



ipea

Documento de la CEPAL para el SEMINARIO INTERNACIONAL
“Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”

LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA: LUCES Y SOMBRAS

Este documento fue preparado por Pablo Villatoro, Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Andras Uthoff, Oficial a cargo de la División de Desarrollo Social, para ser presentado en el Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”, con el apoyo de la GTZ, organizado por la CEPAL y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) del Gobierno de Brasil en Brasilia, Brasil entre los días 20 y 21 de noviembre de 2007.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Con el auspicio de

gtz



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

INDICE DE CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN	3
II. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMERICA LATINA	4
A. CONCEPTOS PRELIMINARES	4
B. OBJETIVOS Y COMPONENTES	6
C. TRANSFERENCIAS Y CONDICIONES.....	8
D. POBLACIONES META Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN	13
E. SISTEMAS DE MONITOREO.....	16
F. MODALIDADES DE GESTIÓN E INTERVENCIÓN LOCAL	19
G. CRITERIOS Y MECANISMOS DE EGRESO	23
H. COBERTURA, ALCANCE Y SOSTENIBILIDAD.....	27
III. IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS.....	30
A. EFECTOS EN LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO INFANTIL.....	31
B. EFECTOS EN LA SALUD Y LA ALIMENTACIÓN	33
C. EFECTOS EN LOS INGRESOS MONETARIOS Y EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS ADULTOS EN EL MERCADO DE TRABAJO.....	34
D. EFECTOS EN LA FAMILIA Y EN LA SITUACIÓN DE LA MUJER	35
IV. PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LOS PROGRAMAS	37
V. BIBLIOGRAFÍA CITADA	44

I. INTRODUCCIÓN

Desde inicios de la década de 1990, los países de la región han implementado importantes reformas de los programas de atención directa a los más pobres, integrando la entrega de apoyos materiales (usualmente transferencias en efectivo) para la protección de niveles básicos de consumo, ya sea por situaciones de crisis o por pobreza persistente, con objetivos de largo plazo como el incremento del capital humano y el fomento de los activos de las familias más vulnerables, para impedir la reproducción inter – generacional de la pobreza. En la actualidad, los programas de transferencias condicionadas a la inversión en el capital humano y al desarrollo de capacidades se han diseminado espectacularmente a lo largo de toda la región, llegando a constituirse en los principales instrumentos de reducción de la pobreza en una buena parte de los países de América Latina y el Caribe.

Los programas de transferencias condicionadas emplean la asistencia material como incentivo para que las familias pobres utilicen la oferta pública de servicios, fomentando la acumulación del capital humano y el desarrollo de capacidades y atacando las causas de la reproducción de la pobreza. Las evaluaciones de impacto han mostrado que estos programas constituyen mecanismos eficaces para promover el acceso y la utilización de los servicios de educación y salud entre los más pobres así como para aliviar la pobreza en el corto plazo, pero aún no es claro si estas iniciativas tienen la capacidad suficiente para reducir la pobreza en el mediano plazo y para quebrar la reproducción de la pobreza en el largo plazo. Al mismo tiempo, la similitud en los diseños de los programas implementados a lo largo de la región pone en evidencia la necesidad de subrayar que estos dispositivos no deben ser comprendidos como soluciones automáticas para todas las expresiones de la pobreza, con independencia de los contextos de los países y de las necesidades de las poblaciones destinatarias.

En este documento se presenta un análisis comparativo de las experiencias de implementación de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe, con énfasis en sus logros y dificultades y en los principales desafíos que enfrentan. Primero, se presentan las bases conceptuales de estas iniciativas. A continuación se exponen los elementos de diseño e implementación de los programas, analizando sus propósitos, componentes, transferencias, procedimientos de focalización, sistemas de monitoreo, mecanismos de egreso de las familias beneficiarias, cobertura, alcance presupuestario y financiamiento, entre otras materias. Luego se dan a conocer los resultados de las evaluaciones de impacto de los programas y finalmente se discuten algunos de los principales desafíos de diseño e implementación que enfrentan estos instrumentos de la política social, los cuales deberán ser afrontados por los países tomando en cuenta sus capacidades institucionales, sus restricciones presupuestarias y las problemáticas particulares que afectan a sus poblaciones destinatarias.

II. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMERICA LATINA

A. CONCEPTOS PRELIMINARES

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) deben ser interpretados como expresiones de continuidad de las políticas de protección implementadas como respuesta a la crisis económica que devastó a América Latina durante la década de 1980, y que fueron profundizadas en la primera parte de la década de 1990. La crisis del modelo tradicional de las políticas sociales, basado en un esquema con una fuerte participación del estado, centrado en la universalización de la oferta de servicios sociales y de acceso segmentado a la protección social dio lugar a políticas minimalistas-focalizadas, orientadas primero a la paliación de los peores efectos de la crisis económica y de los programas de ajuste instrumentados durante la denominada “década perdida” y luego ampliadas con objetivos de desarrollo de los activos, del capital humano y de las capacidades de los más pobres¹. En los últimos años, estas iniciativas han evolucionado hacia un enfoque más integral, donde la articulación con la institucionalidad sectorial resulta indispensable para alcanzar los objetivos planteados.

Los primeros PTC se implementaron a mediados de la década de 1990 en Brasil y México. En Brasil, inicialmente los programas fueron operados por Municipios y por los sectores de la política social, teniendo un carácter descentralizado, pero a partir del 2003, el gobierno federal, para resolver problemas de fragmentación institucional, duplicaciones de beneficiarios e ineficiencias de administración, procedió a la unificación de los distintos dispositivos existentes en el programa Bolsa Familia. En México, PROGRESA (actualmente Oportunidades) fue creado en 1997 y con cobertura limitada a las zonas rurales. Desde sus inicios, el programa mexicano fue implementado de manera centralizada, lo cual obedeció a “blindar” políticamente a esta iniciativa, tomando en cuenta los problemas que habían afectado a su antecesor, el PRONASOL². En la actualidad, ambas iniciativas constituyen los programas de reducción de pobreza de mayor envergadura e influencia en la región. En paralelo, los PTC se han diseminado en el resto de América Latina, constituyéndose en instrumentos centrales de las políticas de reducción de pobreza en sus respectivos países.

En la región, los PTC han sido empleados tanto para la atención de familias en pobreza persistente como de hogares afectados por choques económicos, y más allá de sus diferencias, estas iniciativas tienen bases conceptuales comunes, entre las cuales destacan la búsqueda simultánea de eficiencia y equidad (vinculación entre alivio de pobreza en el corto plazo y desarrollo del capital humano en el largo plazo), el énfasis en la corrección de fallos de mercado a través de la creación de incentivos a la demanda (condicionamiento de las transferencias), el empleo de un enfoque multidimensional y sinérgico que requiere de la coordinación de los actores institucionales implicados y que se expresa en una intervención sobre diferentes dimensiones del bienestar para toda la familia, la entrega de un rol central a las mujeres beneficiarias con fines de empoderamiento de éstas, y la relevancia de los sistemas de monitoreo y evaluación para la gestión, el aprendizaje y el incremento de la transparencia.

