena usuaria del sistema.
	Programa de apoyo al empleo sistema Chile Solidario	Conaf - Profocap- Subsecretaría del Trabajo	Apoya la inserción laboral en actividades relacionadas con el desarrollo productivo local, preferentemente en el área agroforestal.
	Programa bonificación a la contratación de mano de obra	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	Apoya la incorporación al mercado laboral dependiente por medio de bonificación a la contratación Chile Solidario, incentivo a la contratación de jóvenes pertenecientes al sistema y habilitación sociolaboral.
	Programa de apoyo a la inserción laboral juvenil	FOSIS	Entrega servicios especializados para generar un plan personalizado de inserción laboral dirigido a jóvenes desocupados.

Cuadro 2 (conclusión)

Ámbito	Programa	Institución o instituciones a cargo	Descripción
	Programa de apoyo al microemprendimiento (PAME)	FOSIS	Otorga asistencia técnica y apoyo a la formación y capacitación, bajo un esquema participativo de autogestión.
	Programa desarrollo de competencias laborales mujeres Chile Solidario	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) - Indap	Entrega habilitación laboral y competencias específicas en oficios para una mejor inserción laboral.
Infraestructura	Programa de habitabilidad	FOSIS - Municipalidades	Mejora las condiciones de habitabilidad (materialidad de la vivienda, equipamiento del hogar y tenencia de terrenos) previo diagnóstico realizado con cada familia en su vivienda.
	Programa habitabilidad Chile Solidario	Ministerio de Bienes Nacionales	Regularizar títulos de dominio de las viviendas.
Desarrollo psicosocial	Programa nacional de apoyo a la dinámica familiar	PRODEMU	Fortalece las habilidades parentales de los padres, madres y adultos a cargo de la crianza de niños y niñas.
	Programa "Habilidades para la Vida" (HPV)	JUNAEB	Brinda apoyo en el área de salud mental infantil del ámbito educacional, que propicia mejores condiciones y estrategias en torno a la enseñanza.
Infancia	Programa Conozca a su Hijo (CASH) y Programa de Mejoramiento a la Infancia (PMI)	Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)	Proporciona apoyo a la formación, la crianza, el cuidado y la educación de niños y niñas que no acceden a la educación formal y pertenecen a familias en situación de vulnerabilidad. Se realiza por medio de proyectos comunitarios a cargo de madres capacitadas para cumplir la función educativa y de cuidado.
	Jardines infantiles, sala cuna y extensión horaria	Integra	Atiende a diferentes grupos educativos (sala cuna, niveles medios y niveles de transición) y ofrece la posibilidad de asistencia en jornada extendida (hasta las 20 hrs.) Incluye diagnóstico de las condiciones sociofamiliares y de desarrollo psicoeducativo de los niños y las niñas usuarios mediante la realización de seguimientos y acciones de atención personalizada de situaciones de riesgo (malnutrición, retraso en desarrollo psicomotriz, situaciones de maltrato intrafamiliar).
Discapacidad	Programa de ayudas técnicas	FONADIS, Fondo Nacional de la Discapacidad	Financia, sin tope de monto, la demanda de ayudas técnicas de las personas con discapacidad.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Chile Solidario [en línea] <http://www.chilesolidario.gov.cl/>.

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): DATOS PARA EL CÁLCULO DEL DÉFICIT AGREGADO ANUAL DE RECURSOS DE LA POBLACIÓN INDIGENTE CON RESPECTO A LA LÍNEA DE INDIGENCIA, ÁREAS URBANAS, 2009

País	Línea de indigencia (En dólares mensuales por persona)	Población (En miles de personas)	Población bajo la línea de indigencia (En porcentajes)	Población bajo la línea de indigencia (En miles de personas)	Brecha de la indigencia (En porcentajes)	Distancia media a la línea de indigencia ^a	Déficit mensual medio de recursos de la población indigente (En dólares)	Déficit agregado anual de recursos de la población indigente (En millones de dólares)
	(a)	(b)	(c)	(d)=(b)*(c)	(e)	(f)=(e)/(c)	(g)=(f)*(a)	(h)=(g)*(d)*12
Bolivia (Estado Pluri- nacional de) ^b	29,6	6 117	16,2	991	5,6	0,35	10,2	121,4
Brasil	54,8	164 737	5,5	9 061	2,6	0,47	25,7	2 795,4
Chile	61,9	14 852	3,5	520	1,5	0,43	26,7	166,5
Colombia	59,4	35 848	12,4	4 445	5,4	0,43	25,6	1 365,9
Costa Rica	59,9	3 021	5,4	163	2,2	0,40	24,2	47,3
Ecuador	50,4	8 858	15,5	1 373	5,0	0,32	16,2	266,8
El Salvador	47,7	3 715	12,8	476	3,9	0,31	14,6	83,6
Guatemala	71,3	8 028	14,8 ^c	1 188	5,2 ^c	0,35	25,1	357,2
Honduras ^b	50,0	3 435	26,2	900	10,6	0,40	20,2	218,2
México ^d	87,1	84 638	6,4	5 417	1,6	0,25	21,5	1 397,7
Panamá ^d	54,8	2 336	4,6	107	1,6	0,35	19,4	25,0
Paraguay	65,3	3 900	19,0	741	7,1	0,37	24,2	215,3
República Dominicana	57,5	6 698	19,4	1 299	7,0	0,36	20,7	323,3
Uruguay	73,2	3 106	2,0	62	0,4	0,22	15,7	11,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina, 2010 (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6; y base de datos CEPALSTAT.

^a Distancia entre el ingreso medio de las personas indigentes y la línea de indigencia, expresada como fracción de esta última (cuanto más altos son los valores del indicador, peor es la situación).

^b 2007.

^c 2006.

^d 2008.

América Latina (14 países): Datos para el cálculo del déficit agregado anual de recursos de la población indigente con respecto a la línea de indigencia, áreas rurales, 2009

