

Programas de transferencias condicionadas: ¿pidiendo peras al olmo?

*Ernesto Cohen**

*Rolando Franco**

En memoria de Ernesto Cohen

RESUMEN

El trabajo analiza los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas (PTEC), que se han difundido en América Latina y el resto del mundo. Destaca sus características básicas, en especial las condicionalidades que deben cumplir los beneficiarios para recibir la transferencia. Se plantean dudas tanto sobre el diseño como respecto del desempeño real que los PTEC pueden lograr, debido, por un lado, a su limitado financiamiento (en relación a la cantidad de pobres) y, por otro, a la escasa calidad de los servicios públicos de educación y salud, cuya utilización pretenden incentivar. Se destaca el hecho de que dichos servicios no dependen en manera alguna de los PTEC, sino de otras instancias gubernamentales (los ministerios respectivos) sobre las cuales los programas carecen de influencia. Existe asimismo el riesgo de que los PTEC sean usados de manera clientelista. Se concluye que sobre tales programas se han colocado expectativas tal vez exageradas, al suponer que por sí solos pueden acabar con la pobreza. De allí el subtítulo: ¿no se estarán pidiendo peras al olmo?

Palabras clave

Transferencias monetarias • condicionalidad • pobreza • clientelismo • evaluación

* Profesores investigadores, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile. E-mail: rolando.franco.diaz@gmail.com.

Conditional cash transfers: asking the stone for blood?

ABSTRACT

This article analyzes the conditional cash transfer schemes (CCTS) that have gained popularity across Latin America and the rest of the world. We concentrate on the basic characteristics of CCTS programs, particularly the conditions the beneficiaries have to satisfy to receive the transfer. We address questions related to both the basic design of CCTS programs and their real impact given, on the one hand, the limited funding available in relation to the number of people the programs address and the questionable quality of public education and health services, whose use the schemes are meant to incentivise. These services which play a vital role in the success of CCTS programs are factors that depend on other government institutions, such as the respective ministries, and are not influenced by the CCTS programs themselves. We additionally focus on the risk that CCTS may be used as a way to buy votes. We conclude that the idea that CCTS programs alone may usher the end of poverty is due to an exaggerated expectations disconnected from reality -thus the subtitle: are we asking the stone for blood?

Keywords

Cash transfers • conditionalities • poverty • clientelism • evaluation

Introducción

Hace algún tiempo, los autores publicaron un libro (Cohen y Franco 2006a) en donde se analizaban varios programas de transferencias en efectivo condicionadas (PTEC),¹ poniendo énfasis desde el título en el tema de la ‘corresponsabilidad’,² por un lado, del estado o gobierno, y por otro, de las familias beneficiarias de la prestación monetaria. Aquí se retoma el tema de estos programas, que han adquirido notoriedad y una notable difusión no sólo en la región sino en diversas zonas del mundo, retomando ideas vertidas en la publicación citada, pero actualizando la información a partir de la abundante bibliografía que se ha producido al respecto en los últimos años, y planteando dudas y certezas que surgen tanto del diseño como del desempeño de los mismos, así como las limitaciones y los desafíos que deben enfrentar para funcionar realmente como instrumentos válidos de la política social. Al mismo tiempo se argumenta que las expectativas

¹ Se utiliza la sigla PTEC (Cohen y Franco 2006a) para enfatizar que se trata de una transferencia ‘en efectivo’, a diferencia de otros tipos de entregas consistentes en alimentos u otros bienes o servicios. La condicionalidad es una característica central de este tipo de programas, aunque no exclusiva de ellos, por cuanto puede encontrarse desde muy antiguo (así, por ejemplo, Asignaciones Familiares de Uruguay, desde 1949).

² *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana.*

por sus eventuales resultados deben estar relacionadas con los recursos de que disponen y con las características que presentan los servicios de educación y salud, cuya utilización se pretende incentivar con las transferencias monetarias que proporcionan los PTEC.

I. Características de los PTEC

Los PTEC han proliferado tanto en América Latina,³ luego de su invención en México, como en el resto del mundo. Este indudable ‘éxito’ exige que se reflexione sobre sus características comunes, sus peculiaridades individuales y sus eventuales limitaciones, muchas de ellas derivadas de su limitado financiamiento o del hecho de que dependen –para las prestaciones fundamentales de naturaleza no monetaria– de otros centros de decisiones del estado (ministerios de Educación o Salud, por ejemplo) sobre los que tienen escasa influencia. Ello puede conducir, sin duda, a que al poner una excesiva esperanza en los resultados de los PTEC se estén “pidiendo peras al olmo”.

Estos programas promueven el acceso de miembros de las familias pobres, básicamente los niños y adolescentes, a los servicios de educación y salud, en el entendido de que la acumulación de capital humano les permitirá ser laboralmente productivos y, consecuentemente, tener una alta probabilidad de mantenerse fuera de la pobreza a lo largo de su vida.

Para lograr ese propósito se requiere que exista una oferta suficiente y continua de programas de educación, salud y alimentación que pueda ser demandada por todos los miembros de cada nueva generación, cualquiera sea su lugar de residencia. Es cierto que no todos los países latinoamericanos cuentan con una dotación adecuada de esos servicios. Pero incluso cuando ella existe, no siempre es aprovechada por los niños y adolescentes de las familias más pobres, pese a que los padres tienen el deber constitucional de asegurar ese derecho de sus hijos.⁴ No lo hacen por ignorancia, desidia o, incluso en algunos casos, porque destinan el tiempo que deberían destinar a la educación o al ocio, al trabajo, el delito o la mendicidad.

³ Véase en el Anexo Estadístico, el Cuadro 1 que plantea un listado muy completo de PTEC de la región. Un comentario al respecto es que no deberían considerarse como formando parte de este tipo de programas, aquellos que no controlan el cumplimiento de las condicionalidades, lo que se comenta en el texto.

⁴ A modo de ejemplo, cabe recordar que la Constitución de Chile afirma que “*Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos*”. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho” (Artículo 19 numeral 10) [*cursiva* agregada por los autores]. Asimismo, la Constitución ecuatoriana de 2008 establece que “La educación es un derecho de las personas [...] y un *deber* ineludible e inexcusable del Estado. [...] Las personas, *las familias* y la sociedad *tienen el derecho y la responsabilidad* de participar en el proceso educativo”. Por su lado, el Artículo 41 de la Constitución del Uruguay establece: “El cuidado y educación de los hijos [...] es un *deber* y un *derecho de los padres*. Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios, siempre que los necesiten. La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas *contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores*, así como contra la explotación y el abuso”.

Como una manera de incentivar a las familias a corresponsabilizarse en relación a que las nuevas generaciones acumulen capital humano, los gobiernos crecientemente optan por crear programas *complementarios*⁵ –los PTEC– que fomenten la demanda por las prestaciones públicas. Estos programas establecen una relación especial con la familia, que se expresa en un contrato virtual (“te doy algo –dinero– para que hagas determinada cosa”: cumplir las condiciones establecidas, esto es, asegurar que los niños o jóvenes a su cargo concurren a la escuela, a las revisiones de salud y aprovechen las raciones alimentarias que se les entreguen). Por su parte, el estado se compromete a proporcionar la oferta adecuada de los bienes y servicios comprometidos en el acuerdo, así como los recursos para las transferencias monetarias, que constituyen el incentivo que se entrega a las familias.

Conviene enfatizar que estos programas se fundamentan en la idea de un contrato (*do ut facias*, diría el derecho romano). Por ello es errónea la idea, frecuentemente sostenida por algunos analistas, de que ellos constituyen una aplicación del enfoque de derechos, que sostienen que es una forma por la cual la sociedad cumple su deber de proporcionar a cualquier persona, por el solo hecho de serlo, un ingreso garantido.

1. Población objetivo

Los beneficiarios de los PTEC son preferentemente los niños o adolescentes en edad escolar, o lactantes, o desnutridos, y las mujeres embarazadas o dando lactancia, que forman parte de *familias* pobres o extremadamente pobres. Si bien la mayoría de los programas utilizan la expresión ‘familia’, no la definen y en la práctica su unidad de atención es simplemente “el hogar, que se define como el conjunto de individuos que hace vida en común dentro de la vivienda, que comparten gastos y preparan los alimentos en una misma cocina, independientemente de la existencia o no de lazos consanguíneos” entre ellos (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2006).

2. Selección de los participantes en el programa

La elección de las áreas de intervención pública (sean estas curar el cáncer, prestar educación básica o llevar a cabo un PTEC), así como la fijación de las prioridades en cada área (educación parvularia, básica, media o universitaria, por ejemplo) es siempre materia de una *decisión política* que define el tipo de necesidad que debe atenderse y a quiénes se atenderá de manera prioritaria. Una vez resuelto esto, cabe identificar a los individuos u hogares concretos que cumplen con las condiciones establecidas. Dicha selección se lleva a cabo mediante un proceso de focalización. Si ella se efectúa de forma errónea, los

⁵ Así denominados porque vienen en ayuda o complemento de los servicios de educación, salud y alimentación, ya existentes.

recursos terminarán siendo mal utilizados, lo que implica el fracaso del programa y tal vez el beneficio indebido de otros colectivos.

Criterios de focalización. En el caso de los PTEC se recurre a variados procedimientos para elegir a los beneficiarios y en ocasiones se los utiliza de manera combinada. Los más utilizados se enumeran a continuación.