La ampliación de los objetivos de los PTC encuentra sus fundamentos en el cuestionamiento de la oposición *entre eficiencia y equidad*. Habitualmente, las transferencias de ingresos han sido concebidas como mecanismos de equidad y han sido criticadas por su foco en los síntomas de la pobreza, por sus elevados costos y por la creación de dependencia. Sin embargo, las transferencias pueden generar ganancias de eficiencia; en rigor, la protección de

¹Las primeras expresiones de estas políticas fueron los llamados Fondos de Emergencia Social, implementados a mediados de la década de 1980, los cuales posteriormente fueron rebautizados como Fondos de Inversión Social.

² Programa Nacional de Solidaridad.

niveles básicos de consumo, la promoción de los activos y del capital humano de los pobres pueden mitigar en el largo plazo el costo de las inequidades no resueltas y de los riesgos no cubiertos (Ravallion, 2003). Así, los programas de transferencias condicionadas integran la *asistencia en el corto plazo con la superación de la pobreza en el largo plazo*. Dado que las estrategias utilizadas por los más pobres para afrontar los choques pueden llevar al des-ahorro en capital humano y perpetuar la pobreza, una acción que atienda simultáneamente las *consecuencias* y *causas* de la pobreza puede interrumpir su reproducción a través de las generaciones.

Desde un marco de análisis económico, los programas de transferencias condicionadas tienen objetivos de *eficiencia* y *corrección de fallas del mercado*, y por este motivo emplean *incentivos por el lado de la demanda* en situaciones en las cuales las decisiones de las personas no se ajustan al interés social³ o al de otros individuos (Das, Do y Ozler, 2005). En particular, la inversión en capital humano de los niños está en riesgo cuando: a) los padres están sub-informados sobre los beneficios de la educación y la salud para sus hijos, b) los padres buscan maximizar su propia seguridad a costa del bienestar futuro de los niños y, c) las madres no tienen suficiente poder de negociación en el hogar para defender el bienestar de sus hijos contra otras demandas (de Janvry y Sadoulet, 2004, 2006). En estos eventos, una transferencia condicionada provocaría mayores ganancias de eficiencia en el largo plazo que una no condicionada, por un *efecto precio* que debería afectar las conductas de optimización en los hogares, aún cuando el bienestar se reduzca en el corto plazo, dadas las restricciones al consumo impuestas por el condicionamiento (Das, Do y Ozler, 2005; de Janvry y Sadoulet, 2004, 2006).

En una perspectiva más allá de lo económico, los programas fomentan la *corresponsabilidad de las familias beneficiarias*, y *dentro de éstas, de las madres*, para alcanzar *empoderamiento* (de Janvry y Sadoulet, 2004, 2006). El recurso a la corresponsabilidad no se limita a que las familias cumplan con las condiciones planteadas por los PTC, sino también alude a que los beneficiarios sean protagonistas de las acciones que les permitan mejorar sus condiciones de vida y alcanzar puertas de salida de los programas en el menor tiempo posible. En lo específico a las mujeres, la entrega de las transferencias a éstas apunta a maximizar el impacto de las intervenciones en el capital humano y también se orienta a afianzar el poder de negociación y la autonomía de las mujeres al interior del grupo familiar. Además, el papel que tienen algunas mujeres en la ejecución de actividades críticas para la operación de los PTC (mediación entre el programa, los otros beneficiarios y las entidades locales) les puede dar liderazgo y protagonismo dentro de sus comunidades y puede contribuir a romper el aislamiento y la reclusión doméstica de la cual han sido objeto habitualmente las mujeres más pobres.

Los PTC emplean *intervenciones multidimensionales*, que atienden distintos ámbitos del capital humano y las capacidades de las familias. Esto puede leerse en dos sentidos: primero, como expresión de la convicción creciente entre los diseñadores de política en la región de que la *intervención simultánea en distintas dimensiones del capital humano y las capacidades para todos los integrantes de una familia* debería crear *sinergias* y *amplificar el impacto*, debido a la potenciación de las interacciones positivas entre los diferentes ámbitos intervenidos. En segundo lugar, la acción simultánea sobre diferentes aspectos del bienestar requiere de una estrecha asociación con la institucionalidad sectorial de las políticas públicas. Así, con los PTC la política social se encontraría en una etapa en la cual la institucionalidad sectorial funciona como un nexo entre obligaciones y derechos. En este esquema, no habría contraposición entre las lógicas selectivas y sectoriales, por cuanto la *selectividad se inserta como complemento de las instituciones vigentes y no en competencia con ellas* (Sojo, 2007).

³ El desajuste entre las preferencias individuales y el bienestar social suele manifestarse en situaciones de extrema vulnerabilidad, en las cuales los padres seleccionan sub - invertir en la educación de sus hijos, enviándolos a trabajar para generar ingresos para la supervivencia familiar. Dado que las decisiones sobre la educación de los niños son tomadas por los padres, éstos privilegian los efectos de bienestar de corto plazo, que los benefician a ellos mismos, por sobre las rentabilidades de largo plazo (Das, Do y Ozler, 2005).

Un aspecto en el cual existe una diferencia sustancial entre los PTC y sus antecesores es el uso sistemático de la *evaluación de impacto* como medio para el aprendizaje y el incremento de la transparencia. En varios países de la región se han empleado diseños de evaluación robustos, que han proporcionado conocimiento con respecto a los principales efectos de las intervenciones, lo cual ha sido fundamental para la continuidad de los programas. También se debe mencionar que algunos programas cuentan con *sistemas de monitoreo* en los cuales las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) tienen un papel fundamental; se han utilizado sistemas de información geográfica, se han empleado procedimientos de comprobación de medios más o menos sofisticados, se han creado bases de datos de beneficiarios y se han dispuesto medios electrónicos para la verificación de las contraprestaciones y la entrega de transferencias. Así, los PTC plantean importantes desafíos de capacidades institucionales, los cuales han sido enfrentados de distintas maneras por los países.