Cuadro 4									
América Latina (14 países): Datos para el cálculo del déficit agregado anual de recursos de la población indigente con respecto a la línea de indigencia, áreas rurales, 2009									
País	Línea de indigencia (En dólares mensuales por persona)	Población (En miles de personas)	Población bajo la línea de indigencia (En porcentajes)	Población bajo la línea de indigencia (En miles de personas)	Brecha de la indigencia (En porcentajes)	Distancia media a la línea de indigencia ^a	Déficit mensual medio de recursos de la población indigente (En dólares)	Déficit agregado anual de recursos de la población indigente (En millones de dólares)	Déficit (h)=(g)*(d)*12
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	22,9	3 407	59,0	2 010	34,6	0,59	13,4	323,7	
Brasil	48,2	29 048	15,2	4 415	6,9	0,45	21,8	1 154,0	
Chile	47,7	2 118	4,4	93	1,8	0,40	19,3	21,6	
Colombia	44,0	9 812	29,2	2 865	12,9	0,44	19,5	669,2	
Costa Rica	46,7	1 556	9,1	142	4,1	0,45	21,0	35,6	
Ecuador	35,6	4 769	23,3	1 111	8,7	0,37	13,2	176,2	
El Salvador	30,8	2 447	25,2	617	8,8	0,35	10,7	79,2	
Guatemala	55,2	6 002	42,2 ^c	2 533	16,9 ^c	0,40	22,1	672,1	
Honduras ^b	35,2	3 746	61,7	2 311	34,9	0,57	19,9	552,1	
México ^d	62,1	23 830	19,8	4 718	6,0	0,30	18,9	1 067,7	
Panamá ^d	42,4	1 063	22,3	237	10,7	0,48	20,4	58,0	
Paraguay	50,0	2 449	46,6	1 141	21,0	0,45	22,5	307,9	
República Dominicana	51,7	3 072	24,3	746	10,0	0,41	21,3	191,0	
Uruguay	57,5	255	1,3	3	0,3	0,20	11,5	0,5	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina, 2010 (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6; y base de datos CEPALSTAT.

^a Distancia entre el ingreso medio de las personas indigentes y la línea de indigencia, expresada como fracción de esta última (cuanto más altos son los valores del indicador, peor es la situación).

^b 2007.

^c 2006.

^d 2008.

América Latina (14 países): Datos para el cálculo del déficit agregado anual de recursos de la población pobre con respecto a la línea de pobreza, áreas urbanas, 2009

Pais	Línea de pobreza (En dólares mensuales por persona)	Población (En miles de personas)	Población bajo la línea de pobreza (En porcentajes)	Población bajo la línea de pobreza (En miles de personas)	Brecha de la pobreza (En porcentajes)	Distancia media a la línea de pobreza ^a	Déficit mensual medio de recursos de la población pobre (En dólares)	Déficit anual agregado de recursos de la población pobre (En millones de dólares)
	(a)	(b)	(c)	(d)=(b)*(c)	(e)	(f)=(e)/(c)	(g)=(f)*(a)	(h)=(g)*(d)*12
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	57,2	6 117	42,4	2 594	18,54	0,44	25,01	778,5
Brasil	130,7	164 737	22,1	36 407	9,06	0,41	53,57	23 405,0
Chile	111,0	14 852	11,7	1 738	3,98	0,34	37,77	787,6
Colombia	141,1	35 848	39,7	14 232	17,18	0,43	61,07	10 429,3
Costa Rica	109,4	3 021	18,5	559	6,28	0,34	37,14	249,1
Ecuador	94,2	8 858	40,2	3 561	15,59	0,39	36,53	1 561,0
El Salvador	94,8	3 715	42,3	1 571	15,81	0,37	35,43	668,1
Guatemala	137,5	8 028	42,0 ^c	3 372	17,10 ^c	0,41	55,99	2 265,3
Honduras ^b	99,1	3 435	56,9	1 955	26,5	0,47	46,14	1 082,1
México ^d	169,3	84 638	29,2	24 714	9,18	0,31	53,22	15 784,1
Panamá ^d	105,8	2 336	16,3	381	5,53	0,34	35,89	159,8
Paraguay	121,3	3 900	48,2	1 880	19,56	0,41	49,24	1 110,5
República Dominicana	108,6	6 698	39,3	2 632	17,62	0,45	48,70	1 538,5
Uruguay	137,1	3 106	10,7	332	2,9	0,27	37,17	148,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina, 2010 (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6; y base de datos CEPALSTAT.

^a Distancia entre el ingreso medio de las personas indigentes y la línea de indigencia, expresada como fracción de esta última (cuanto más altos son los valores del indicador, peor es la situación).

^b 2007.

^c 2006.

^d 2008.

Cuadro 6
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): DATOS PARA EL CÁLCULO DEL DÉFICIT AGREGADO ANUAL DE RECURSOS DE LA POBLACIÓN
POBRE CON RESPECTO A LA LÍNEA DE POBREZA, ÁREAS RURALES, 2009

País	Línea de pobreza (En dólares mensuales por persona)	Población (En miles de personas)	Población bajo la línea de pobreza (En porcentajes)	Población bajo la línea de pobreza (En miles de personas)	Brecha de la pobreza (En porcentajes)	Distancia media a la línea de pobreza ^a	Déficit mensual medio de recursos de la población pobre (En dólares)	Déficit agregado anual de recursos de la población pobre (En millones de dólares)
	(a)	(b)	(c)	(d)=(b)*(c)	(e)	(f)=(e)/(c)	(g)=(f)*(a)	(h)=(g)*(d)**12
Bolivia (Estado Pluri-nacional de) ^b	39,1	3 407	75,8	2 583	49,36	0,65	25,44	788,2
Brasil	103,4	29 048	39,3	11 416	18,37	0,47	48,35	6 623,1
Chile	76,1	2 118	10,4	220	3,78	0,36	27,66	73,1
Colombia	94,4	9 812	64,5	6 329	31,86	0,49	46,61	3 539,9
Costa Rica	75,7	1 556	19,5	303	7,86	0,40	30,49	111,0
Ecuador	58,7	4 769	46,3	2 208	19,1	0,41	24,22	641,7
El Salvador	61,2	2 447	57,6	1 409	25,5	0,44	27,11	458,5
Guatemala	93,6	6 002	66,5 ^c	3 991	33,29 ^c	0,50	46,87	2 244,9
Honduras ^b	61,1	3 746	78,8	2 952	50,31	0,64	39,02	1 382,1
México ^d	106,3	23 830	44,6	10 628	16,89	0,38	40,24	5 132,8
Panamá ^d	72,6	1 063	43,9	467	21,13	0,48	34,92	189,9
Paraguay	82,2	2 449	67,1	1 643	35,15	0,52	43,04	849,0
República Dominicana	88,6	3 072	44,7	1 373	20,28	0,45	40,17	661,9
Uruguay	95,2	255	5,9	15	1,47	0,25	23,71	4,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina, 2010 (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2011. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.10.II.G.6; y base de datos CEPALSTAT.

^a Distancia entre el ingreso promedio de las personas indigentes y la línea de indigencia, expresada como fracción de esta última (cuanto más altos son los valores del indicador, peor es la situación).

^b 2007.

^c 2006.

^d 2008.