- a) *Focalización según la disponibilidad de servicios públicos.* Para llevar adelante un PTEC es necesario que en el área exista la oferta de servicios públicos que se requieren para el cumplimiento de las prestaciones implicadas (educación, salud, alimentación) a una distancia razonable del hogar seleccionado. Corresponde entonces comprobar esta disponibilidad y, de existir, debe apreciarse si tales servicios tienen la suficiente capacidad de atención como para hacer frente a la nueva demanda. A veces, incluso se exige la existencia en la localidad de una entidad bancaria que pueda encargarse de efectuar las transferencias monetarias a los beneficiarios. La ausencia de alguno de tales requisitos impedirá la aplicación del programa en esa unidad territorial hasta que disponga de la oferta correspondiente.
- b) *Focalización geográfica.* El programa no necesariamente se llevará a cabo en todos los lugares con provisión de servicios, por cuanto, por ejemplo, los recursos financieros requeridos pueden ser limitados y no alcanzar para cubrir todas las unidades geográficas dotadas de servicios. En ese caso, suele requerirse algún criterio que permita establecer un ordenamiento de las unidades territoriales (regiones, provincias, microrregiones, municipios, comunidades), a partir de indicadores adecuados, por ejemplo, la proporción de población por debajo de la línea de pobreza. A partir de ello se identificará a las incluidas en el programa, por ejemplo, estableciendo un punto de corte una vez que el acumulado de familias pobres sea igual al del total de subsidios que se entregarán. Esta opción debe reconocer que en las áreas excluidas también hay pobres y que ellos no serán atendidos. Ante esto, suele aducirse que siempre será preferible 'atender a una parte' y que, al seleccionar por áreas, se reducen los costos de implementación y administración del programa, con lo cual se puede disponer de los recursos para cubrir a un máximo de familias.
- c) *Selección de hogares mediante 'comprobación de medios'.* En las localidades seleccionadas se recoge información sociodemográfica y de las características de la vivienda de los hogares que postulan a incorporarse al programa, a partir de lo cual se elabora un *ranking* que permite seleccionar según su situación de pobreza. Por restricciones presupuestales, en muchos casos se establecen 'cuotas' de beneficiarios para cada unidad territorial. Si el número

de vacantes es menor al total de los candidatos preseleccionados, será necesario elegir de acuerdo a algún criterio ajeno a la satisfacción de necesidades, como el sorteo o la mera preferencia de quien decide sobre la inclusión.

- d) *Asamblea comunitaria*. Suele argumentarse que la comunidad es la que mejor conoce a quienes necesitan la transferencia, por lo cual en algunos casos se opta porque sea ella la que efectúe la selección. En otros casos, se recurre a una reunión comunitaria para convalidar o modificar el padrón de beneficiarios preparado por las autoridades. Así se hacía en los programas Juntos de Perú (Francke y Mendoza 2006) y Tekoporâ de Paraguay, donde existe un Acto de Revisión realizado por el comité local y los representantes del programa, a partir de lo cual se elabora el listado de nuevos beneficiarios que se incorpora al Registro Único de Beneficiarios (Rivarola 2006).

También se aduce por algunos que es inconveniente seleccionar un subgrupo de la población en comunidades de ‘alta marginación’, por cuanto la diferenciación entre incorporados y excluidos provocaría, se dice, fisuras en la cohesión comunitaria, pérdida de capital social o riesgo de que surjan conflictos internos. Sin embargo, la experiencia demuestra que la pobreza no es homogénea y que en cualquier área territorial se da una mezcla de familias que tienen diferentes niveles de ingresos. Por lo demás, es también conocido que quienes no son pobres no se autoexcluyen de la distribución de subsidios, sino que buscan capturar el programa. Los modestos resultados en materia de focalización de muchos PTEC muestran la importancia de tratar de llegar a los más vulnerables, muchos de los cuales no consiguen ser beneficiarios ni siquiera cuando son priorizados en los procedimientos de selección.

En todo caso, conviene no mitificar la vida comunitaria. También en ella hay luchas por el poder y existen grupos más o menos organizados que pueden tomar decisiones no necesariamente justas respecto de quiénes serán beneficiarios o quedarán excluidos.

3. *Oferta de servicios públicos*

Las prestaciones específicas a los beneficiarios de los PTEC son llevadas a cabo por los servicios públicos de educación y salud, básicamente. La falta de efectores de salud y educación en áreas con población pobre que existe en variados países y que dificulta la implementación de los PTEC demuestra que dicha oferta no es universal,⁶ pese a lo que suele predicarse. La inversión social tiene una dinámica y unas prioridades que no dan preferencia a las zonas pobres y, por tanto, los PTEC que se interesan específicamente en dicha población se ven impedidos de cumplir su tarea. Además, en general estos

⁶ Reconociendo estas falencias, el BID impulsó la tesis del ‘universalismo básico’. Véase Molina (2006) y en especial Filgueira et al. (2006:19-55).

programas tienen poca capacidad para alterar las prioridades definidas por los ministerios sectoriales, cuyo tamaño y lentitud les quita flexibilidad para responder ágilmente a nuevas demandas.

Otro elemento distorsionador de la focalización deriva del hecho de que algunos PTEC establecen asociaciones con gobiernos municipales. No todos los alcaldes quieren asociarse, sea porque carecen de recursos para financiar las contrapartidas que se les exigen, sea porque no les interesa el programa. Ello provoca otro trato desigual a poblaciones de similares características, según habiten en municipios incorporados o autoexcluidos al programa.

4. *Condicionalidad*

Las transferencias monetarias que efectúan los PTEC están *condicionadas*, esto es, sólo se entregan si su destinatario/a (en general la figura femenina del hogar) ha cumplido los compromisos asumidos que son, básicamente, asegurar la frecuencia escolar y la asistencia a los controles de salud.

Condicionalidad cuestionada. Si bien el objetivo de los PTEC es eliminar la pobreza en el largo plazo, debe reconocerse que la entrega de una transferencia a la familia contribuye a paliar la pobreza actual. Este segundo aspecto ha sido sobreenfatizado en los últimos tiempos, sobre todo por la preocupación 'política' por obtener resultados inmediatos en la reducción de la pobreza. Esto ha llevado a la proliferación de estudios que miden el efecto de la transferencia en el ingreso familiar y en la superación de la línea de pobreza (Banegas 2008a) e incluso se busca captar eventuales cambios en la distribución del ingreso. Todo ello conduce asimismo a poner más intención en la entrega de la transferencia que atención al control de la condicionalidad.

Se han destacado otras potencialidades de las condicionalidades, como contribuir a alterar comportamientos culturalmente transmitidos que pueden poner en peligro las posibilidades de la salida de la pobreza. Así, hay evidencia en Brasil en cuanto a que las familias cuyo jefe trabajó en la infancia tienen la tendencia a hacer que sus hijos también ingresen tempranamente al mercado de trabajo (Veras Soares 2004).

¿Derecho o merecimiento? Contra la condicionalidad, también suele argumentarse, erróneamente a nuestro entender, que los PTEC serían vías para satisfacer un eventual 'derecho' de las familias pobres a recibir apoyo monetario estatal y que, por ello, no podría ser condicionado. Se afirma incluso que constituyen formas larvadas de programas de ingreso negativo a la renta⁷ o una forma de ingreso básico universal.⁸ Siendo, sin duda,

⁷ Expresión ideada por Milton y Rose Friedman (1983), a la que recurrió Suplicy (2002).

⁸ En la línea de Van Parijs (1996), Lo Vuolo (2001), el mismo Suplicy (2009) y muchos otros.

estos desarrollos teóricos muy valiosos, es necesario destacar las diferencias de naturaleza, propósitos y fundamentos filosóficos que tienen con los PTEC.⁹

Los PTEC son programas que implican transferencias... *condicionadas*. Se los distorsiona cuando se entrega el subsidio sin controlar el cumplimiento de los compromisos asumidos por la familia, sea por elucubraciones jurídicas, sea aduciendo supuestas consecuencias negativas de esas condicionalidades.¹⁰

En definitiva, los PTEC tienen por fundamento promover el mérito expresado en el cumplimiento de lo acordado, no en un eventual ‘derecho’ que no exige contrapartida. Sin duda, los PTEC contribuyen a garantizar ‘derechos’ (a la educación, la salud y la alimentación) a los reales beneficiarios de ese tipo de programas: los niños y jóvenes. El incentivo monetario que se entrega a la familia (en la persona de la madre, en general) busca justamente promover una actitud de apoyo a la formación y cuidado de los niños y jóvenes, lo que también conduciría a modificaciones conductuales en otros planos, como incrementar la autonomía en la toma de decisiones, nuevos conocimientos (como el relacionamiento con nuevos aspectos tecnológicos, como las tarjetas de débito, etc.). En definitiva, la transferencia es un medio para el logro del objetivo del PTEC; no es el objetivo del programa.