B. OBJETIVOS Y COMPONENTES

La forma más conocida de los PTC vincula la atención de la pobreza en el corto plazo con el incremento del capital humano en el largo plazo. No obstante esta formulación puede ser útil para propósitos de difusión, es insuficiente para obtener una comprensión más detallada de la amplia variedad de objetivos que se han buscado alcanzar a través de estos instrumentos y de los componentes y mecanismos que se han puesto en juego para obtenerlos. En rigor, los objetivos de los PTC en la región (véase el cuadro 1) pueden ser clasificados en una tipología que combina el eje temporal con las principales variables del bienestar a ser intervenidas. En base a este ejercicio, se pueden identificar las siguientes clases de objetivos: 1) incrementar el capital humano en el largo plazo, a fin de quebrar la reproducción de la pobreza, 2) proteger el capital humano de niños de hogares afectados por choques económicos, 3) reducir la pobreza en el mediano plazo, a través del aumento de las capacidades de las familias pobres y, 4) aliviar la pobreza en el corto plazo, transfiriendo ingresos para garantizar niveles básicos de consumo⁴.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): OBJETIVOS Y COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, 1995-2007

PROGRAMA	OBJETIVOS	COMPONENTES DE DEMANDA	COMPONENTE DE OFERTA
BECA FAMILIA (Brasil, 2003)	Reducir la pobreza y la desigualdad en el corto y el largo plazo.	-Educación -Salud -Alimentación	No
BECA ESCUELA (Brasil, 1995-2003) (a)	Incrementar la permanencia en la primaria y secundaria y prevenir el trabajo infantil.	-Educación	No
PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (PETI) (Brasil, 1999) (b)	Erradicar las peores formas de trabajo infantil.	-Educación	No
BECA ALIMENTACIÓN (Brasil, 2001-2003)	Reducir la incidencia de la mortalidad y la desnutrición infantil y vincular a las familias en riesgo nutricional con el sistema de atención en salud.	-Salud -Alimentación	No
OPORTUNIDADES (EX – PROGRESA) (México, 1997)	Incrementar las capacidades de familias en extrema pobreza, a través de la inversión en capital humano.	-Educación (1997) -Salud (1997) -Alimentación (1997) -Patrimonial © -Adultos mayores	No
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador, 2003)	Mejorar la formación de capital humano entre los pobres.	-Educación -Salud	No
BECA ESCOLAR (Ecuador, 2001)	Promover el acceso y la permanencia de los menores en el sistema escolar	-Educación	No
FAMILIAS EN ACCION	Proteger y promover el capital humano en	-Educación	No

⁴ No se incluye el objetivo de reducción de la desigualdad, por cuanto se considera solamente en 1 país.

(Colombia, 2001)	niños de hogares pobres.	-Salud -Alimentación	
FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (Argentina, 2005)	Promover la salud y la retención en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión de las familias pobres.	-Educación -Alfabetización y nivelación de estudios -Capacitación -Salud	No
PROYECTO 300 (Uruguay, 2000)	Inserción escolar de niños de la calle	-Educación	No
CHILE SOLIDARIO (Chile, 2002)	Apoyo integral a familias indigentes y en pobreza crítica	-Salud -Educación, -Habitabilidad -Trabajo -Dinámica familiar -Identificación	No
TEKOPORÁ (Paraguay, 2005)	Satisfacer las necesidades básicas de las familias en extrema pobreza y crear oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades y enfrentar los riesgos	-Educación -Salud -Nutrición -Apoyo sociofamiliar	No
PROGRAMA JUNTOS (Perú, 2005)	Aliviar la pobreza en el corto plazo y fomentar un nivel de ingresos auto-sostenible en el mediano plazo	-Educación -Salud -Nutrición -Identidad y desarrollo de ciudadanía	No
SUPEREMONOS (Costa Rica, 2000)	Propiciar el acceso y la permanencia en el sistema de educación de niños y jóvenes pobres.	-Educación -Alimentación	No
RED SOLIDARIA (El Salvador, 2004)	Mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y capacidades.	-Educación -Salud -Seguridad alimentaria -Capacitación -Micro crédito y desarrollo productivo -Infraestructura	No
TARJETA SOLIDARIDAD (República Dominicana, 2005)	Reducir la pobreza extrema y el hambre.	-Educación -Salud -Nutrición	No
PROGRAMA DE ASIGNACIÓN FAMILIAR, PRAF II (Honduras, 1998)	Incrementar el capital humano en niños pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza	-Educación -Salud -Alimentación	-Educación -Salud
PROGRAMA DE AVANCE MEDIANTE LA SALUD Y LA EDUCACIÓN – PATH (Jamaica, 2001)	-Aliviar la pobreza -Mejorar los resultados educativos y de salud de los pobres -Prevenir que las familias se hundan en la pobreza ante choques.	-Educación -Salud -Alimentación	No
RED DE PROTECCIÓN SOCIAL MI FAMILIA (Nicaragua, 2000)	Fomentar capital humano en niños pobres	-Educación -Salud -Alimentación -Formación ocupacional.	-Educación -Salud

Fuente: elaboración propia, en base a CEPAL (2006), Ponce (2006), Draibe (2006), Cohen, Franco y Villatoro (2006a, 2006b), Rivarola (2006), Ayala y Endara (2005), Veras Soares y Britto (2007) y sitios web de Familias por la Inclusión Social (<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp>) y de la Red Solidaria (<http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/17/35/>).

Notas: /a. Se tomó como referencia el año en que fue implementado por primera vez en Brasil un programa tipo Beca Escolar y no el 2001, año en el que las distintas iniciativas pasaron a ser gestionadas por el Ministerio de Educación de Brasil. /b. Corresponde a la fecha de creación del programa urbano. /c. el componente Patrimonial de Oportunidades consiste en una cuenta de ahorro que puede destinarse a la continuación de estudios, actividades productivas, mejoras patrimoniales o a la afiliación al sistema de protección formal.

Una primera lectura de los objetivos de los PTC permite inferir que a ellos subyacen distintos esquemas conceptuales. Por ejemplo, el propósito de elevar el capital humano en el largo plazo se desprende de un marco analítico en el cual el problema a resolver es la pobreza persistente y donde se busca interrumpir la reproducción de la pobreza. Este no es el caso de propósitos como aliviar los peores efectos de las crisis o prevenir pérdidas de capital humano, los cuales están modulados desde un enfoque de manejo de riesgos, donde la función de la protección social es entregar herramientas (o seguros) a las familias para que puedan enfrentar

las consecuencias de los choques económicos. Por su parte, el objetivo de reducción de pobreza en el mediano plazo es de más nueva data en los PTC, y coloca el énfasis en la activación y el desarrollo de capacidades en los adultos en edad de trabajar. Una segunda cuestión, que será retomada más adelante, tiene que ver con las posibles inconsistencias en las estrategias de intervención utilizadas, cuando coexisten propósitos de diferente naturaleza en un programa.