Bibliografía

- Acción Social (2008), *Manual de operación*, Bogotá.
- Adato, Michelle (2007), "Combining survey and ethnographic methods to evaluate conditional cash transfer programs", *Q-Squared Working Paper*, N° 40, noviembre.
- (2000), "El impacto de Progresa sobre las relaciones sociales en la comunidad", Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) [en línea] http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/adato_comunidad.pdf.
- Aguiar, Marcelo y Carlos Henrique Araujo (2002), "Bolsa-Escola. Educación para enfrentar la pobreza", Brasilia, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Alzúa, María Laura, Guillermo Cruces y Laura Ripani (2010), "Welfare programs and labor supply in developing countries. Experimental evidence from Latina America", *Documento de trabajo*, N° 95, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Argentina, Ministerio de Desarrollo Social (2009), "Programa Familias por la Inclusión Social", [en línea] <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/>.
- (2007), *Programa Familias por la Inclusión Social. Resumen ejecutivo 2007*, Buenos Aires.
- Ascue Meléndez, Fabián (2009), "Comité Nacional de Supervisión y Transparencia. Experiencia peruana 2005-2009. Programa nacional de apoyo directo a los más pobres Juntos", Guatemala [en línea] <http://www.eclac.cl/ddc/noticias/paginas/2/36122/FabianAscue.pdf>.
- Attanasio, O. y A. Mesnard (2005), "The impact of a conditional cash transfer programme on consumption in Colombia", *Report Summary Familias 02*, Center for the Evaluation of Development Policies, The Institute for Fiscal Studies.
- Attanasio, Orazio, Julieta Trias y Marcos Vera-Hernández (2008), "Old and new welfare: the relative effect on child nutrition", documento presentado en el tercer seminario internacional Transferencias condicionadas, erradicación del hambre y la desnutrición en tiempos de crisis, Santiago de Chile, 1 y 2 de diciembre [en línea] <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso3/pdf/old.pdf>.
- Attanasio, O. y otros (2008), *Child Education and Work Choices in the Presence of a Conditional Cash Transfer Programme in Rural Colombia*, Londres, Institute for Fiscal Studies.

- Balakrishnan, Radhika, Diane Elson y Raj Patel (2010), "Rethinking macro economic strategies from a human rights perspective (Why MES with human rights II)", Marymount Manhattan College.
- Banegas, Israel (2008), "Trayectorias de bienestar y vulnerabilidad: análisis de un panel de hogares incorporados al programa Oportunidades (1997-2006)", documento presentado en el tercer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, (ALAP), Córdoba, 24 al 26 de septiembre [en línea] http://www.alapop.org/2009/images/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2008_FINAL_180.pdf.
- Barrios, Federico, Luis Galeano y Susana Sánchez (2008), "El impacto del programa Tekoporâ de Paraguay en la nutrición, el consumo y la economía local", documento presentado en el tercer seminario internacional Transferencias condicionadas, erradicación del hambre y la desnutrición en tiempos de crisis, Santiago de Chile, 1 y 2 de diciembre [en línea] <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso3/pdf/mejorando.pdf>.
- Bassett, Lucy (2008), "Can conditional cash transfer programs play a greater role in reducing child undernutrition?", *Social Protection Discussion Paper*, N° 0835, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bastagli, Francesca (2009), "From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare State development in Latin America", *IPC-IG Working paper*, N° 60, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Benini Duarte, G., B. Sampaio e Y. Sampaio (2009), "Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais", *Revista de economia e sociologia rural*, vol. 47, N° 4.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2009), *Social and Labor Market Policies for Tumultuous Times*, Washington D.C.
- ____ (2000), "PRAF. Programa de Asignación Familiar, Fase II, Descripción técnica del proyecto", presentación [en línea] <http://www.ifpri.org/themes/praf.htm>.
- Bradshaw, S. (2008), "From structural adjustment to social adjustment: a gendered analysis of conditional cash transfer programmes in Mexico and Nicaragua", *Global Social Policy*, vol. 8, N° 2.
- Braga Serpa Maria Goretti, Leandro Charles Diniz y Stelio Gama Lyra Junior (2008), "Microcredito como acao complementar ao Programa Bolsa Familia; a experiencia do Crediamigo do BNB", Universidad Federal Ceara/Banco do Nordeste do Brasil.
- Brasil, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (2010), *Bolsa Família Informa*, N° 213, 8 de abril.
- Brasil, Ministerio de Salud (2005), "Avaliação do programa Bolsa Alimentação", Brasilia.
- Britto, Tatiana (2008), "Brazil's Bolsa Família: understanding its origins and challenges", *Cash transfers. Lessons from Africa and Latin America*, D. Hailu y Fábio Veras Soares (eds.), Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, agosto.
- ____ (2006), "Conditional cash transfers in Latin America", *Social Protection. The Role of Cash Transfers, Poverty in Focus*, N° 8, D. Ehrenpreis (ed.), Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, junio.

- Britto, Tatiana y Fábio Veras Soares (2011), "Bolsa Família and the citizen's basic income: a misstep?", *Working Paper*, N° 77, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, enero.
- Caldés, Natalia, David Coady y John Maluccio (2006), "The cost of poverty alleviation transfer programs: a comparative analysis of three programs in Latin America", *World Development*, vol. 34, N° 5.
- Camilo de Oliveira, Ana Maria Hermeto y otros (2007), "Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família", *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*, J. Vaitsman y R. Paes-Sousa (orgs.), vol. 2, Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- Cardoso, E. y A. Portela Souza (2004), "The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil", *Working Paper*, N° 04-W07, Vanderbilt University of Nashville [en línea] <http://www.hec.unil.ch/ocadot/SECODEVdocs/Articles/Cardoso-Souza.pdf>.
- Castiñeira B. R., L.C. Nunes y P. Rungo (2009), "Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el programa Bolsa Familia de Brasil", *Revista española de salud pública*, N° 83.
- Cecchini, Simone (2009), "Do CCT programmes work in low-income countries?", *One Pager*, N° 90, Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, junio.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23.
- Cecchini, Simone y otros (2009), "Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad. Los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua", *Documentos de proyectos*, N° 248 (LC/W.248), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Panorama social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.6.
- ____ (2010a), *Panorama social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- ____ (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(S.33/3)), Santiago de Chile.
- ____ (2008a), *Panorama social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P/E), Santiago de Chile.
- ____ (2008b), "Superar la pobreza mediante la inclusión social", *Documentos de proyectos*, N° 174 (LC/W.174), Santiago de Chile.
- ____ (2008c), *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe* (LC/L.2880), Santiago de Chile.
- ____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(S.31/3)), Santiago de Chile.
- ____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P/E), Santiago de Chile.

- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (coords.) (2006), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Cohen, Ernesto, Rolando Franco y Pablo Villatoro (2006), "México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, E. Cohen y R. Franco (coords.), México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Contreras, Dante, Osvaldo Larrañaga y Jaime Ruiz Tagle (2009), "Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [en línea] http://www.nip-lac.org/uploads/RuizTagle2009_EvaluacionImpactoChileSolidario.pdf.
- Costa Resende, A. y A. Camilo de Oliveira (2008), "Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras", *Estudos Econômicos*, vol. 38, N° 2.
- Cruces, Guillermo, Nicolás Epele y Laura Guardia (2008), "Los programas sociales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Argentina", *serie Políticas sociales* N° 142 (LC/L.2889-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.
- Cruces, Guillermo y Helena Rovner (2008), "Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina", *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, G. Cruces y otros (eds.), Buenos Aires, Banco Mundial.
- Cury, S., E.M. Coelho y E. Pedrozo (2007), "The impacts of income transfer programs on income distribution and poverty in Brazil: an integrated microsimulation and computable general equilibrium analysis [en línea] [https://www.gtap. agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=3098](https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=3098).
- De Bem Lignani, J. y R. Salles-Costa (s/f), "Participação do Programa Bolsa Família nas modificações do consumo alimentar de famílias beneficiadas pelo programa", Río de Janeiro, Instituto de Nutrição Josué de Castro da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
- De Brauw, A. y J. Hoddinott (2008), "Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico", *IFPRI Discussion Paper*, N° 00757, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- De Janvry, Alain y Elizabeth Sadoulet (2006a), "When to use a CCT versus a CT approach?", documento presentado en la tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas, Estambul, 26 al 30 de junio.
- (2006b), "Making conditional cash transfer programas more efficient: designing for maximum effect of the conditionality", *The World Bank Economic Review*, vol. 20, N° 1.
- De Oliveira Cruz, J.M. (2009), "Práticas psicológicas em Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)", *Psicologia & foco*, vol. 2, N° 1, Aracaju, Faculdade Pio Décimo.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación de Colombia) (2008), "Programa Familias en Acción: impactos en capital humano y evaluación beneficio-costos del Programa", *Evaluación de políticas públicas*, N° 6. Bogotá, Gobierno Nacional.

- Draibe, Sonia M. (2006), "Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa Família", *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, E. Cohen y R. Franco (coords.), México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- ____ (1996), *Avaliação da implementação do Programa de Renda Mínima Garantida da Prefeitura Municipal de Campinas. Relatório final*, Campinas, Universidad de Campinas.
- Draibe, S. y M. Riesco (2009), "El estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo", *Documento de trabajo*, N° 31, Madrid, Fundación Carolina.
- Escobar, A. y M. González de la Rocha (2009), "Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progresa-Oportunidades", *The Gendered Impacts of Liberalisation*, Shahra Razavi (ed.), Nueva York, Routledge.
- ____ (2004), "Evaluación cualitativa del programa de desarrollo humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes. Evaluación de resultados de impacto del programa de desarrollo humano Oportunidades."
- Espinal Martínez, Van Elder (2010), "Programas de transferencias monetarias e inclusión financiera. Focalización e inclusión financiera en República Dominicana", decimotercera Conferencia internacional de la Red Mundial de Ingreso Básico: ingreso básico como instrumento para la justicia y la paz, 2 de julio.
- Farné, Stefano (2009), "Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú" *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 96 (LC/L.3118-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.97.
- Fernández, J. A. (2006), "Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Antecedentes – prospectiva (SIIPP-G)", presentación, México, D.F., [en línea] www.normateca.gob.mx/.../4_Antecedentes_Prospectiva_Comision_Nacional_de_Proteccion_Social.ppt.
- Ferro, A. y A. Nicollela (2007), "The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil", documento presentado a la conferencia anual del Institute for the Study of Labor, 2007 [en línea] http://www.iza.org/conference_files/worldb2007/ferro_a3468.pdf.
- FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador) (2010), *Programa Presidencial Comunidades Solidarias. Resultados e impactos*, Gobierno de El Salvador.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady (2009), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Fox, Jonathan y Libby Haight (2009), "El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México", *Candados y contrapesos. La protección de los programas y derechos sociales en México y en América Latina*, David Gómez-Álvarez (ed.), Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- Franco, Rolando (2008), *Protección social en Honduras: el papel de los programas de transferencias condicionadas: PRAF I, II y III*, Sao Paulo, Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC)/Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

- Freeland, Nicholas (2009), "Superfluous, pernicious, atrocious and abominable? The case against conditional cash transfers", *IDS Bulletin*, vol. 38, N° 3.
- Galasso, Emanuela (2006), *Alleviating Extreme Poverty in Chile*, Grupo de investigación sobre desarrollo económico, Banco Mundial.
- Galasso, E. y M. Ravallion (2004), "Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", Policy Research Working Paper, N° WPS 3165, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Galasso, Emanuela y Pedro Carneiro (2008), "Lessons from the evaluations of Chile Solidario", inédito.
- Gámez, S. (2010), "Solidaridad: la coordinación intersectorial requerida", documento presentado en el tercer Foro de pensamiento social estratégico. La experiencia de los programas de transferencias condicionadas: fortalezas, debilidades y lecciones, Nueva York, 22 y 23 de febrero, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Gammage, S. (2010), "Time pressed and time poor: unpaid household work in Guatemala", *Feminist Economics*, vol. 16, N° 3.
- Giardini, S. y T. Coelho (2009), "A Clínica Ampliada e as políticas de assistência social: uma experiência com adolescentes no Programa de Atenção Integral à Família", *Revista eletrônica de psicologia e políticas públicas*, vol. 1, N° 1.
- Godoy, Lorena (2004), "Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil", *serie Políticas sociales*, N° 99 (LC/L.2217-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.137.
- Gómez-Álvarez, David (2009), "La política de las políticas de protección de los programas sociales en y fuera de contextos electorales", *Candados y contrapesos. La protección de los programas y derechos sociales en México y en América Latina*, Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- Gómez Hermosillo, R. (2011), "La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social en México", Notas técnicas, N° 195 (IDB-TN-195), Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- González de la Rocha, M. (2010), "Una perspectiva latinoamericana desde México: evaluaciones a los programas de transferencias condicionadas", presentación en el quinto seminario internacional Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: perspectivas de los últimos 10 años, Santiago de Chile.
- (2008), "Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto", *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, I. Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grosh, Margaret y otros (2008), *For Protection and Promotion. The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gruenberg, Christian (2010), "Pobreza, género y derechos en las políticas contra la pobreza. Conectando el género y el clientelismo en los programas de transferencias condicionadas", documento de trabajo preparado para la conferencia Clientelismo político, políticas sociales y la calidad de la democracia: evidencia de América Latina, lecciones de otras regiones, Quito, 5 y 6 de noviembre.