5. Transferencias monetarias

La política social siempre ha utilizado, entre otros instrumentos, la realización de transferencias, aunque ellas han consistido más bien en la entrega de bienes o servicios o en subsidios generalizados a los alimentos, la electricidad, el transporte, etc. Hoy, en cambio, se tiende a preferir la entrega de *dinero en efectivo*. Se sostiene que ello es positivo para las personas por cuanto se espera que al asumir la responsabilidad de elegir el destino de tales recursos, ello contribuya a fortalecer su autonomía y seguridad en sí mismos. Además, si la familia dispone de efectivo tendrá una mayor probabilidad de obtener mejores precios por el total de la compra de los bienes que requiera.¹¹ Por otro lado, resulta menos oneroso para el programa efectuar transferencias monetarias que entregar, por ejemplo, alimentos. Estos exigen la preparación de ‘canastas’ destinadas a familias de composición diversa (en cuanto a número de miembros y edades), afrontar pérdidas y costos de almacenamiento y distribución, los que terminan absorbiendo una gran proporción de los recursos del programa. Finalmente, la entrega de dinero tiene una ventaja

⁹ Un reconocimiento a esta diversidad de programas puede verse en Grinspun (2005), quien distingue tres modelos (fondos de inversión social, PTEC e ingreso básico universal) como alternativas disponibles entre las cuales elegir según las capacidades de implementación disponibles en cada país.

¹⁰ En el Cuadro 1 (ver Anexo) aparecen incluidos como PTEC programas que no lo son, porque no son condicionados (Bono de Desarrollo Humano de Ecuador) o porque si bien en su diseño se planteaban condiciones y su control, este no se llevó a cabo e igualmente se efectuaron las transferencias (panes, de Uruguay, entre otros).

¹¹ Es sabido que la transferencia no cubre el 100 por ciento de las necesidades familiares.

suplementaria por cuanto elimina el riesgo de afectar los precios en el mercado local, el que incluso puede estimularse mediante esa inyección de poder de compra; exactamente lo contrario de lo que sucede cuando se reparten bienes alimentarios en gran volumen (Levy y Rodríguez 2005:10).

Cálculo del monto de la transferencia. La cuantía del subsidio entregado es variable según los programas e, incluso, según zonas geográficas o tipos de bono que entrega el mismo programa. El cálculo debe combinar diversos elementos:

- i) alcanzar un punto de equilibrio entre la atracción que la transferencia genera entre los no pobres, que pueden presionar para obtener las prestaciones del programa, y el efecto sobre el bienestar familiar de los pobres;
- ii) considerar las peculiaridades del tipo de prestación-condicionalidad (educación, salud, etc.);
- iii) no inhibir el empeño en la búsqueda de trabajo por parte de los adultos de la familia;
- iv) no promover familias muy extensas, como sostenía el documento fundador del Programa Progresá en 1997 (Banegas 2008a), lo que puede suceder si los subsidios, por ejemplo, se entregan por cantidad de hijos, sin un tope.

Frecuentemente se utiliza como criterio el costo de oportunidad del trabajo¹² o los costos de transacción en que se incurre para acceder a la prestación (gastos en transporte y de bolsillo, uso del tiempo, etc.). Los programas no siempre mantienen un monto único, sino que a veces establecen un *escalonamiento*, considerando un incremento del subsidio a medida que aumenta la edad del alumno, por cuanto ello incrementa también el riesgo de que prefiera acceder al mercado laboral abandonando los estudios; o, por el contrario, se va disminuyendo el monto transferido a medida que transcurre el tiempo de vinculación al programa, buscando evitar que se genere dependencia. Esta segunda alternativa genera el problema de que finalmente el valor transferido sea poco atractivo para la familia, y ello haga más rentable el trabajo del niño o adolescente que la escolarización.

De lo que se trata, en definitiva, es de calcular una cantidad de dinero que logre un balance entre el riesgo de dependencia familiar y la persistencia en la búsqueda del incremento del capital humano de la nueva generación. Siempre conviene recordar que es importante el conjunto de jóvenes que al desafilarse del sistema escolar no estudian ni trabajan, lo que genera un alto riesgo de drogadicción y acercamiento al delito.

¹² El programa nicaragüense, en su componente de formación ocupacional, calcula el monto del incentivo a la demanda a partir del costo de oportunidad de la mano de obra en el sector rural, considerando lo que gana un jornalero (alrededor de 30 dólares mensuales). Ello equivale a la mitad del costo de una canasta básica para un hogar de seis miembros en extrema pobreza (Largaespada 2006).

Procedimiento de entrega de las transferencias. En algunos casos se recurre a sistemas bancarios centralizados que depositan el monto correspondiente en las cuentas de los beneficiarios. Se ha difundido en los últimos años el manejo de los recursos por los beneficiarios mediante tarjetas de débito. Cuando la población atendida vive en lugares que carecen de conexiones bancarias electrónicas, debe recurrirse a pagadores que transfieren efectivo. El traspaso por vía bancaria asegura que los pagos se efectúen con puntualidad y por el monto establecido, dificultando fraudes o recortes en las transferencias.

6. Estrategia de egreso

La idea de que la participación de las familias en el programa era temporal, ya estaba presente en los planteos originales de los PTEC. Estos suponían –tal vez para convencer a ministros de Hacienda recalcitrantes– que llegaría un momento en que incluso no sería necesario realizar esfuerzo fiscal alguno para estos fines. El tema de cómo se efectuaría esa salida (o ‘graduación’, como suele decirse) estaba menos pensado.

La desvinculación del programa de una familia incorporada a un PTEC puede tener lugar por tres razones:

- i) porque no cumple los requisitos para ser beneficiaria, en razón de su ingreso monetario, ya sea porque hubo un error inicial, debido a que ocultó información sobre sus ingresos que excedían el límite para ser considerada pobre, o porque durante el transcurso del programa aumentó sus ingresos;
- ii) por no cumplir con las condicionalidades; o
- iii) por haber llegado al plazo máximo de vinculación al programa.

No todos los programas han establecido un plazo máximo para la participación en el programa: Bolsa-Familia, de Brasil, no lo tiene. Pero no todos los que lo han establecido, lo respetan. El Programa Familias en Acción de Colombia fue creado por tres años, pero ha seguido funcionando y no existe en la actualidad un período definido para el fin de los subsidios (Núñez y Cuesta 2006). Juntos, de Perú, establece una vinculación plena de derechos por cuatro años y otros cuatro con beneficios recortados (Francke y Mendoza 2006).

La estrategia de salida es fundamental. Pero la notable variabilidad de los plazos fijados por los diferentes programas hace pensar que los mismos no se han basado en criterios teóricos o prácticos muy elaborados. Probablemente, el único criterio que se usó respondía a orientaciones financieras, relacionadas con los recursos disponibles (Cohen y Franco 2006b).

Dado el objetivo básico de acumulación de capital humano por la nueva generación, cabe pensar que el retiro de la transferencia monetaria que se entrega a la familia sólo

debería llevarse a cabo cuando existan seguridades de que ello no conducirá al abandono del sistema escolar por parte del beneficiario principal del programa. Esa seguridad podrá tenerse cuando sea posible apreciar que la familia puede mantenerse adecuadamente sin el subsidio entregado por el programa, en especial porque ha logrado colocar en el mercado laboral a uno o más de sus miembros.

II. Asignaturas pendientes

1. *¿Se cumplen los supuestos esenciales de los PTEC?*

El eslabonamiento desde la participación en el PTEC a la inserción laboral en un empleo ‘decente’ –como propone la Organización Internacional del Trabajo– está lleno de interrogantes. El panorama del mercado laboral latinoamericano es permanentemente poco alentador. La economía regional ha sido incapaz de incorporar a casi la mitad de su población económicamente activa en ocupaciones formales y una parte muy importante de los nuevos empleos que se crean siguen siendo informales. La estrecha vinculación entre informalidad y pobreza indica que este tipo de empleo no es suficiente para superar la pobreza.

La probabilidad de conseguir un empleo formal tampoco es alta. Analistas del programa Puente-Chile Solidario destacan que el programa no ha podido revertir la falta de destrezas laborales de los indigentes. A ello se agregan los desajustes entre las exigencias de la demanda y la poca adaptabilidad de la oferta. Los participantes en el programa no tienen la flexibilidad para desempeñarse en ocupaciones que no coinciden con sus oficios y a las cuales no están acostumbrados (Palma y Urzúa 2005).

2. *¿Hay una oferta adecuada de servicios públicos?*

Está claro que los PTEC contribuyen tanto a la incorporación a la escuela de niños que no están asistiendo como a la permanencia en el sistema educativo de alumnos con tendencia al abandono. Pero el problema educativo no tiene únicamente que ver con la cantidad de años cursados, sino también con la calidad de la educación obtenida. Dado que las escuelas a las que asisten los beneficiarios de los PTEC están ubicadas en las áreas más deprimidas, ellas tienen carencias importantes si el objetivo es emparejar las oportunidades educativas. Para lograrlo se requiere una inversión educativa directamente proporcional al nivel de pobreza de la población estudiantil atendida.

Los factores extraescolares tienen un gran peso en el aprendizaje. Igualar oportunidades exige compensar las diferencias ligadas al hogar de origen de los alumnos y al entorno social, evitando que el sistema educativo funcione como un mecanismo de reproducción de las disparidades preexistentes. Para ello se requieren escuelas de calidad (Veras Soares

2004). Ello no es responsabilidad de los PTEC, sino de las instituciones responsables de las escuelas (ministerios de Educación, en la mayoría de los casos).

Los PTEC, en todo caso, deben asumir que el umbral educativo en la actualidad se sitúa en torno a 12 años de instrucción formal si se quiere que exista una alta probabilidad de que sus egresados no caigan en la pobreza a lo largo de la vida, lo que les exige prever que deberán acompañar a sus beneficiarios hasta dicho nivel.