Dada la variedad de objetivos y los distintos contextos de implementación de los PTC, no es extraño que los programas presenten diferencias en sus componentes. Desde una perspectiva histórica, se puede afirmar que los dispositivos creados en la década de 1990 correspondieron a instrumentos centrados en toda o en algún aspecto de la tríada clásica del capital humano (educación, salud y alimentación). En cambio, a partir de los inicios del nuevo milenio se han verificado situaciones como la articulación de los PTC en redes de protección más amplias y la agregación de una mayor diversidad de sectores (por ejemplo; empleo, capacitación para el trabajo, seguridad social, dinámica familiar, etc.) a los componentes originales de capital humano. Estas nuevas iniciativas no solamente deben ser interpretadas como medios para superar los problemas tradicionales de las políticas sociales (ineficiencias, duplicaciones, falta de coordinación), sino que más bien en ellas se hace manifiesta la preocupación de los tomadores de decisiones en atender la pobreza presente y en encontrar rutas de salida para que las familias puedan dejar los programas.

Una cuestión crítica para alcanzar los objetivos de los PTC, cualquiera sea su foco principal de interés (reducción de la pobreza presente, acumulación de capital humano en el largo plazo) es la existencia de una oferta sectorial suficiente. Algunos países han dispuesto subsidios a la oferta para asegurar una respuesta institucional suficiente ante el potencial incremento de la demanda por servicios. Es importante notar que los países donde se ha instrumentado este componente presentan altas tasas de pobreza y niveles comparativamente bajos de utilización de los servicios de educación, salud y nutrición (en otras palabras, son países donde las transferencias podrían tener un mayor impacto en el aumento de la demanda por servicios) y al mismo tiempo evidencian las mayores limitaciones en sus capacidades sectoriales, lo cual incrementa el riesgo de formación de “cuellos de botella”. En todo caso, la implementación de un componente de oferta presenta fuertes desafíos institucionales, los cuales pueden ser mayores en países con menos recursos. Así lo muestra la experiencia del PRAF en Honduras, donde los incentivos a la oferta de servicios en educación y salud no pudieron ser implementados de acuerdo a lo planificado⁵.

C. TRANSFERENCIAS Y CONDICIONES

La gran mayoría de los PTC instrumentados en la región utilizan los apoyos en efectivo, lo cual parece ser una mejor aproximación que la asistencia alimentaria, por cuanto la entrega de dinero preserva la libertad de elección de las familias (maximiza el efecto ingreso de la transferencia condicionada), tiene menores costos que la prestación de bienes alimentarios (la transferencia de alimentos implica fuertes requerimientos logísticos, como el transporte, almacenamiento y distribución, y puede desincentivar la producción local) y se ajusta mejor a la composición de los hogares (Franco y Cohen, 2006). En todos los programas las transferencias han sido entregadas a las mujeres, lo cual se ha justificado por la evidencia que indica que las mujeres utilizan mejor las ayudas que los hombres (IFPRI⁶, 2002, 2005). En distintos países, las mujeres apoyan el que sean ellas quienes reciben las transferencias, argumentando que son más responsables, se preocupan más por los niños y conocen mejor las necesidades del hogar (Adato, et.al., 2000; Suarez y Libardoni, 2007; Jones, Vargas y Villar, 2007).

⁵ Para más detalle, véase Cohen, Franco y Villatoro (2006a).

⁶ Internacional Food Policy Research Institute, por su sigla en inglés.

Las aproximaciones para determinar los montos de los apoyos difieren entre los países (véase el cuadro 2). En algunos programas se combina una transferencia plana, independiente de la composición del grupo familiar, y un aporte por niño, mientras que en otros se emplean apoyos por familia, o bien se proporcionan transferencias sobre bases individuales. Algunos programas entregan la transferencia plana en el componente salud/alimentación y los apoyos por niño en educación. En cambio, en Bolsa Familia se diferencia por el nivel de pobreza familiar: así, se proporciona un aporte fijo a las familias en extrema pobreza y una transferencia variable que toma en cuenta la composición del hogar pero que es mayor para las familias más pobres. En general, el valor de la transferencia plana se ha determinado en base a un porcentaje de la línea de pobreza o en función de la profundidad de la pobreza, para asegurar el consumo de una canasta nutricional de bajo costo (Handa y Davis, 2006). En los PTC que usan solo la transferencia por familia, el valor per-capita del apoyo es menor para los hogares más grandes, los cuales suelen ser más pobres. Esta práctica erosiona el efecto ingreso de la transferencia y además puede conspirar contra su efecto precio, si es que las conductas de los hogares con respecto a la educación de sus hijos son elásticas a los montos de los apoyos⁷.

Cuadro 2
AMERICA LATINA (14 PAÍSES):
APORTES MONETARIOS ENTREGADOS POR LOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

PROGRAMA	TRANSFERENCIAS EN EDUCACIÓN	TRANSFERENCIAS EN SALUD-NUTRICIÓN	LÍMITES Y GRADUACIONES
BECA FAMILIA (Brasil)	-Familias en pobreza extrema: 1) aporte base de US\$22 y, 2) aporte variable según presencia de niños, adolescentes, embarazadas y/o madres dando lactancia, entre US\$29 - US\$43. -Familias en pobreza no extrema: aporte variable, de US\$7 a US\$21, según la presencia de niños, adolescentes, embarazadas o madres dando lactancia.		-Transferencia variable: límite de 3 miembros por familia.
OPORTUNIDADES (México)	US \$ 10 – 63 por niño/mes (diferenciado por edad y género)	-US\$ 15 familia/mes -Suplemento nutricional a los niños y a madres embarazadas o dando lactancia	-El Bono educativo tiene montos crecientes por la edad y es mayor para las mujeres. - No se pueden incorporar nuevos niños al programa al menos en los primeros 3 años de intervención
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador)	US\$ 15 por familia/mes		-Sin información
FAMILIAS EN ACCION (Colombia)	-US \$ 6 – US\$ 12 por niño/mes.	US \$ 20 familias/mes (familias con niños menores de 7 años).	-El Bono educativo es mayor para la secundaria que para la primaria.
PROGRAMA JUNTOS (Perú)	US\$ 30 por familia.		
FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (Argentina)	-US\$ 9 - US\$ 36 por niño/mes		-Valor máximo por familia: US\$ 72. - Monto decreciente desde el segundo hijo en adelante, hasta un límite de 5 hijos.
CHILE SOLIDARIO (Chile)	Bono de Protección Social entre US\$ 5 – US\$ 15		-Valor decreciente en el tiempo: US \$15: 1-6 meses US \$ 11: 7-12 meses US \$7,8: 13-18 meses US \$ 5:19-24 meses
SUPERÉMONOS (Costa Rica)	Cupón de alimentos equivalente a US\$ 30 mes		-Sin información
PRAF (Honduras)	DEMANDA: US\$ 3 mensual por niño/mes. OFERTA: US \$ 4.000 dólares por escuela/año	DEMANDA: US \$ 3 persona/mes (menores de 3 años, discapacitados hasta 12 años, embarazadas y adulto mayores). OFERTA: US \$ 6020 por centro de salud/año.	-Bono educativo: máximo de 3 niños por familia.
PATH (Jamaica)	-US \$ 6.20 (2002) -US\$ 9 (2004) -US\$ 8,5 (2006)	-US \$ 6.20 (2002) -US\$ 9 (2004) -US\$ 8,5 (2006)	
RED SOLIDARIA	-US\$ 15 por familia/mes.	-US\$ 15 por familia/mes.	-Valor máximo por familia: US\$ 20 por

⁷ Para más detalle, véase Bourguignon, Ferreira y Leite (2002).