- Gruenberg, C. y V. Pereyra (2009a), "El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza", *Documento políticas públicas y análisis*, N° 60, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), enero.
- (2009b), "Sistemas de rendición de cuentas. De la teoría promisorio a la práctica concreta: los casos de México y Argentina", *Candados y contrapesos. La protección de los programas y derechos sociales en México y en América Latina*, David Gómez-Álvarez (ed.), Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- Guerreiro Osorio, R. (2008), "The recent impact of government transfers on poverty in Honduras and alternatives to enhance their effects", *Working Paper*, N° 47, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, agosto.
- Hailu, Degol y Fábio Veras Soares (2008), "Cash transfers in Africa and Latin America: an overview", *Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America*, Poverty in Focus, N° 15, D. Hailu y Fábio Veras Soares (eds.), Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, agosto.
- Hailu, Degol, Marcelo Medeiros y Paula Nonaka (2008), "Legal protection for cash transfers: why we need it", *Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America*, Poverty in Focus, N° 15, D. Hailu y Fábio Veras Soares (eds.), Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, agosto.
- Handa, Sudhanshu y Benjamin Davis (2006), "The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean", *Development Policy Review*, vol. 24, N° 5.
- Hanlon, Joseph, Armando Barrientos y David Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor*, Kumarian Press.
- Hevia de la Jara, Felipe (2009a), "Contraloría social y control ciudadano en los programas sociales", *Candados y contrapesos. La protección de los programas y derechos sociales en México y en América Latina*, David Gómez-Álvarez (ed.), Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- (2009b), "Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado", *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, vol. 22, N° 2.
- Hevia de la Jara, Felipe y Christian Gruenberg (2010), "Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", *Mexican Rural Development Research Reports*, N° 11, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Hoddinott, John y Lucy Bassett (2009), "Conditional cash transfer programs and nutrition in Latin America: assesment of impacts and strategies for improvement" *Working Papers*, N° 9, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Hoddinott, J. y D. Weismann (2008), "The impact of conditional cash transfer programs on food consumption in Honduras, Mexico, and Nicaragua", *Conditional Cash Transfers in Latin America: A Magic Bullet to Reduce Poverty*, M. Adato y J. Hoddinott (Eds.) Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

- Hoddinott, J., E. Skoufias y R. Washburn (2000), *The Impact of Progresa on Consumption: a Final Report*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Holmes, Rebecca y otros (2010), "Cash transfers and gendered risks and vulnerabilities: lessons from Latin America", *Background Note*, Overseas Development Institute [en línea] www.odi.org.uk.
- IBASE (Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos) (2008), "Repercussões do programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Documento síntese", Río de Janeiro.
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias) (2005), *Nicaragua: Breaking the Cycle of Poverty*, Washington, D.C.
- (2003), "Proyecto Praf-BID Fase II: impacto intermedio. Sexto informe", Washington, D.C.
- Imas, V. (2011), *Las transferencias monetarias con corresponsabilidad (TMC) y la disminución de la pobreza en el marco de las políticas de protección social*, Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)/Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Irrarázaval, Ignacio (2004), *Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina*, FOCUS Estudios y Consultorías.
- Largaespada Fredersdorff, Carmen (2006), "Nicaragua: Red de Protección Social y Sistema de Atención a Crisis", *Transferencias con corresponsabilidades: una mirada latinoamericana*, Ernesto Cohen y Rolando Franco (coords.), México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Larrañaga, O. y D. Contreras (2010), "Chile Solidario y el combate a la pobreza", *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, O. Larrañaga y D. Contreras (eds.), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- León, Arturo (2008), "Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio" (LC/R.2147), Documentos de proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Leroy, J. y otros (2010), "Cash and in-kind transfers in poor rural communities in Mexico. Increase household fruit, vegetable, and micronutrient consumption but also lead to excess energy consumption", *The Journal of Nutrition*, vol. 140, N° 3.
- Levy, Dan y Jim Ohls (2007), "Evaluation of Jamaica's PATH Program: Final Report", Reference N° 8966-090, Washington, D.C., Mathematica Policy Research.
- Levy, Santiago (2009), "Dos retos de la política social en América Latina", documento presentado en el seminario internacional Sistemas de protección social, Brasilia, 8 de diciembre.
- (2008), "Tendencia mundial del precio de los alimentos: impacto en América Central", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo.
- Levy, Santiago y Evelyn Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza. El programa Progresa-Oportunidades de México*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias y Joseph Shapiro (2006), "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", Washington, D.C., Banco Mundial.
- López Ayllón, S. (2009), "Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública", *Candados y contrapesos. La protección de los programas y derechos sociales en México y en América Latina*, David Gómez-Álvarez (ed.), Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- Lo Vuolo, Rubén (2010), "Presentación", Asignación Universal por Hijo: ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS), la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC), Buenos Aires [en línea] http://www.aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas_aaps_web.pdf.
- Maldonado, Carlos y Andrea Palma (2011), "Origen y trayectoria de la Ley General de Desarrollo Social en México; la reforma previsional en Chile y el nuevo régimen de asignaciones familiares en Uruguay. Informe final", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, inédito.
- Maluccio, J.A. (2010), "The impact of conditional cash transfers on consumption and investment in Nicaragua", *Journal of Development Studies*, vol. 46, N° 1.
- Maluccio, J.A. y otros (2005), *Nicaragua. Red de Protección Social - Mi Familia. Rompiendo el ciclo de la pobreza*, Washington D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Martínez, Rodrigo y María Paz Collinao (2010), "Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3170-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.145.
- Martínez Franzoni, Juliana y Koen Voorend (2008), "Transferencias condicionadas e igualdad de género", *Revista de ciencias sociales*, vol. 4, N° 122, Universidad de Costa Rica.
- Medeiros, Marcelo, Tatiana Britto y Fábio Veras Soares (2008), "Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia", *Working Paper*, N° 46, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, junio.
- Mesquita, Camile Sahib (2009), "Programa Bolsa Família", documento presentado en el seminario internacional "Sistemas de proteção social: desafios no contexto latinoamericano", Brasilia, Ministerio de Desarrollo Social, 8 a 11 de diciembre.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile) (MIDEPLAN) (2011), "Asignación social" [en línea] <http://as.mideplan.cl>.
- ____ (2009), "Trayectorias familiares al egreso del Programa Punteo", Santiago, Secretaría Ejecutiva del Sistema Intersectorial de Protección Social.
- ____ (2006), "Necesidades y aspiraciones prioritarias de las familias que han finalizado la etapa de apoyo psicosocial del sistema de protección social Chile Solidario", serie de Estudios del Sistema de Protección Social Chile Solidario. Cuadernillo, N° 3, Santiago de Chile.
- Mkandawire, Thandika (2005), "Targeting and universalism in poverty reduction", *Social Policy and Development Programme Paper*, N° 23, Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), diciembre.
- Molyneux, Maxine (2009), "Conditional cash transfers: pathways to women's empowerment?", *Pathways Brief*, N° 5.