Las evaluaciones que intentan captar las eventuales mejoras en el bienestar de los niños y sus familias entregan resultados poco claros. En el caso del PRAF-I, la intervención fundada únicamente en subsidios a la demanda no produjo los resultados esperados. Por ejemplo, no se apreciaron cambios sustanciales en la reducción de enfermedades como la diarrea, no se verificaron cambios en la situación nutricional de los niños y el efecto del programa sobre su capital educativo fue incierto (Gobierno de Honduras 2005). Se decidió, por tanto, complementarla con acciones sobre la oferta, mediante incentivos a los prestadores de los servicios (BID 1998). Parece razonable que no sólo se estimule a las familias para que aprovechen la oferta de salud y educación, sino también que se incentive a los maestros y el personal de salud que deben interactuar con los beneficiarios, incluso para que actúen ante ellos de una manera comprensiva y cordial. Asimismo, debe apoyarse a los centros de padres.

3. *¿Cuán adecuada ha sido la focalización de los PTEC?*

El logro de una buena focalización está condicionado no sólo por el procedimiento más o menos sofisticado que se utilice, sino también por una combinación de factores institucionales y de diseño del programa, que pueden afectar los resultados de la selección de los beneficiarios, excluyendo a una parte importante de la población que se buscaba atender, e incluyendo a otro grupo que en principio no cumple las condiciones establecidas para participar del programa. Un estudio sobre la aplicación del Programa Familias en Acción de Colombia (Núñez y Cuesta 2006) constituye un buen ejemplo de esa combinación de factores que conduce a resultados indeseados. Para empezar, las mismas reglas de operación del programa generaban la primera gama de exclusiones: indicaban, por un lado, que el Programa Familias en Acción únicamente se aplicaría en municipios con menos de 100 mil habitantes y, por otro, que deberían existir las infraestructuras requeridas para realizar las prestaciones de educación y salud. Asimismo, se requería que las autoridades edilicias demostraran interés en participar. Esos criterios llevaron a que cerca de 3,4 millones de personas en extrema pobreza no tuvieran siquiera la posibilidad de aspirar a incorporarse al programa. Había 1,8 millones que residían en municipios de más de 100 mil habitantes y cerca de 1,6 millones que moraban en localidades que, aunque eran de menor tamaño, carecían de la infraestructura, o cuyos alcaldes no se interesaron en el programa. Hubo 15% de las familias elegibles que no fueron incluidas porque migraron (desplazadas por el conflicto armado) a otro lugar entre el momento

en que respondieron a la encuesta a partir de la cual se seleccionaron los hogares y el momento en que comenzó el programa. Un 5,5% de los hogares no pudo inscribirse porque con posterioridad a la encuesta y antes del comienzo del programa cambió su composición demográfica y dejaron de ser elegibles. Una proporción considerable no postuló por falta de interés o de información. Como consecuencia de lo anterior, el resultado fue que: (i) se incorporaron los departamentos con mayor número absoluto de pobres, excluyendo a otros donde había una proporción mayor de pobres o la pobreza era más aguda; (ii) se priorizaron los departamentos más ricos, porque tenían mayor capacidad de gestión administrativa y operativa; (iii) se excluyeron los municipios de menores recursos, porque carecían de la infraestructura necesaria para responder a la nueva demanda promovida por el programa.

El Programa Puente-Chile Solidario también enfrentó problemas de focalización. Sólo 51,8% de las familias beneficiarias eran indigentes, aun cuando el programa tenía a ese segmento como su población objetivo (FOSIS 2004). Se reportó asimismo el incumplimiento de la meta de cobertura para 2004 (FOSIS 2005), en lo que influyó sin duda la disminución de las familias indigentes y el ‘agotamiento’ de los listados provenientes de la aplicación de la ficha CAS, siendo también probable que haya aumentado el número de indigentes que no contestó la mencionada ficha (Cohen y Villatoro 2006).

Entre las consecuencias de casos como los mencionados anteriormente, está el hecho de que se desatienden las legítimas expectativas de los más pobres a recibir una atención similar a la otorgada a otros, quienes se encuentran en condiciones menos extremas de pobreza o que simplemente no la sufren.

Otro problema que puede afectar la focalización o, mejor dicho, la preocupación de los directivos de los programas y de los analistas por hacer esfuerzos para mejorarla, deriva de los juicios en exceso benevolentes que en ocasiones emiten los analistas respecto de ciertos programas. Una autora ha llamado la atención sobre esto: “No deja de ser notable el comportamiento de las instituciones multilaterales que adoptaron los PTEC [y que] tienden a fortalecer la percepción de[] gran éxito de los programas al [...] señalar a algunos de ellos como ejemplos de buenas prácticas, cuyos resultados positivos no siempre son presentados con el deseable distanciamiento” (Draibe 2009:448). La actitud mencionada está presente en el ejemplo que sigue. Respecto de un programa, se ha afirmado: “la brecha en la cobertura del primer quintil era inferior al 25%. Esta mejora [cabe suponer que se refiere a la recepción de la transferencia monetaria] también afectó [benefició] a los hogares en el segundo quintil de la distribución del ingreso, aunque no tuvo mayores efectos entre los hogares más ricos, indicando el buen grado de focalización de estos programas” (Banco Mundial, ca. 2007:15). Así –con un lenguaje abstruso y confuso– se da por zanjado el problema de la focalización. Y la opinión ‘de autoridad’ que emana de la institución que suscribe el informe, permite a otros estudiosos eludir siquiera comentar si el referido programa estaba bien o mal focalizado citando dicho texto: “Los análisis de focalización disponibles indican que el Ingreso Ciudadano logró

una focalización elevada en comparación con el contexto regional (Banco Mundial, ca. 2007)” (Arim, Cruces y Vigorito 2009:20). No se menciona con qué otros programas se le comparó, no se presentan los resultados ni se efectúa una lectura crítica del texto citado. De hacerlo, en el mejor de los casos lo que podría decirse es que, siendo mala la focalización del Ingreso Ciudadano por sus errores de exclusión, que dejan fuera a más de una cuarta parte de la población objetivo (Borraz y González, ca. 2007), tendría pocos errores de inclusión, ya que sus prestaciones (por suerte) no llegaban a los hogares más ricos, aunque sí a hogares del segundo quintil que no constituían su población objetivo.

Sin duda es menos mala la focalización del programa uruguayo (que en todo caso había mejorado en 2007 respecto de 2006 (Borraz y González, ca. 2007), que los errores de inclusión encontrados en las zonas urbanas de Honduras, donde los ingresos de las familias beneficiarias del PRAF-I eran mayores que los correspondientes a los hogares no participantes (Banco Mundial 2001). También son peores los resultados entregados por otra evaluación hecha en ese mismo país, donde 30% de los beneficiarios del bono escolar y 40% de los receptores del bono materno-infantil pertenecían a los dos quintiles superiores de la distribución del ingreso (BID 1998).

Padrones de beneficiarios y Registro Único. Hace más de treinta años que existen padrones de beneficiarios en la región, a partir de que Chile estableció la Ficha CAS (Comité de Asistencia Social), en 1987, como requisito para acceder a subsidios municipales.¹³ Posteriormente, en Colombia se creó el SISBEN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales), aplicado también en Costa Rica y otros países. En México, Progres-Oportunidades elaboró uno propio. En Nicaragua surgió el RUB (Registro Único de Beneficiarios). En Brasil se creó el Cadastro Único (Cadúnico), en 2001, acelerado en 2003, unificando registros de varios programas que fueron recertificados en 2005 y 2006.

El registro único es un paso adelante para la articulación de programas. Cuando no existe, programas similares dirigidos a los mismos segmentos de población se desarrollan en paralelo, con estructuras burocráticas propias, que generan intereses particulares y que son firmemente defendidas por los agentes políticos. “Cada Ministro [quiere] tener su programa, tener su público (sus pobres) [...] no le es fácil abrir mano de un programa de transferencia de ingreso” (Ramos y Lobato 2004). Asimismo, la unificación de registros implica un ahorro al evitar que se dupliquen tareas; mejora la imagen que se transmite a los beneficiarios, al evitarles el trastorno de ser encuestados más de una vez para poder percibir diferentes prestaciones; hace posible cruzar informaciones y realizar evaluaciones (Ramos y Lobato 2004).

¹³ Siguió una Ficha CAS II y, más recientemente, la Ficha CAS-Familia. Hoy se utiliza la Ficha de Protección Social, basada en el concepto de vulnerabilidad (ver www.mideplan.org).

4. Enfoque de género

Las consideraciones de género están muy presentes en los PTEC, en varios sentidos:

- i) la mayoría de los programas entregan el subsidio a la figura femenina del hogar;
- ii) las mujeres tienen gran responsabilidad en el cumplimiento de las condiciones;
- iii) las mujeres actúan como promotoras del programa; y,
- iv) en algunos casos, los programas otorgan una transferencia-subvención más alta para promover la escolarización de las niñas.

La entrega de la transferencia a las mujeres suele justificarse de dos maneras. Son ellas las que se encargan de los hijos y del hogar, y son ellas quienes tendrían una mayor preocupación por el bienestar familiar (Duhau 2000; Largaespada 2006). Otorgarles, entonces, el manejo del dinero de la transferencia contribuiría a aumentar su capacidad para tomar decisiones tanto en la familia como en la comunidad. Es evidente que estas dos argumentaciones pueden ser contradictorias, por cuanto una tiende a reafirmar a las mujeres en el rol femenino tradicional, mientras que la otra opta por fomentar el cambio de dicho modelo.