(El Salvador)			mes (educación + salud y nutrición). -No hay variaciones según el tamaño de la familia, el grado escolar o el género.
TEKOPORÁ- (Paraguay)	-US\$ 5 PPP	- US\$ 11 PPP (nutrición)	-Valor máximo por familia (educación, +salud/nutrición): US\$ 32 PPP -Límite de 4 niños por familia.
RPS (Nicaragua)	DEMANDA: -US\$ 8,5 por niño mes -US \$ 20 anual por cada niño que finaliza el año escolar OFERTA: -US\$ 0.7 por estudiante cada 2 meses.	-US\$ 17 niño mes	-Recientemente, se fijaron valores decrecientes en el tiempo para el bono alimentario.

Fuente: elaboración propia, en base a CEPAL (2006), Ponce (2006), Draibe (2006), Veras Soares y Brito (2007), Jones, Vargas y Villar (2007), Tesliuc (2006) y Stecklow et.al. (2006).

En cuanto a las transferencias por niño, el procedimiento inicial de Oportunidades incluía el costo de oportunidad de asistencia a la escuela, los costos de transporte y los gastos en insumos escolares y suponía incrementos según la edad y el género; en la actualidad solamente se mantienen las ponderaciones por sexo y grupo etario. Una aproximación similar es la de Familias en Acción, donde las transferencias son mayores para la educación secundaria, pero no se entregan apoyos más elevados a las mujeres. Al respecto, Handa y Davis (2006) indican que el costo de oportunidad podría ser mayor para los hombres, lo cual implicaría que el subsidio debería ser más alto para éstos. Más allá de que en México ya no se utiliza el costo de oportunidad, queda pendiente esclarecer si hay razones para entregar mayores transferencias a las mujeres. Una posibilidad es que las mujeres presenten mayores tasas de deserción, pero esto no se verifica en la región y tampoco parece ser el caso de México⁸. También puede ser que los padres favorezcan la educación de los niños por sesgos culturales, aún cuando la evidencia no es tan concluyente sobre este punto⁹. Otra línea posible es que los retornos de los años adicionales de escuela sean mayores para las mujeres, sobre todo en la educación secundaria¹⁰.

Las diferencias en los procedimientos para determinar los montos de las transferencias se reproducen en lo que refiere a la consideración del número de niños en la familia, a la definición de límites en la cantidad de beneficiarios por hogar y al uso de esquemas decrecientes a lo largo del tiempo para incentivar el egreso de los programas (Handa y Davis, 2006). Por ejemplo, hay PTC que colocan un tope en la cantidad de niños elegibles dentro de un hogar, o emplean un esquema de aportes decrecientes en la medida en que se van incorporando nuevos niños de una misma familia. Una razón para colocar un tope de miembros elegibles son las economías de escala en el consumo, y otra es evitar los incentivos a la fertilidad. Este último problema se observó en el PRAF II, programa que dejaba abierta la posibilidad de incorporación de nuevos integrantes de la familia durante la intervención, lo cual creó un incentivo para la fertilidad, especialmente entre los hogares con los menores ingresos (Stecklow et.al., 2006).

Las transferencias son importantes para el presupuesto de las familias pero al mismo tiempo son bajas, lo cual amenaza con erosionar su impacto. En cuanto a lo primero, el ingreso de los beneficiarios de Bolsa Familia aumenta un 21% con las transferencias (Draibe, 2006) y en RPS Nicaragua los apoyos monetarios alcanzaron al 21% de los gastos de las familias. Con respecto a lo segundo, los apoyos constituyeron el 3.7% de la línea de pobreza en PRAF, el 10.4% en Oportunidades educación primaria y el 29.6% en Oportunidades educación

⁸ La paridad entre los sexos en México se sostiene al considerar la tasa neta de matrícula y la supervivencia al 5º grado de primaria y los porcentajes de conclusión de la primaria y la secundaria. Para más detalle, véase CEPAL (2005) y Hopenhayn y Villatoro (2006).

⁹ Adato et.al. (2000) encontraron que las mujeres de Oportunidades se pronunciaron de manera favorable a la educación de las niñas, pero cuando compararon la importancia de la educación según el sexo, favorecieron a los hombres. En el estudio de González de la Rocha y Escobar (2002), algunas familias manifestaron barreras a la permanencia escolar de las niñas. Sin embargo, los beneficiarios de RPS Nicaragua señalaron que la educación era igualmente importante para los niños y niñas, no apreciándose sesgos de género (IFPRI, 2005).

¹⁰ Las tasas de retorno por años adicionales de secundaria son mayores para las mujeres (véase CEPAL, 2002). Esto se relacionaría con la reducción del embarazo y la fecundidad temprana, factores que inciden fuertemente en la reproducción de la pobreza. Así, las transferencias mayores a las mujeres se justificarían por el mayor rendimiento de la inversión en capital humano en el largo plazo.

secundaria. La importancia de las transferencias para las familias y su baja magnitud se ven corroborados por un estudio con beneficiarios de Bolsa Familia, en el que se encontró que en los últimos 3 meses, a pesar de que hubo una mejoría significativa en los ingresos familiares, en más del 80% de los hogares los alimentos se acabaron antes de que hubiese dinero para nuevas compras (antes del programa este porcentaje era de 87.5%). Un 48.6% de los beneficiarios señaló que algún miembro del hogar dejó de comer en los últimos 3 meses. Esta cifra, antes del programa, era de 58.3% (Brandao, Da Dalt y Gouvea, 2007).