- ____ (2007), "Two cheers for conditional cash transfers", *IDS Bulletin*, vol. 38, N° 3, mayo.
- Moore, Charity (2008), "Assessing Honduras' CCT programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and unexpected realities", *Country Study*, N° 15, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril.
- ____ (2009a), "Nicaragua's Red de Protección Social: an exemplary but short-lived conditional cash transfer programme", *Country Study*, N° 17, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), enero.
- ____ (2009b), "El impacto no es suficiente: imagen y sostenibilidad de las TMC en Nicaragua", *One Pager*, N° 79, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Naciones Unidas (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2009), "Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza", Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/11/9), 27 de marzo.
- ____ (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naranjo, Mariana (2008), "Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los Objetivos del Milenio", *Documentos de proyectos*, N° 201 (LC/W.201), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Nun, Eleonora y Daniela Trucco (2008), "Informe de sistematización de evaluaciones cualitativas del Programa Puente y Sistema de Protección Chile Solidario", *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano* [en línea] <http://www.revistadesarrollohumano.org/temas125.asp>.
- OEA/CEPAL/OIT (Organización de los Estados Americanos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2010), "Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas con transferencias con corresponsabilidad" [en línea] http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/rial/ppi/ResumenEjecutivo_Documento%20Conceptual.doc.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2009), *Bolsa Familia en Brasil: contexto, concepto e impacto*, Ginebra, Departamento de Seguridad Social, marzo.
- Olvera, A. (2009), "Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México", *Candados y contrapesos. La protección de los programas y derechos sociales en México y en América Latina*, David Gómez-Álvarez (ed.), Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- Orozco, Mónica y Cecilia Hubert (2005), "La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México", *serie Documentos de discusión sobre la protección social*, N° 0531, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.

- Paes-Sousa Rômulo y Leonor Maria Pacheco Santos (2008), "Measuring the impact of Bolsa Familia Program based on data from Health and Nutrition Days (Brazil)", documento presentado en el tercer seminario internacional Transferencias condicionadas, erradicación del hambre y la desnutrición en tiempos de crisis, Santiago de Chile, 1 y 2 de diciembre [en línea] <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso3/pdf/measuring.pdf>.
- Paiúca, J. y otros (s/f.), "Programa de Atenção Integral a Família (PAIF): reflexões sobre a prática interdisciplinar", Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Serviço Social, Universidade Estadual Paulista (UNESP) [en línea] http://prope.unesp.br/xxi_cic/27_36895905820.pdf.
- Parker, S. (2004), "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar", *Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003. Documentos finales*, México D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- ____ (2003), "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior", *Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Parra Côrrea, Karla y Rafael Perez Ribas (2008), "Needs assessments: why they are important for CCT programmes", *Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America*, D. Hailu y F. Veras Soares (eds.), Poverty in Focus, N° 15, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, agosto.
- Pautassi, Laura y Carla Zibecchi (2010), "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias", *serie Políticas sociales*, N° 159 (LC/L.3198-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.10.
- Pereyra, V. (2010), *Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina*, Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- Perticara, Marcela (2007), *Análisis cuantitativo de impacto del sistema Chile Solidario, Santiago de Chile*, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- Peyre Dutrey, Alexandre (2007), "Successful targeting? Reporting efficiency and costs in targeted poverty alleviation programmes", *Social Policy and Development Programme Paper*, N° 37, Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), noviembre.
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2009a), "Lineamientos del modelo alternativo de gestión y atención del Programa Oportunidades en zonas urbanas", documento aprobado en la 50° sesión ordinaria del Comité Técnico de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, D.F., 13 de agosto.
- ____ (2009b), "Evaluación social y Plan de acción para la definición del modelo alternativo de la operación y gestión del Programa Oportunidades para población indígena. Proyecto de apoyo para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", versión preliminar, febrero.
- ____ (s/f), "Prontuario institucional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades" [en línea] http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Publicaciones/Pub_antel.html.

- Programa Solidaridad (2008), "Impacto del programa Solidaridad en asistencia escolar y niveles nutricionales: un enfoque empírico," Gobierno de la República Dominicana.
- Rangel, M. (2005), "Género y trabajo en el Sistema de Protección Chile Solidario: la experiencia local en dos comunas de la Región Metropolitana", *Chile Solidario y los desafíos de la igualdad*, Verónica Riquelme y María Elena Valenzuela (eds.), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ravallion, Martin (2007), "How relevant is targeting to the success of an antipoverty program?", *Policy Research Working Paper*, N° 4385, Banco Mundial.
- Rawlings, L.B. y G.M. Rubio (2005), "Evaluating the impact of conditional cash transfer programs", *The World Bank Research Observer*, vol. 20, N° 1.
- Reimers, Fernando, Carol DeShano da Silva y Ernesto Trevino (2006), *Where is the "Education" in Conditional Cash Transfers in Education?*, Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO.
- Repetto, Fabián (2009), "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", Documento final, préstamo BIRF 7449-AR-II, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián y Gala Díaz Langou (2010), "Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación", *Documento de Políticas Públicas. Recomendación*, N° 88, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), diciembre.
- Ribas, Rafael Pérez, Fábio Veras Soares y Guillermo Issamu Hirata (2008), "The impact of CCTs. What we know and what we are not sure about", *Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America*, D. Hailu y F. Veras Soares (eds.), Poverty in Focus, N° 15, Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, agosto.
- Robles, Claudia (2010), "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico", *serie Políticas sociales*, N° 156 (LC/L.3170-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.144.
- Robles, Marco (2009), "Focalización de la Red de Oportunidades, retos y posibilidades", documento presentado en el Foro internacional sistema de protección social: avances y perspectivas, Panamá, 4 de junio.
- Rodríguez, Adolfo y Hernán Alvarado (2008), *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 101 (LC/G.2394-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.57.
- Rodríguez Mojica, Alexis (2010), "Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá", *serie Políticas sociales*, N° 162 (LC/L.3222-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.3.
- Román, Isabel (2010), "Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y 'Avancemos' en Costa Rica", *serie Políticas sociales*, N° 160, Santiago de Chile,