Por ello corresponde formularse las siguientes preguntas: ¿el manejo de dinero aumenta realmente la capacidad de las mujeres para tomar decisiones?; ¿la postergación del varón puede generar quiebres en la familia e incluso violencia doméstica? El papel de contraparte familiar del programa y de promotoras del mismo que asumen las mujeres ¿aumenta sus oportunidades de participación y empoderamiento o se ven forzadas a asumir un trabajo ‘voluntario’ y gratuito, porque los diseñadores del programa suponen que les ‘sobra’ tiempo, lo que no sucedería con los varones?; ¿no serían ellas las que ‘cubren’ los costos ‘invisibles’ que el programa tiene para la comunidad?; ¿se estaría reforzando el papel doméstico tradicional de la mujer?

Algunas evaluaciones sostienen que estos programas permitieron afianzar la responsabilidad, la independencia y el protagonismo de las mujeres en la familia y fomentaron su empoderamiento psicológico, su autoestima, e incluso su ‘apertura mental’ (*sic*), especialmente cuando actuaron como promotoras. Asimismo, habrían contribuido a aumentar su capacidad para tomar decisiones en el hogar (Skoufias y McClafferty 2001; en contra Duhau 2000).

En cambio, en el análisis de la Red de Protección Social de Nicaragua, “las titulares no se sienten como agentes de cambio y perciben [el programa] como exógeno e inmodificable, o [piensan] que ellas carecen de capacidad de introducirle cambios significativos”. La autora concluye que “a pesar de los efectos positivos [...] debe reconocerse que [el programa] refuerza los roles tradicionales. Deja fuera a los hombres, que [...] no se

preocupan [de] que los niños asistan a la escuela y a los servicios de salud. En futuras intervenciones, será importante operar con un enfoque de género [...] que al mismo tiempo que empodere a la mujer, aborde la responsabilidad de la pareja en el hogar” (Largaespada 2006, citada por Cohen y Franco 2006b:64).

Una evaluación de programas en el sector rural mexicano afirma que siguen presentes los sesgos de género; por ejemplo, en las preferencias respecto de la educación masculina, cuyo futuro se orienta al trabajo, frente a la educación de las niñas, que se considera un gasto, por cuanto su futuro sigue considerándose vinculado al matrimonio y al trabajo doméstico (Skoufias y McClafferty 2001). Cabe recordar que para superar este problema algunos programas entregan una transferencia más alta a las niñas en la enseñanza media.

5. Efectos en pobreza y distribución

Diversos estudios sostienen que hubo efectos positivos en la reducción de la pobreza y especialmente en la disminución de su intensidad en el corto plazo (Bourguignon, Leite y Ferreira 2002; Morley y Coady 2003; Skoufias y McClafferty 2001). También se afirma que los PTEC pueden contribuir a mitigar los efectos de las crisis. Así, en su etapa piloto, la Red de Protección Social de Nicaragua fue la principal fuente de ingresos de las familias beneficiarias, ante la caída de los precios del café. Los resultados de la evaluación de IFPRI (International Food Policy Research Institute) mostraron que los ingresos del grupo beneficiario se mantuvieron constantes, mientras que el grupo de comparación experimentaba una caída significativa (IFPRI 2002).

En cambio, un estudio reciente –realizado a partir de una encuesta panel de los beneficiarios de Oportunidades– es menos optimista (Banegas 2008a). Establece que sólo 18,5% de los hogares clasificados como elegibles en las etapas iniciales (1997-1998) de Progres-a-Oportunidades han salido de la pobreza (y se han sostenido fuera de ella) después de permanecer durante ocho y nueve años en el programa. Sólo uno de cada veinte hogares elegidos tiene una trayectoria de mejora sostenida en su situación de bienestar. Un factor determinante en estos resultados son las características estructurales de la localidad en que habitan los beneficiarios (Banegas 2008a). La conclusión del estudio mencionado es que la potencialidad que tienen los PTEC de sacar a las familias de la pobreza en el corto o mediano plazo resulta ser sólo moderada o baja.

¿Tienen los PTEC capacidad de alterar la distribución del ingreso? Al respecto podrían distinguirse dos aspectos: la incidencia en la distribución que provocan directamente los recursos monetarios transferidos y el impacto de largo plazo derivado de la inversión en capital humano.

En cuanto a lo primero: los PTEC transfieren ingresos a segmentos de la población más pobre (dependiendo de la bondad de su focalización) y, por tanto, afectan de alguna manera la distribución global. La incidencia de ese traspaso depende del monto de los

recursos efectivamente transferidos a los pobres (o sea, del presupuesto total del programa, descontados los costos de administración). Los PTEC latinoamericanos manejan recursos escasos en relación al PIB nacional.¹⁴ Por tanto, aun cuando se acepte que tienen una focalización perfecta (lo que no es cierto, como ya se vio) tendrán un impacto distributivo modesto.

En el largo plazo, la distribución del ingreso puede modificarse si hay cambios en sus factores determinantes, de naturaleza patrimonial, demográfica, educacional y ocupacional, así como si cambia la brecha de remuneraciones entre diferentes tipos de ocupación, todos los cuales son de difícil modificación. Los PTEC pueden contribuir a afectar alguno de esos factores, asegurando el aumento del capital humano de la nueva generación. Pero, para que ello se plasme en que esos egresados bien dotados puedan insertarse adecuadamente al mercado de trabajo, es necesario que exista un crecimiento económico alto y sostenido, que sea generador de empleos de buena productividad y salarios adecuados.

6. Hacia una evaluación de impacto útil

Algunos PTEC se han caracterizado por llevar a cabo importantes evaluaciones de impacto, por cuanto entienden que ellas son cruciales para el manejo y rediseño del programa. Algunas de ellas destacan por su fortaleza metodológica, al haber utilizado procedimientos de asignación al azar, control estadístico y doble diferencia, a efectos de asegurar la validez interna de las estimaciones.

Debe tenerse claro que los modelos de evaluación de impacto tienen por finalidad analizar la magnitud de los cambios, previstos o no, que tuvieron lugar en las poblaciones destinatarias y que son atribuibles al programa. Ello es importante no sólo para aumentar el caudal de conocimientos disponibles (investigación pura), sino fundamentalmente para mejorar el diseño de los programas nuevos y la reprogramación de los que están en operación.

Sin embargo, los resultados obtenidos suelen ser poco específicos para la reprogramación. Por ejemplo, la evaluación del resultado educacional del PRAF informa que los niños beneficiarios asistieron en promedio un día más por mes a la escuela que quienes no recibían el bono escolar (IFPRI 2002). ¿Es esto suficiente, valió la pena destinar los recursos a la transferencia para obtener ese resultado, o las metas del programa eran o debieran ser mayores?

La evaluación de impacto tiene potencialidades que sólo pueden utilizarse en caso de uniformarse las metodologías y unidades de análisis que se usan en cada tipo de programa, lo que haría posible comparar los resultados —previsiblemente diferentes— de

¹⁴ Véase el Cuadro 2 del anexo estadístico.

cada uno de ellos. Esto todavía está ausente en la práctica de la evaluación en la región y en los PTEC.

Sería de gran utilidad que la evaluación de impacto permitiera la comparación de los resultados sobre los indicadores relevantes, que se han provocado en las diferentes unidades territoriales¹⁵ que integran un PTEC. De esta manera, la programación se convertirá sólo en un elemento de juicio adicional y no será la base metodológica para juzgar el desempeño del programa. En el caso de la evaluación de impacto, el análisis comparativo permitiría generar un marco teórico, fundado en la evidencia empírica, que le otorgue significado a los resultados alcanzados.

El impacto específico alcanzado en una población determinada, en un tiempo dado, es un dato relevante. Sin embargo, considerado en forma aislada tiene significado limitado. Sería importante poder comparar los impactos verificados sobre el mismo tipo de poblaciones en distintas áreas de implementación del programa. De tal modo, en función de la distribución de frecuencias que presentan tales datos, la evaluación aportaría un soporte real de aprendizaje para la reprogramación.

7. Riesgos de clientelismo y corrupción

Se ha definido el clientelismo como un vínculo particularista basado en criterios personalizados que se da entre alguien con mayor poder, estatus o recursos (el patrón) que otorga protección, bienes, servicios o favores a otros individuos (clientes), los que le entregan a cambio asistencia, servicios personales, reconocimiento de prestigio social o apoyo político-electoral (Gruenberg y Pereyra Iraola 2009).

Los desvíos de [...] recursos a fines distintos a los sociales (particularmente a fines proselitistas), [con lo que] no sólo desvirtúan los esfuerzos emprendidos sino que amenazan con agravar aún más la desigualdad en el acceso a los derechos económicos y sociales de las personas y, por ende, fragilizar las conquistas alcanzadas en los derechos políticos y civiles. Para evitar el mal uso, varios países latinoamericanos al igual que México han [buscado] aislar la política social de la política electoral, además de [contribuir] a una mayor certidumbre en la aplicación del gasto social... (PNUD 2006)

Por ello, el gobierno de México, en asociación con el PNUD, creó un programa específico para la protección de los programas sociales, en ocasión de las elecciones federales de 2006.¹⁶ Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo también ha

¹⁵ Ver punto I. 2, relacionado con la focalización geográfica de unidades territoriales.