En cuanto a las condiciones planteadas a las familias, éstas son muy similares entre los programas. En educación se requiere una asistencia escolar mínima que varía entre el 80% y 90% y en salud se condiciona la transferencia a la realización de visitas a los centros de atención en salud primaria, en orden a que los niños y las madres reciban prestaciones en salud materno - infantil y en nutrición (véase el cuadro 3). En todo caso, se debe mencionar que las corresponsabilidades han ido más allá de las habituales en educación y salud, incluyendo por ejemplo la participación en talleres y sesiones de aprendizaje de habilidades para la vida (Veras Soares y Britto, 2007), lo cual se relaciona directamente con la mayor prioridad que se está otorgando en algunos programas a la activación y el desarrollo de capacidades de los adultos en edad de trabajar para la superación de la pobreza en el mediano plazo.

Cuadro 3
AMERICA LATINA (14 PAÍSES):
CONDICIONES PLANTEADAS POR LOS PROGRAMAS

PROGRAMA	CONDICION EN EDUCACIÓN	CONDICION EN SALUD / ALIMENTACIÓN	OBSERVACIONES
BECA FAMILIA (Brasil)	Asistencia de los niños de 6-15 años a un mínimo de 85% de las clases.	-Cumplimiento del calendario de atención en salud y nutrición (embarazadas y menores de 7 años). - Participación de las madres en actividades de educación alimentaria.	-Las condiciones no se aplican a familias en pobreza extrema y sin niños menores de 15 años.
OPORTUNIDADES (México)	-Matrícula en la escuela -85% de asistencia a la escuela de niños y jóvenes de 6 a 22 años -Inscribir a los jóvenes de hasta 21 años en educación media superior y apoyarlos para el aprovechamiento escolar.	-Registrarse y asistir a los servicios de salud -Participación en las acciones de auto-cuidado de la salud. -Destinar los apoyos al bienestar familiar. -Consumir y utilizar bien los suplementos alimentarios.	-Las condiciones no se aplican a adultos mayores.
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador)	-Matrícula en la escuela - 80% de asistencia (niños de 6-17 años).	-Asistencia de los niños a controles de salud bi-mensuales.	-70% de asistencia escolar para niños indígenas
FAMILIAS EN ACCION (Colombia)	-80% de asistencia a la escuela de los niños de 6-17 años.	-Asistencia a los centros de salud para controles de crecimiento y desarrollo de los niños.	-Niños menores de 1 año: 4 visitas a los centros de salud; Niños de 1-2 años y 5-6 años: 2 visitas; Niños de 3-4 años: 1 visita.
PROGRAMA JUNTOS (Perú)	-85% de asistencia a la escuela	- Garantizar las inmunizaciones y los controles pre y post natales. -Utilizar el paquete básico del Programa Nacional de Asistencia Nutricional (menores de 3 años).	-Las madres deben asistir a talleres de habilidades parentales y desarrollo de capacidades.
FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (Argentina)	-Asistencia a la escuela.	Asistencia a los centros de salud.	Sin información
CHILE SOLIDARIO	-Depende de los acuerdos en el contrato familiar	-Depende de los acuerdos en el contrato familiar	Acuerdos del contrato familiar en identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo.
SUPERÉMONOS (Costa Rica)	- Asistencia a la escuela.	-No usar los cupones en licor, cigarros, drogas u otros bienes -No transferir el cupón a terceras partes	Sin información

PRAF (Honduras)	-Inasistencia escolar máxima de 7 días.	-Asistencia a los centros de salud.	Sin información
PATH (Jamaica)	-85% de asistencia a la escuela (niños y jóvenes de 6-17 años)	-Asistencia a los centros de salud.	Visitas a los centros de salud: a) niños 0-12 meses y embarazadas, cada dos meses y, b) niños de 12-71 meses, adultos mayores y discapacitados, 1 cada seis meses.
RED SOLIDARIA (El Salvador)	-Asegurar la matrícula y asistencia a la escuela en los niños de 5-14 años de edad.	-Inscripción en los servicios de salud y garantía de controles pre y post natales. -Utilización de las transferencias en el consumo de alimentos.	-Madres: asistencia a las sesiones de capacitación proporcionadas por el programa.
RED DE PROTECCIÓN SOCIAL –TEKOPORÁ- (Paraguay)	-Matricular a todos los niños menores de 15 años de edad -Asegurar una asistencia escolar de los niños de al menos 85%. -Utilización de la transferencia para la compra de material escolar.	-Utilización de las transferencias en la compra de alimentos. -Asistencia a los centros de salud para un diagnóstico nutricional y de salud de menores de 15 años y embarazadas -Inexistencia de retrasos en las inmunizaciones de los niños. -Garantizar que las mujeres y los adolescentes asistan a los centros de salud.	Sin información -Se requiere la asistencia a los centros de salud para todas las mujeres.
TARJETA SOLIDARIDAD (República Dominicana)	-85% de asistencia a la escuela	-Visitas periódicas a centros de salud	Sin información
RED DE PROTECCIÓN SOCIAL (Nicaragua)	-Menos de 6 días de inasistencias no justificadas a la escuela	-Asistencia a centros de salud -Asistencia a talleres de salud y nutrición -Vacunas al día en los niños	Sin información

Fuente: elaboración propia, en base a CEPAL (2006), Ponce (2006), Draibe (2006), Veras Soares y Brito (2007), Jones, Vargas y Villar (2007), Tesliuc (2006) y Stecklow et.al. (2006).

En la mayoría de las experiencias examinadas las condiciones se definen en un *esquema arriba-abajo*, donde la administración central del programa decide los requerimientos conductuales que deberán cumplir las familias beneficiarias. Chile Solidario constituye una excepción, por cuanto las condiciones son fijadas en un esquema de *co-construcción*, que busca ajustarse a las necesidades de las familias y que se materializa en la suscripción, por parte de éstas, de un contrato familiar que define mínimos sociales a lograr en las dimensiones priorizadas por el programa, mínimos que nuevamente refieren al logro de las condiciones básicas para egresar del programa. Otra especificidad es que en algunos casos los programas suavizan las condiciones para algunas sub-poblaciones, como los adultos mayores, los discapacitados y los indígenas, ya sea por los costos de transacción implicados como por los impedimentos físicos que limitan las posibilidades de las personas. En todo caso, incluso la corresponsabilidad de asistencia una vez cada seis meses a un centro de salud para los adultos mayores no valentes¹¹ podría ser demasiado dura (véase el caso del PATH en el cuadro 3), si es que estas personas no cuentan con el apoyo necesario para poder cumplir con la condición.