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.23.
- Rubalcava, L., G. Teruel y D. Thomas (2008), "Investments, time preferences and public transfers paid to women", Population of Association of America [en línea] <http://paa2008.princeton.edu/abstractViewer.aspx?submissionId=81825>.
- Rubio, G. y F. Garfias (2010), "Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México", *serie Políticas sociales*, N° 161 (LC/L.3221-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.30.
- Samson, M. (2009), "Social cash transfers and employment. A note on empirical linkages in developing countries", *Promoting Pro-Poor-Growth: Employment*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- ____ (2006), "El caso de las transferencias sociales no condicionadas", ponencia en la tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas, Estambul, 26 a 30 de junio.
- Samson, M. y otros (2007), *The Social and Economic Impact of Cash Transfers*, Londres, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID)/Instituto de Investigación de Políticas Económicas (EPRI).
- SAS/OIT (Secretaría de Acción Social del Paraguay/Organización Internacional del Trabajo) (2007), *Impacto de los programas TEC en el trabajo infantil*, Asunción, noviembre.
- Schady, Norbert y María Caridad Araujo (2006), "Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: evidence from a randomized experiment in Ecuador", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3930, Washington D.C., Banco Mundial.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social de México) (2008), *Oportunidades, un programa de resultados*, México, D.F., septiembre.
- Secretaría de Finanzas de Honduras (2007), "Programa de Asignación Familiar. Informe de seguimiento y ejecución de la gestión presupuestaria", cuarto trimestre.
- Secretaría Técnica de la Presidencia, Gobierno de El Salvador (2009), "Sistema de protección social universal, Comunidad de Aprendizaje", San Salvador, 14 de diciembre.
- Sepúlveda, Magdalena (2009), "The urgent need to strengthen social protection systems", submission of the Independent Expert on the question of human rights and extreme poverty, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, Nueva York, 24 a 26 de junio [en línea] <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/docs/SubmissionGACrisis25062009.pdf>.
- Serpa, Magdalena y María José Joya de Suárez (2003), "Experiencias de las OPD-ONG Con AIN-C en Honduras. Estudio Participativo", Grupo CORE.
- Serrano, C. (2005), "Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente – Chile Solidario", documento presentado en la reunión de expertos Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, Santiago de Chile, CEPAL, 28 y 29 de junio.
- Simões, Armando (2006), "Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable", *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta.

- Skoufias, E. y B. McClafferty (2001), "Is Progresa working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI", *FCND Discussion Paper*, N° 118, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Skoufias, E. y S.W. Parker (2001), "Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling: evidence from the PROGRESA Program in Mexico", *Discussion Paper*, N° 123, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Soares, S. y A. Leichsenring (2010), "Precariedad laboral, volatilidad de ingresos y cobertura del programa Bolsa Familia", *Working Paper*, N° 12, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre.
- Soares, S. y otros (2007), "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality", *Working Paper*, N° 35, Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), agosto.
- Staab, S. y R. Gerhard (2009), "Childcare service expansion in Chile and Mexico. For women or children or both?", *Gender and Development Programme Paper*, N° 10, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Standing, Guy (2007a), "Conditional cash transfers: why targeting and conditionalities could fail", *One Pager*, N° 47, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, diciembre.
- ____ (2007b), "How cash transfers boost work and economic security", *DESA Working Paper*, N° 58, octubre.
- Stecklow, Guy y otros (2006), "Demographic externalities from poverty programs in developing countries: experimental evidence from Latin America", *Department of Economics Working Paper Series*, N° 2006-1, Washington D.C., America University.
- Steta, María Concepción (2006), "Monitoreo de condicionalidades", documento presentado en la tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas, Estambul, 26 a 30 de junio.
- Suárez, Mireya y Marlene Libardoni (2008), "The impact of the Bolsa Familia Program: changes and continuities in the social status of women", *Evaluation of MDS Policies and Programs. Results*, Jeni Vaitsman y Romulo Paes-Sousa (eds.), vol.2, Brasilia, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- Székely, M. (2010), "Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina", *Institucionalidad social en América Latina*, R. Franco y M. Székely (coords.), Documentos de proyecto, N° 312 (LC/W.312), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2006), "Condicionar... o no condicionar?", ponencia presentada en la tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas, Estambul, 26 a 30 de junio.
- Tabbush, C. (2009), "Gender, citizenship and new approaches to poverty relief: conditional cash transfer programmes in Argentina", *The Gendered Impact of Liberalization: Towards 'Embedded Liberalism'?*, Shahra Razavi (ed.), Nueva York, Routledge.
- Takahashi, Yuriko (2009a), "The politics of social spending and self-restraining reform in Mexico", documento presentado en el vigesimosexto congreso internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Río de Janeiro.

- ____ (2009b), "Poverty, inequality, and clientelism in Latin America: the case of Mexico", documento presentado en el simposio internacional "Linkage of Disparities: Reorganization of Power and Opportunities in the Globalized World", Universidad de Kyoto, 30 de enero y 1 de febrero.
- Tesluic, Cornelia (2006), "Control del cumplimiento de condicionalidades", documento presentado en la tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas, Estambul, 26 a 30 de junio.
- Trinidad y Tabago, Ministerio de Desarrollo Social (2008), "Experiences on inter-American cooperation in improved social protection strategies in the region. Trinidad and Tobago's experience –targeted conditional cash transfer programme (TCCTP)" [en línea] www.sedi.oas.org/ddse.
- Veras Soares, Fábio (2009a), "El impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis", documento presentado en el seminario Repensar lo social en tiempos de crisis, La Antigua, Guatemala, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 28 y 29 de mayo.
- ____ (2009b), "Do CCT lessen the impact of the current economic crisis? Yes, but...", *One Pager*, N° 96, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), septiembre.
- Veras Soares, F. y E. Silva (2010a), "Empowering or reinforcing traditional roles: can CCTs address gender vulnerabilities?", *One Pager*, N° 115, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- ____ (2010b), "Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities: case studies of Brazil, Chile and Colombia", *Working Paper*, N° 69, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Veras Soares, Fábio y Tatiana Britto (2008), "Encarando las limitaciones en la capacidad para transferencias monetarias condicionadas en Latinoamérica: los casos de El Salvador y Paraguay", *Documento de trabajo*, N° 38, Brasilia, Centro Internacional de Pobreza (IPC)/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), enero.
- Veras Soares, Fábio, Rafael Perez Ribas y Guilherme Issamu Hirata (2008), "Achievements and shortfalls of conditional cash transfers: impact evaluation of Paraguay's Tekoporá programme", *IPC Evaluation Note*, N° 3, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, marzo.
- Veras Soares, Fábio, Rafael Perez Ribas y Rafael Guerreiro Osorio (2007), "Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective", *IPC Evaluation Note*, N° 1, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, diciembre.
- Veras Soares, Fábio y otros (2006), "Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty", *Working Paper*, N° 21, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, junio.
- Vergara, Pilar (1990), *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973/1988*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Villatoro, Pablo (2007), "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras", documento presentado en el seminario internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas, Brasilia, 20 y 21 de noviembre.