¹⁶ Ver los resultados del Seminario Internacional Condados y Derechos: Protección de programas sociales y Construcción de Ciudadanía, Ciudad de México, 25-27 de abril de 2007, auspiciado por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, SEDESOL, la Cámara de Diputados y el PNUD, entre otras organizaciones; ver también Gómez Álvarez (2009).

mostrado preocupación por los desvíos de recursos de los programas sociales (Carrillo-Flórez y Gruenberg s/f). La prensa suele informar también del mal uso de los dineros destinados a los programas contra la pobreza, y agrega declaraciones de prominentes figuras políticas que consideran a algunos de los PTEC como programas de compra de votos.¹⁷ Las encuestas de percepción muestran que los entrevistados tienen pocas dudas del uso clientelista de los programas. Así, en el caso argentino, el 88% de los entrevistados manifestó estar de acuerdo con que los mencionados planes son usados políticamente,¹⁸ y el 84% de los beneficiarios de esos programas piensa lo mismo (Gruenberg y Pereyra Iraola 2009).

Pese a ello, existen pocos estudios con información concreta al respecto. Una excepción (Gruenberg y Pereyra Iraola 2009) es el estudio de las denuncias (4.891) investigadas por la Unidad Fiscal de la Seguridad Social (Ufises) desde 2002 a 2007, que hacen referencia a la gestión de los Planes Jefes y Jefas de Hogar y de Empleo Comunitario. Los momentos críticos de las presiones clientelistas son: i) el de la inscripción en el programa (8% de los casos), donde hay conductas ilegales como inscribir como beneficiarios a quienes no tienen los requisitos exigidos; ii) el momento de pago del beneficio (10,5%), donde se producen cobros a los beneficiarios por parte de los agentes pagadores;¹⁹ iii) el pedido de contraprestaciones irregulares (casi 80%). Entre tales presiones están la participación en marchas o piquetes, realizar tareas en un negocio particular, cumplir tareas domésticas en casa particular, u otras. Los denunciados suelen ser el coordinador del plan (66%), el banco pagador (8%), empleados municipales (9,88%) y otros como candidatos, concejales, intendentes, empleados públicos nacionales, diputados, etc.

Se ha dicho que “la sociedad civil organizada ha logrado la apertura de espacios de participación social para la evaluación y monitoreo de los programas sociales. Esto, a su vez, ha propiciado que los beneficiarios de los programas asuman un rol cada vez más relevante de contraloría social y monitoreo ciudadano” (PNUD 2006). Sin embargo, los resultados aportados por el estudio mencionado no refrendan ese aserto. Su estudio destaca que más del 70% de las denuncias son efectuadas por beneficiarios que dan su nombre; el 25% de ellas se hace en forma anónima, y *sólo 1,23% son hechas por instituciones de control* (Gruenberg y Pereyra Iraola 2009). Por ello, cabe concluir que estas instituciones participativas y de control de la gestión de los PTEC son prácticamente inútiles o pueden incluso generar resultados contrarios a los buscados, reproduciendo el clientelismo, en el caso de que se armen sin considerar las estructuras locales de poder (Gruenberg y Pereyra Iraola 2009).

¹⁷ Se ha dicho, asimismo, que estos programas “son buenos cables electorales y ayudan a ganar elecciones” (Draibe 2009:448).

¹⁸ Ver MORI Argentina y CEDLAS de la Universidad de la Plata, 2007 (www.cedlas.org/eps), cit. en Gruenberg y Pereyra Iraola (2009).

¹⁹ La introducción de la tarjeta magnética se ha constituido en un importante instrumento para la transparencia y la lucha contra el clientelismo en esa etapa.

También surge del estudio una dimensión de género. Las mujeres son las que más denuncian, y lo hacen en general por casos en que el denunciado es un varón. Debe notarse, empero, que un tercio de las denuncias son contra mujeres que tienen un papel importante en la base de las redes clientelares, aunque subordinadas a varones con mayor poder (Gruenberg y Pereyra Iraola 2009).

El mismo diseño (no sólo su ejecución) del programa puede haber sido elaborado para satisfacer intereses políticos. El Foncodes de Perú, se argumenta, fue implementado “ante la disminución clara del voto urbano que anteriormente le apoyaba [al gobierno] y la [consecuente] necesidad de atraer el voto rural”. Los estudios sobre la distribución geográfica de la asignación de recursos muestran que el programa fue instrumentado para asegurar y atraer apoyo electoral a Fujimori (Carrillo Flórez y Gruenberg, s/f, a partir de un estudio de Norbert Schady, realizado en 1998) en provincias pobres y donde el impacto político marginal del gasto era más elevado.

El control de las condicionalidades plantea sus propios problemas de posible corrupción. Se requieren ‘certificadores’ de su cumplimiento. Los maestros, en el caso de la educación, y el personal de salud, para las revisiones y atenciones sanitarias, parecen ser los candidatos naturales para asumir esa tarea. Esto, obviamente, implica un trabajo, que puede verse como una responsabilidad más de la función que ejercen, o que es un agregado que debe remunerarse aparte. Si no reciben un pago extra, es posible que se desmotiven y no entreguen las certificaciones, lo que afecta a las familias, las que no recibirían las transferencias. Se ha detectado que, sin respaldo en norma alguna, en muchos casos se exige un pago al beneficiario. En todo caso, es claro que cuando ello sucede los recursos de la transferencia deben ser usados en parte para sufragar ese nuevo gasto y ella no alcanzará para cubrir aquellos otros rubros que fueron considerados al fijar su monto.

Conclusiones

Los PTEC pueden cumplir un papel importante en el enfrentamiento de la pobreza en el largo plazo, bajo la condición de que superen las asignaturas pendientes, ya mencionadas. Tienen también efectos importantes, gracias a las transferencias monetarias que entregan a las familias, en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida actuales. Sin embargo, no puede esperarse de ellos que solucionen por sí solos los problemas de los sectores de menores ingresos. En definitiva, no se pueden pedir peras al olmo. No han sido diseñados como solución a todo tipo de problemas y los recursos que se les destinan suelen ser limitados.

Estos programas no son ‘la’ política social contra la pobreza, sino una parte de esa política social. Tienen un papel *complementario* y *movilizador* para conseguir que la inversión pública en salud y educación sea realmente aprovechada por los más pobres.

Asimismo, conviene insistir en que la política social no puede asumir por sí sola la tarea, que la sobrepasa, de terminar con la pobreza. Si así lo hiciera, estaría destinada al fracaso desde la partida. Ese objetivo podría alcanzarse en conjunto con una política económica, que asegure un crecimiento alto de buena calidad, esto es, que genere empleos dignos. El papel de la política social sería, por un lado, contribuir a dotar de capital humano a las nuevas generaciones para que puedan incorporarse productivamente a una economía que, cada vez más, tiene como factor dinamizador al conocimiento; y, por otro lado, establecer un sistema de protección social que asegure a las personas contra los diversos tipos de riesgos que enfrentan durante su vida.

En este contexto, los PTEC tienen una tarea acotada que cumplir, la que debe ser revisada constantemente para ajustarlos a la heterogeneidad de sus beneficiarios y para dar cuenta de la multidimensionalidad de la pobreza.

Recibido octubre 2010
Aceptado noviembre 2010

Anexo estadístico

Cuadro 1
Programas de transferencias en efectivo condicionadas (PTEC)
Población cubierta, presupuesto y fuentes de financiamiento

País	Programas vigentes (Año inicio)	Población cubierta (% pob. total)	Presupuesto anual (miles de US\$) ^a	Fuentes de financiamiento
Programas en operación				
Argentina	Familias por la Inclusión Social (2005)	6,7 (2009)	467 748 (2009)	Gobierno de Argentina BID
	Programa de Ciudadanía Porteña "Con todo derecho" (2005)	0,7 (2009)*	...	...
Bolivia	Bono Juancito Pinto (2006)	18,6 (2008)	50 000 (2008)	Gobierno de Bolivia
	Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy" (2009)	...	...	...
Brasil	<i>Bolsa Família</i> (2003) (1996)	26,0 (2009)* ^b	6 063 471 (2008) ×	Gobierno Federal Banco Mundial
	<i>Programa da Erradicação do Trabalho Infantil</i> (PETI)	0,5 (2008)	...	...
	<i>Programa Inclusão Jovens</i> (ProJovem) (2005)	0,1 (2006)	135 248 (2008)	Gobierno Federal
Chile	Chile Solidario (2002) ^c	6,8 (2008) ^d	167 162 (2009)	Gobierno de Chile
Colombia	Familias en Acción (2001) ^e	17,6 (2008)*	495 518 (2009)	Gobierno de Colombia Banco Mundial
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar, Bogotá (2005-)	...	...	...
Costa Rica	Avancemos (2006)	2,9 (2008)	77 747 (2008)	Gobierno de Costa Rica Banco Mundial
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	37,1 (2009)* ^f	374 043 (2008)	Gobierno de Ecuador BID BIRF
El Salvador	Red Solidaria (2005)	6,6 (2008)*	69 570 (2008)	Banco Mundial BID Otras fuentes bilaterales y multilaterales