La definición de las condiciones apropiadas y su divulgación entre las familias constituyen aspectos a tener especialmente en cuenta. Por ejemplo, en una evaluación del programa Beca Alimentación en 4 municipios del nordeste de Brasil se encontró que los niños beneficiarios tuvieron ganancias peso/mes menores a las del grupo de comparación, lo cual se atribuyó a que las madres temieron perder el beneficio si sus hijos subían de peso, porque creyeron que su permanencia en el programa se debía a que sus hijos tenían un peso menor al normal (Morris, Olinto et.al., 2004). En la fase piloto de RPS Nicaragua se impuso como requerimiento para mantener la transferencia que los niños no perdieran peso. Como respuesta, las familias sobre alimentaron a los niños antes de las visitas a los centros de salud primaria, conductas que indicaron altos niveles de estrés entre los beneficiarios. Al mismo tiempo, algunas promotoras de RPS pidieron a los beneficiarios recibos de las compras que habían efectuado con las transferencias, aunque esto no era un requisito del programa (IFPRI, 2005).

¹¹ Dependientes, con impedimentos graves para realizar las actividades básicas de la vida diaria.

Para el pago de los apoyos monetarios a las familias, los PTC de países de ingresos medios han recurrido a la banca. En estos programas, las transferencias se depositan en tarjetas de débito y pueden ser cobradas por las familias en cajeros automáticos. Así, el pago de las transferencias presenta fuertes desafíos de gestión y supone la existencia de servicios financieros en las zonas donde se implementan los programas, lo cual puede constituirse en un problema complejo, sobre todo en las áreas rurales de países de ingresos bajos. Por ejemplo, en El Salvador las transferencias son manejadas manualmente (no a través de sistemas automatizados), involucran montos considerables de recursos humanos y materiales y su cobro tiene altos costos de transacción, especialmente para los beneficiarios que viven en zonas rurales aisladas. En Paraguay, los apoyos se entregan mediante una unidad móvil, la cual visita los distritos del programa en varias fechas. Como resultado, ha habido atrasos en la entrega de los apoyos, situación que afectó al 85% de los beneficiarios (Veras Soares y Britto, 2007).

D. POBLACIONES META Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN

Los programas definen a las familias extremadamente pobres como unidades a intervenir y usualmente imponen una restricción basada en la composición demográfica de las familias, lo cual incluye la selección de hogares con niños, adolescentes, mujeres embarazadas y madres dando lactancia (véase el cuadro 4). Se ha señalado que esta aproximación es consistente con objetivos de incremento del capital humano en el largo plazo, pero no tanto con propósitos de reducción de pobreza en el corto y mediano plazo (Handa y Davis, 2006; Veras Soares y Britto, 2007). En todo caso, este problema podría ser mayor en los países de ingresos medios y menor en los países con ingresos más bajos. Además, el hecho de que en la región las familias encabezadas por mujeres y que tienen niños sean las más pobres (Cecchini y Uthoff, 2007) sugiere que ambos criterios, pobreza extrema y composición demográfica, podrían reforzarse para permitir un buen desempeño en focalización de los programas.

Cuadro 4
AMERICA LATINA (14 PAÍSES):
POBLACIONES META DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS

PROGRAMA	FAMILIAS POBREZA EXTREMA (a)	FAMILIAS POBREZA MODERADA (a)	MADRES GESTANTES - DANDO LACTANCIA	LACTANTES Y PREESCOLARES	NIÑOS Y ADOLESCENTES	JOVENES	DISCAPACITADOS Y ADULTOS MAYORES
BECA FAMILIA (Brasil, 2003)	X		X	X	X		
OPORTUNIDADES ADES (México, 1997)			X	X	X	X	X
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador, 2003)			X	X	X		
FAMILIAS EN ACCION (Colombia, 2001)			X	X	X		
FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (Argentina, 2005)			X	X	X		
CHILE SOLIDARIO (Chile, 2002)	X		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

TEKOPORÁ (Paraguay, 2005)			X	X	X		
PROGRAMA JUNTOS (Perú, 2005)			X	X	X		
SUPEREMON OS (Costa Rica, 2000)					X		
PRAF II (Honduras, 1998)			X	X	X		X
PATH (Jamaica, 2001)			X	X	X		X
RPS (Nicaragua, 2000)			X	X	X		

Fuente: elaboración propia.

Notas: /a. refiere a la definición de este grupo meta con independencia de su composición demográfica.
/n.a.: no aplicable, debido a que Chile Solidario no emplea filtros demográficos para seleccionar a la población beneficiaria.

De cualquier modo, es claro que algunos PTC excluyen a los adultos mayores, a las familias sin menores de edad y a los discapacitados, situación que debería ser compensada por redes de seguridad para estos segmentos (Handa y Davis, 2006). Ahora bien, en México se han suavizado las restricciones de elegibilidad basadas en la composición demográfica, permitiendo la participación de adultos mayores, y en Brasil se las ha eliminado para los hogares extremadamente pobres. Por su parte, en Chile, país donde el PTC tiene objetivos de reducción de pobreza en el mediano plazo, no se emplean criterios demográficos, lo cual permite que todos los hogares indigentes, con independencia de su composición, ingresen al programa. Sin embargo, el problema en Chile se encuentra en la no consideración de los hogares en pobreza no extrema. En el resto de los países, la exclusión de las familias pobres no extremas se extiende a las que no tienen niños pequeños.

La mayoría de los PTC utiliza mecanismos centralizados de *focalización*, los cuales implican una primera fase de selección geográfica de las zonas que presentan los mayores niveles de pobreza. En algunos países, la carencia de servicios financieros y de oferta pública sectorial se emplea como un criterio de exclusión de áreas geográficas, lo cual implica un alto riesgo de dejar a un grupo de familias muy pobres sin intervención. A continuación suele desarrollarse una comprobación de medios a los hogares, la cual se ha efectuado a través del empadronamiento y encuestaje de todas las familias que residen en las zonas geográficas seleccionadas. En los países que utilizan encuestas para comprobar la situación socioeconómica de los hogares, se emplean indicadores que en algunos casos funcionan como aproximaciones a los ingresos monetarios de las familias¹². Luego, la información de caracterización socioeconómica de las familias es resumida en puntajes sintéticos, que se determinan en base a un algoritmo confeccionado por el nivel central y que definen si una familia es elegible o no. En la minoría de los países se implementa una etapa final de validación de las familias seleccionadas, con la participación de representantes de la comunidad (véase el cuadro 5).

¹² No siempre los conceptos que se emplean en las sucesivas fases de focalización son equivalentes. En ocasiones, en una etapa se emplea un concepto de pobreza por ingresos, y en otra se utilizan definiciones tipo NBI.