- ____ (2008), "CCTs in Latin America: human capital accumulation and poverty reduction", *Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America*, D. Hailu y F. Veras Soares (eds.), Poverty in Focus, N° 15, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, agosto.
- Viquez, R. (2011), "La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social en Costa Rica", *Notas técnicas*, IDB-TN-217, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Weller, Jürgen (2009), "El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de casos nacionales", *documentos de proyectos*, N° 306 (LC/W.306), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Yaschine, I. y L. Dávila (2008), "Why, when and how should beneficiaries leave a CCT programme", *Cash transfers. Lessons from Africa and Latin America*, D. Hailu y F. Veras Soares (eds.), Poverty in Focus, N° 15, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, agosto.
- Younger, S., J. Ponce y D. Hidalgo (2009), "El impacto de programas de transferencias a las madres de familia en la seguridad alimentaria de los niños: un análisis comparado entre México y Ecuador", documento presentado en el tercer seminario internacional Transferencias condicionadas, erradicación del hambre y la desnutrición en tiempos de crisis, Santiago de Chile, 1 y 2 de diciembre [en línea] <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso3/pdf/imp>.



Publicaciones de la CEPAL *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2010 son de US\$ 30 para ambas versiones. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años son de US\$ 50 para ambas versiones.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2010 are US\$ 30 for both versions. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription is US\$ 50 for both versions.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009, 176 p.*
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2009, 160 p.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010, 136 p.*
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2009-2010, 128 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010, 178 p.*
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2009-2010, 168 p.

- *Panorama social de América Latina*, 2010, 266 p.
Social Panorama of Latin America, 2010, 256 p.
- *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, 2010, 220 p.
Foreign Direct Investment of Latin America and the Caribbean, 2010, 216 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe/bilingual), 2010, 310 p

Libros de la CEPAL

- 111 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, 284 p.
- 110 *Envejecimiento en América Latina. Sistema de pensiones y protección social integral*, Antonio Prado y Ana Sojo (eds.), 304 p.
- 109 ***Modeling Public Policies in Latin America and the Caribbean***, Carlos de Miguel, José Durán Lima, Paolo Giordiano, Julio Guzmán, Andrés Schuschny and Masazaku Watanuki (eds.), 322 p.
- 108 *Alianzas público-privadas. Para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Robert Devlin y Graciela Moguillansky, 2010, 196 p.
- 107 *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Carlos Ferraro y Giovanni Stumpo, 392 p.
- 106 *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Osvaldo Rosales V. y Sebastián Sáez C. (compiladores), 322 p.
- 105 ***Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America***, Jürgen Weller (ed.), 2009, 236 p.
- 104 *La República Dominicana en 2030: hacia una sociedad cohesionada*, Víctor Godínez y Jorge Máttar (coords.), 2009, 582 p.
- 103 ***L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire***, 2009, 138 p.
- 102 *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005*, Jorge Rodríguez y Gustavo Busso, 2009, 272 p.
- 101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Adolfo Rodríguez Herrera y Hernán Alvarado Ugarte, 2009, 236 p.
- 100 *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Sandra Huenchuan (ed.)
- 99 *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, 2009, 212 p.
- 98 *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Wilson Peres y Martin Hilbert (eds.), 2009, 388 p.
- 97 *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Jorge Martínez Pizarro (ed.), 2008, 375 p.
- 96 *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), 2007, 424 p.
- 95 *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coords.), 2008, 304 p.
- 94 *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Álvaro Díaz, 2008, 248 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2010.

Innovation and Economic Development. The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America, Mario Cimoli, André Hofman and Nanno Mulder, ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010.

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), 2010.

Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008, Ricardo Bielschowsky (comp.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas españolas en América Latina, Patricio Rozas Balbontín, CEPAL/Lom, Chile, 2009.

Gobernanza corporativa y desarrollo de mercados de capitales en América Latina, Georgina Núñez, Andrés Oneto y Germano M. de Paula (coords.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

EnREDos. Regulación y estrategias corporativas frente a la convergencia tecnológica, Marcio Wohlers y Martha García-Murillo (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

Desafíos y oportunidades de la industria del software en América Latina, Paulo Tigre y Felipe Silveira Marques (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

¿Quo vadis, tecnología de la información y de las comunicaciones?, Martin Hilbert y Osvaldo Cairó (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

O Estruturalismo latino-americano, Octavio Rodríguez, CEPAL/Civilização Brasileira, 2009.

L'avenir de la protection sociale en Amérique latine. Accessibilité, financement et solidarité, CEPALC/Eska, France, 2009.

Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto, Robert Holzmann, Edward Palmer y Andras Uthoff (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2008.

Competition Policies in Emerging Economies. Lessons and Challenges from Central America and Mexico, Claudia Schatan and Eugenio Rivera Urrutia (eds.), ECLAC/Springer, USA, 2008.

Coediciones recientes / Recent co-editions

Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe, CEPAL/FAO/IICA, 2011.

The Outlook for Agriculture and Rural Development in the Americas: A Perspective on Latin America and the Caribbean, ECLAC/FAO/IICA, 2011.

Pobreza infantil en América Latina y el Caribe, CEPAL/UNICEF, Chile, 2010.

Espacios iberoamericanos: vínculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico, CEPAL/SEGIB, 2010

Espaços ibero-Americanos: vínculos entre universidades e empresas para o desenvolvimento tecnológico, CEPAL/SEGIB, 2010

Clases medias y desarrollo en América Latina, Alicia Bárcena y Narcis Serra (eds.), CEPAL/SEGIB/CIDOB, Chile, 2010.

Innovar para crecer. Desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica, CEPAL/SEGIB, Chile, 2010.

Espacios iberoamericanos. Iberoamérica frente a la crisis, CEPAL/SEGIB, Chile, 2009.

Espaços Ibero-Americanos. A Ibero-América em face da crise, CEPAL/SEGIB, Chile, 2009.

The United Nations Regional Commissions and the Climate Change Challenges, ECLAC/ECA/ECE/ESCAP/ESCWA, 2009.

Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile, Osvaldo Sunkel y Ricardo Infante (eds.), CEPAL/OIT/Fundación Chile 21, Chile, 2008.

Reformas para la cohesión social en América Latina. Panorama antes de la crisis, Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds.), CEPAL/SEIB/CIDOB, Chile, 2008.

El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe, CEPAL/UNFPA, 2009.

Espacio iberoamericano: la economía del conocimiento, CEPAL/SEIB, Chile, 2008.

Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEIB, Chile, 2008.

Por uma revisão dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEIB, Chile, 2008.

Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) CEPAL/CIDOB, España, 2008.

Cuadernos de la CEPAL

- 94 *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montañó Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), 2010, 236 p.
- 93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.
- 92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 39 *América Latina y el Caribe: indicadores macroeconómicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2010.
- 38 *Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009*. Solo disponible en CD, 2010.
- 37 *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*. Solo disponible en CD, 2009.
- 36 Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL (Revisión 3). Solo disponible en CD, 2008.
- 35 Resultados del Programa de Comparación Internacional para América del Sur. Solo disponible en CD, 2007.

Observatorio demográfico ex Boletín demográfico I *Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin* (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

*Comercio internacional / Desarrollo productivo / Desarrollo territorial / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@eclac.org