País	Programas vigentes (Año inicio)	Población cubierta (% pob. total)	Presupuesto anual (miles de US\$)*	Fuentes de financiamiento
Guatemala	Mi Familia Progres (2008)	11,3 (2008)*	23 410 (2008)	Gobierno de Guatemala BID
Honduras	PRAF (1990)	13,2 (2008) ^g	33 846 (2008)	Gobierno de Honduras BID
	PRAF/BID III (2007)	1,3 (2007)	9 018 (2009)	BID
Jamaica	<i>Programme of Advancement trough Health and Nutrition</i> (PATH) (2002)	11,3 (2009) †	34 164 (2009)	Gobierno de Jamaica Banco Mundial
México	Oportunidades (2001)	23,3 (2008)*	3 871 325 (2008)	Gobierno de México Banco Mundial BID
Panamá	Red de Oportunidades (2006)	11,4 (2008) ^h	43 530 (2008)	Banco Mundial BID
Paraguay	Tekoporá (2005)	1,5 (2007)	16 843 (2008)	BID
	Abrazo (2005)	0,02 (2007)	2 031 (2008)	...
Perú	Juntos (2005)	8,0 (2008)*	184 681 (2008)	República de Perú
República Dominicana	Solidaridad (2005)	8,2 (2008)	130 851 (2008) ×	Gobierno de la República Dominicana
Trinidad y Tobago	<i>Targeted Conditional Cash Transfer Programme</i> (TCCTP) (2009)	6,9* (2007)	15 171 (2007)	Gobierno de la República
Programas finalizados				
Argentina	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2000-2005)	3,8 (2005)	1 170 837 (2005)	...
Brasil	<i>Bolsa Escola</i> (2001-2003)	6,4 (2005)	257 190 (2005)	Gobierno Federal
	<i>Bolsa Alimentação</i> (1998-2003)	...	...	...
Costa Rica	Superémonos (2000-2006)	0,3 (2003)	...	...
Ecuador	Bono Solidario (1998-2002)	...	...	...

País	Programas vigentes (Año inicio)	Población cubierta (% pob. total)	Presupuesto anual (miles de US\$) ^a	Fuentes de financiamiento
Honduras	PRAF/BID II (1998-2005)	1,6 (2005)	6 288 (2005) I	Gobierno de Honduras BID
México	Progresá (1997-2000)	12,4 (2000)	1 006 578 (2000)	Gobierno de México
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) (2000-2006)	2,5 (2006)	6 800 (2006) j	Gobierno de Nicaragua BID
	Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)	...	...	Gobierno de Nicaragua BID
Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)	10,1 (2007)	100 000 (2007)	Gobierno del Uruguay

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a información oficial de los países, y Fiszbein y Schady (2009).

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

† Cobertura programada.

× Cifra corresponde al gasto efectivo.

a US\$ de cada año. Conversión hecha en base a serie "rf" del Fondo Monetario Internacional. Tipo de cambio de 2009 correspondiente al mes de junio.

b Dato a septiembre.

c Chile Solidario opera como una estructura que permite agrupar una serie de otros programas e intervenciones. El principal de ellos es el Programa Puente que brinda apoyo psicosocial a las familias beneficiarias y trabaja con ellas el cumplimiento de estándares mínimos de calidad de vida.

d Beneficiarios Programa Puente.

e Familias en Acción constituye la puerta de entrada a un sistema de protección social denominado Red Juntos, que opera bajo una lógica similar a Chile Solidario y el Programa Puente. Dato incluye familias desplazadas e indígenas.

f Incluye adultos mayores y discapacitados.

g Incluye Programa piloto PRAF III.

h Incluye programa Bonos Familiares para la Compra de Alimentos que opera en distritos indígenas rurales.

i Gasto total en fase II (US\$50,3 millones) dividido por el número de años (1998-2005).

j Gasto total en fase II (US\$27,2 millones) dividido por el número de años (2003-2006).

Cuadro 2
Indicadores de cobertura y de gasto público en programas de transferencias en efectivo condicionadas (PTEC), 2006/2009
(En porcentajes)

Pais	Cobertura (miles de hogares)	Cobertura (miles de personas)	Cobertura PTC con respecto a población total	Cobertura del PTC en relación con la población pobre ^a	Cobertura del PTC en relación con la población indigente ^a	Gasto PTC / PIB ^{b,c}	Fuentes de financiamiento	Gasto público social total / PIB (2007)	Gasto público social en capital humano / PIB (2007) ^d	Gasto PTC / Gasto público social total	Gasto PTC / Gasto público social en capital humano
Argentina	603 (2009)	2 712 (2009)	6,7	36,0	>100,0	0,20 (2009)	Gobierno de la República Argentina y BID	23,2	10,5	0,9	1,9
Bolivia (Estado plurinacional de)	...	1 802 (2008) ^e	18,6	35,3	55,7	0,35 (2008)	Gobierno de Bolivia, Banco Mundial	16,2	9,5	2,2	3,7
Brasil	11 994 (2009) ^f	50 376 (2009) ^g	26,0	83,3	>100,0	0,41 (2008) ^h	Gobierno de Brasil, Banco Mundial	24,8	10,1	1,7	4,1
Chile	333 (2008) ⁱ	1 147 (2008) ^j	6,8	51,7	>100,0	0,11 (2009)	Gobierno de Chile	12,4	6,3	0,8	1,5
Colombia	1 765 (2008) ^j	7 944 (2008) ^{kl}	17,6	41,6	93,4	0,20 (2008) ^h	Gobierno de Colombia, BID y Banco Mundial	14,9	5,7	1,3	3,5
Costa Rica	...	129 (2008) ^k	2,9	17,4	51,9	0,30 (2008)	Gobierno de Costa Rica, Banco Mundial	17,4	10,4	1,6	2,6
Cuba	...	110 (2007)	1,0	...	...	...	Gobierno de Cuba	36,9	25,8	...	...
Ecuador	1 486 (2009)	5 052 (2009) ^l	37,1	83,9	>100,0	0,84 (2008)	Gobierno de Ecuador, BID, Banco Mundial	6,4	3,9	13,1	21,6

País	Cobertura (miles de hogares)	Cobertura (miles de personas)	Cobertura PTC con respecto a población total	Cobertura del PTC en relación con la población pobre ^a	Cobertura del PTC en relación con la población indigente ^a	Gasto PTC / PIB ^{b,c}	Fuentes de financiamiento	Gasto público social / PIB (2007) ^d	Gasto PTC / Gasto público social total	Gasto PTC / Gasto público social en capital humano
El Salvador	84 (2008)	402 (2008) ^g	6,6	14,5	34,7	0,04 (2008)	Banco Mundial, BID y otras fuentes bilaterales y multilaterales	11,1	0,4	0,6
Guatemala	281 (2008)	1 546 (2008) ^g	11,3	21,2	38,7	0,06 (2008)	Gobierno de Guatemala	7,2	0,9	1,5
Honduras ^m	151 (2008) ⁿ	970 (2008) ^g	13,2	19,2	28,1	0,27 (2008)	Gobierno de Honduras y BID	11,4	2,4	2,4
Jamaica	...	307 (2009) ^o	11,3	> 100,0 ^p	...	0,24 (2009)	Gobierno de Jamaica y Banco Mundial	8,6	2,8	3,4
México	5 049 (2008)	25 246 (2008) ^g	23,3	71,2	> 100,0	0,43 (2008)	Gobierno de México, BID, Banco Mundial	11,6	3,7	6,3
Nicaragua	24 (2006)	136 (2006) ^g	2,5	4,0	7,7	0,04 (2006) ^h	Gobierno de Nicaragua y BID	11,7	0,4	0,5
Panamá	71 (2008)	387 (2008)	11,4 q	41,1	84,3	0,22 (2008) ^h	Gobierno de Panamá	9,4	2,3	3,7
Paraguay	15 (2007)	89 (2007)	1,5	2,4	4,6	0,04 (2007)	BID	9,3	0,4	0,7
Perú	420 (2008)	2 313 (2008) ^g	8,0	22,2	63,7	0,16 (2008)	República del Perú	8,7	1,8	3,3
República Dominicana	198 (2008) ^r	792 (2008)	8,2	18,5	36,4	0,37 (2008) ^h	Gobierno de la Rep. Dominicana	9,0	4,1	8,1

País	Cobertura (miles de hogares)	Cobertura (miles de personas)	Cobertura PTC con respecto a población total	Cobertura del PTC en relación con la población pobre ^a	Cobertura del PTC en relación con la población indígena ^a	Gasto PTC / PIB ^{b,c}	Fuentes de financiamiento	Gasto público social / PIB (2007) ^d	Gasto público social en capital humano / PIB (2007) ^d	Gasto PTC / Gasto público social total	Gasto PTC / Gasto público social en capital humano
Trinidad y Tobago	23 (2008)	92 ^e (2008)	6,9	9,9 ^p	>100,0 ^p	0,08 (2007)	Gobierno de Trinidad y Tobago	8,9	6,2	0,9	1,3
Uruguay	75 (2007)	338 (2007)	10,1	54,7	>100,0	0,40 (2006) ^h	Gobierno del Uruguay	22,0	7,9	2,0	5,4
Venezuela (Rep. Bol. de)	...	...	...	...	...	...	Gobierno de la Rep. Bol. de Venezuela	13,4	7,3	...	...
América Latina y el Caribe	22 473 ^a	101 416 ^a	12,1 ^a	40,7 ^a	>100,0 ^a	0,25 ^a	--	14,0 ^a	8,1 ^a	2,3 ^a	4,0 ^a

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a información oficial de cada país; CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009.

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

^b Salvo que se indique lo contrario, los datos corresponden a los presupuestos de cada programa.

^c El dato del PIB para 2009 corresponde a una proyección.

^d Considera el gasto público social en educación y salud.

^e Beneficiarios Bono Juancito Pinto.

^f Dato correspondiente a septiembre de 2009.

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

^h Monto correspondiente a presupuesto ejecutado.

ⁱ Beneficiarios Programa Puente.

^j Incluye familias beneficiarias indígenas y desplazadas.

^k Beneficiarios a octubre.

^l Incluye beneficiarios adultos mayores y discapacitados.

^m Incluye programa piloto PRAF/BID III.

ⁿ Cobertura programada.

^o Dato correspondiente al mes de febrero.

^p Dato calculado a partir de estimaciones nacionales de pobreza no comparables con las estimaciones de la CEPAL para los países de América Latina.

^q Incluye Programa Bonos Familiares para la Compra de Alimentos que opera en distritos indígenas rurales.

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

^s Total corresponde a todos los países con información disponible, a excepción de Nicaragua y Uruguay, países en los cuales en la actualidad no hay PTC.

^t Promedio simple.

Referencias bibliográficas

- Arim, R. G. Cruces, A. Vigorito, 2009. "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión." Santiago: CEPAL. Serie de Políticas Sociales N° 146.
- Banco Mundial, 2001. "Honduras poverty diagnostic 2000." Report N° 20531-HO. Disponible en <http://web.bancomundial.org>.
- , 2005. *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- , ca. 2007. *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay. Cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Montevideo: Oficina del Banco Mundial para Uruguay.
- Banegas, I., 2008a. "Trayectorias de bienestar y vulnerabilidad: análisis de un panel de hogares incorporados al Programa Oportunidades (1997-2006)." En E. Bueno Sánchez, J. E. Diniz Alves, orgs. *Pobreza y vulnerabilidad social: enfoques y perspectivas*. Serie Investigaciones N° 3, Córdoba, Argentina, Copiar, Asociación Latinoamericana de Población, Universidad Autónoma de Zacatecas, UNFPA, 145-168.
- , 2008b. "El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado." *Estudios Sociológicos* 27(77), 287-320.
- BID, 1998. "Programa de Asignación Familiar – Fase II (ho-0132). Resumen Ejecutivo." Disponible en <http://www.iadb.org/index.cfm?language=spanish>.
- Borraz, F., N. González, ca. 2007. *PANES: Focalización e impacto*. Montevideo: Universidad de Montevideo.
- Bourguignon, F., P. Leite, F. Ferreira, 2002. *Ex-ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: the Case of Bolsa Escola*. Washington D.C.: The World Bank.
- Carrillo Flórez, F., C. Gruenberg, C., eds., s.f. (ca. 2007). *Fighting Clientelism. Transparency and Participation in Targeted Social Programs*. Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- CEPAL, 2009. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*. Santiago: CEPAL.
- Cohen, E., 2008. "Oportunidades: lecciones aprendidas y desafíos pendientes." *Una nueva agenda económica y social para América Latina*. São Paulo/Santiago de Chile: iFHC y Cieplan.
- Cohen, E., R. Franco, 1992. *Evaluación de proyectos sociales*. México D.F.: Siglo XXI.
- , 2002. *Gestión social: ¿cómo lograr eficiencia e impacto?* México D.F.: Siglo XXI-CEPAL.
- , 2006a. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D.F.: FLACSO Sede México.
- , 2006b. "Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias." En E. Cohen, R. Franco. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D.F.: FLACSO Sede México, 21-84.
- Cohen, E., P. Villatoro, 2006. "Chile: Puente-Chile Solidario." En E. Cohen y R. Franco. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D.F.: FLACSO Sede México, 179-226.

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2001. "La brecha de la equidad. Una segunda evaluación." Documento preparado para la II Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social, Santiago.
- _____, 2006. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago: CEPAL. [lc/g.2294(ses.31/3)/e]
- Draibe, S., 2006. "Brasil: Bolsa-Escuela y Bolsa-Familia." En E. Cohen, R. Franco. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D.F.: FLACSO Sede México,
- _____, 2009. "Programas de transferências condicionadas de renda." En F. H. Cardoso, A. Foxley. *América Latina. Desafíos da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, Vol. 2, 103-143.
- Duhau, Emilio, 2000. "Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al Progreso." En E. Valencia, M. Gendreau, A. M. Tepichin, coords. *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* México D.F.: Amaroma Editores.
- Filgueira, F., et al., 2006. "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida." En C. G. Molina. *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), 2004. "¿Cómo son las familias que construyen el Puente?" *Cuadernillo de Trabajo* N° 2, Santiago. Disponible en www.programapuente.cl/cuadernillo2.pdf.
- _____, 2005. "Balance de la gestión integral de 2004". Disponible en <http://www.fosis.gov.cl/opensite/168.asp>.
- Francke, P., A. Mendoza, 2006. "Perú: Programa Juntos." En E. Cohen, R. Franco. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D.F.: FLACSO Sede México,
- Franco, R., 1996. "Los paradigmas de la política social en América Latina." *Revista de la CEPAL*, N° 58, 9-22.
- _____, 2008. "Protección social en Honduras: el papel de los Programas de Transferencias Condicionadas: PRAF I, II y III." *Una nueva agenda económica y social para América Latina*. São Paulo y Santiago: Instituto Fernando H. Cardoso y CIEPLAN. Disponible en <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes.aspx?IdRegistro=223>.
- _____, 2009. "Protección de programas sociales: ¿bastan los candados para proteger los derechos?" Documento presentado al Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de programas sociales y Construcción de Ciudadanía, Ciudad de México, 25-27 de abril de 2007, auspiciado por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, SEDESOL, la Cámara de Diputados y el PNUD, entre otras organizaciones.
- Friedman, M., R. Fridman, 1983. *Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico*. Barcelona: Grijalbo.
- Fiszbein, A., N. Schady, et al., 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.: The World Banc.
- Gobierno de Honduras, 2005. "Política de seguridad alimentaria y nutricional de Honduras 2005-2015. Propuesta a ser presentada al Gabinete Social." Disponible en <http://www.sierp.web/site/index.aspx>.

- Gómez Álvarez, David, coord., 2009. *Candados y contrapesos: La Protección de los Programas, Políticas y Derechos Sociales en México y América Latina*. Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, PNUD, Universidad Rafael Landívar, Asociación Civil Editorial Universidad Católica de Córdoba, Universidad Católica del Uruguay, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Alberto Hurtado, Pontificia Universidad Javeriana.
- Grinspun, A., 2005. "Three Models of Social Protection." *UNDP International Poverty Centre One Pager*, N° 17 (octubre).
- Gruenberg, C., V. Pereyra Iraola, 2009. "El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza." Documento de Políticas Públicas/Análisis N° 60. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- IFPRI, 2003. Proyecto PRAF-BID Fase II: Impacto intermedio. Sexto Informe. Washington D.C., julio.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2002. "Nicaragua Social Protection Network. Pilot phase evaluation system Impact Evaluation". Disponible en http://www.ifpri.org/themes/mp18/nicaragua/informe_eval_RPS_finalEnglishPDF
- _____, 2005. "Nicaragua. Red de Protección Social Mi Familia. Rompiendo el ciclo de la pobreza." Disponible en www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib34sp.pdf.
- Largaespada, Carmen, 2006. "Nicaragua: Red de Protección Social y Sistema de Atención a Crisis." En E. Cohen, R. Franco. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D.F.: FLACSO Sede México.
- Levy, S., E. Rodríguez, 2005. *Sin herencia de pobreza. El Programa Progresar-Oportunidades de México*. México D.F./Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.
- Lo Vuolo, R., 2001. *La Renta Básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila, CIEPP.
- Molina, C. G., ed., 2006. *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta.
- Morley, S., D. Coady, 2003. *School Feeding Programs: Improving Effectiveness and Increasing the Benefit to Education. A Guide for Program Managers*. Oxford: PCD.
- Núñez, J., L. Cuesta, 2006. "Colombia: Programa Familias en Acción." En E. Cohen, R. Franco. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D.F.: FLACSO Sede México.
- Palma, J., R. Urzúa, 2005. "Anti-Poverty policies and citizenry: the Chile Solidario experience, Management and Social transformations". *Policy Papers*, N° 12, París, UNESCO.
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2006. "Oportunidades. Reglas de Operación 2006." México D.F.: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de México (PNUD), 2006. *Candados y Derechos. Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales*. Disponible en <http://www.undp.org.mx/programassociales>.
- Ramos, C. A., A. L. Lobato, 2004. *La transición en las políticas en Brasil del antiguo paradigma al Registro Único*. Washington D.C.: Red de Pobreza y Protección Social-Banco Interamericano de Desarrollo.

- Rivarola, D., 2006. "Paraguay: Red de Protección Social y Promoción Social." En E. Cohen, R. Franco. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D.F.: FLACSO Sede México.
- Suplicy, E., 2002. *Renda Mínima de Cidadania. A saída é pela porta*. Rio de Janeiro: Cortez editora-Editora Perseu Abramo.
- _____, 2009. *Renta básica de ciudadanía: la respuesta dada por el viento*. Brasilia: Senado Federal.
- Skoufias, E., B. McClafferty, 2001. "Is Progress working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI." Discussion Paper N° 118, Food Consumption and Nutrition Division, FCND, julio.
- Van Parjjs, P., 1996. *Libertad real para todos*. Madrid: Paidós.
- Veras Soares, F., 2004. "Conditional Cash Transfers: A Vaccine against Poverty and Inequality?" *UNDP International Poverty Centre One Pager*, N° 3 (octubre).