Cuadro 5

**AMERICA LATINA (13 PAÍSES): MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN DE
LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS**

PROGRAMA	MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN				EXCLUSIÓN DE AREAS CON OFERTA INSUFICIENTE
	GEOGRÁFICA	CICLO DE VIDA	COMP. DE MEDIOS (a)	COMUNITARIA	
BECA FAMILIA (Brasil, 2003)	X	En pobreza moderada.	X		S. Inf.
OPORTUNIDADES (México, 1997)	X	X	X	X	X (b)
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador, 2003)	S. Inf.	X	X		S. Inf.
FAMILIAS EN ACCION (Colombia, 2001)	X	X	X		X
FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (Argentina, 2005)	X	X	X		S. Inf.
CHILE SOLIDARIO (Chile, 2002)	X		X		S. Inf.
TEKOPORÁ (Paraguay, 2005)	X	X	X	X	S. Inf.
PROGRAMA JUNTOS (Perú, 2005)	X	X	X	X	S. Inf.
SUPERÉMONOS (Costa Rica, 2000)	S. Inf.	X			S. Inf.
RED SOLIDARIA (El Salvador, 2004-2005)	X	X		X	S. Inf.
PRAF II (Honduras, 1998)	X	X			S. Inf.
PATH (Jamaica, 2001)	S. Inf.	X	X		S. Inf.
RPS (Nicaragua, 2000)	X	X	S. Inf.		X

Fuente: elaboración propia, en base a Villatoro (2005), CEPAL (2006), Cohen y Villatoro (2006), Ponce (2006), Armas (2005), de La Briere y Rawlings (2006), Núñez y Cuesta (2006), Lindert (s.a.), Vera Soares y Britto (2007), Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil (2006), Ayala y Endara (2005) y sitio web del Banco Mundial (www.worldbank.org).

Notas: /a. en esta categoría se incluye el uso de medidas directas de ingresos, de aproximaciones a los ingresos y de medidas de necesidades básicas insatisfechas. /b. En los inicios del programa.

La utilización de mecanismos centralizados de focalización puede generar fracturas en el capital social comunitario. En rigor, la exclusión de familias pobres puede provocar conflictos entre las familias de una misma comunidad, como sucedió en la primera fase de implementación de los programas Oportunidades (Adato, 2000; González de la Rocha, 2003) y Juntos en Perú (Jones, Vargas y Villar, 2007). Para enfrentar este problema, en ambos programas se implementaron asambleas comunitarias para validar el listado de familias beneficiarias. En las zonas rurales de Ayacucho, no obstante las asambleas sirvieron para filtrar a un 10% de los hogares seleccionados inicialmente (familias propietarias de pequeños negocios o de mayores cantidades de tierra), los residentes fueron reacios a decir quienes deberían ser excluidos en el programa. Y a pesar de que en algunas ocasiones el personal local de salud funcionó como un aliado importante para validar a los beneficiarios (por su conocimiento de las condiciones de vida de las familias de la zona), en otras no fue invitado a las asambleas, y en algunos eventos

los funcionarios fueron amenazados cuando rehusaron falsear información¹³ para permitir que algunas familias ingresaran al programa (Jones, Vargas y Villar, 2007).

Los programas que han dejado la focalización en manos de los gobiernos locales tampoco han estado exentos de problemas. Por ejemplo, en la selección de familias en Beca Escuela (antecesor de Bolsa Familia en Brasil) se hizo ver que el programa reservaba cierto margen al clientelismo, por no contar con procedimientos claros de focalización (Draibe, 2006). Por su parte, en Beca Familia inicialmente se consideró que las transferencias eran prestaciones universales, lo cual condujo a señalar que la focalización consistía en un procedimiento a usar ante restricciones presupuestarias. Así, la entidad federal responsable no puso demasiado énfasis en las comprobaciones de medios realizadas en los municipios, y como resultado, se observaron problemas de sub – focalización (Britto, 2005; Draibe, 2006).

En todo caso, la literatura muestra que los PTC, ya sean centralizados o descentralizados, han alcanzado un buen desempeño en evitar errores de inclusión. Por ejemplo, un 71% de los hogares de Familias en Acción estaba en situación de indigencia antes de la intervención (Attanasio et.al., 2004). En RPS Nicaragua, el 80% de las familias atendidas pertenecía a los dos quintiles más pobres (Morley y Coady, 2003), mientras que en Chile Solidario, Oportunidades y Bolsa Familia el 60% de los recursos de los programas fueron recibidos por población perteneciente al 20% más pobre de la distribución de ingresos (Soares et.al., 2007). Además, estos programas parecen ser más eficaces para alcanzar a los pobres extremos que a los hogares que están alrededor de la línea de pobreza (Skoufias, Davis y De la Vega, 1999; Morley y Coady, 2003), lo cual es consistente con lo señalado antes, en cuanto a que la restricción demográfica de elegibilidad podría potenciar la focalización de los programas.

Una cuestión pendiente es la realización de estudios que permitan establecer el costo-efectividad de diferentes mecanismos de focalización, tomando en cuenta las características de los países. Ciertamente, la construcción de mapas de pobreza en base a las encuestas de hogares y los censos ya establecidos no representa una carga presupuestaria adicional para los estados, pero la implementación de barridos censales y la realización de comprobaciones de medios en zonas geográficas completas requieren recursos y capacidades de gestión que pueden ser demasiado exigentes en el caso de los países de menores ingresos, y además puede ser poco efectivo en áreas donde se verifican situaciones de pobreza masiva. La necesidad de utilizar mecanismos más refinados de focalización es mayor en las zonas geográficas donde la población es heterogénea (es decir, donde haya un mayor riesgo de filtraciones). Así, es posible que incluso en países más complejos, no exista una modalidad que sea más costo-efectiva en distintos contextos. También es plausible, como lo indican Coady, Grosh y Hoddinott (2004) que la clave sean las capacidades institucionales y no el mecanismo.

E. SISTEMAS DE MONITOREO

Una buena parte de los programas cuenta con sistemas de registro de las familias atendidas (Padrón de Beneficiarios en Oportunidades, Catastro Único en Bolsa Familia, Registro Único de Beneficiarios en RPS Nicaragua, etc.), los cuales sirven para monitorear el cumplimiento de las condiciones, el mantenimiento de los criterios de elegibilidad y el análisis de las causas de egreso de las familias beneficiarias, entre otros aspectos (véase el cuadro 6). La transparencia y la fiabilidad de las bases de datos de beneficiarios son fundamentales para garantizar la credibilidad de las intervenciones y mantenerlas al margen de fenómenos como el clientelismo y la corrupción. Así, en algunos países se efectúan validaciones de los registros de beneficiarios y se realizan cruces con otras bases de datos para detectar fraudes y duplicaciones. Por ejemplo, en Bolsa Familia se efectuaron cruces de bases de datos para detectar duplicaciones y se publicaron las listas de beneficiarios en Internet (Lindert, s.a.).

¹³ Por ejemplo, cuando se negaron a registrar a las familias que vivían fuera de la comunidad elegible o cuando no quisieron hacer pasar a niños de otras familias como propias.

Cuadro 6

AMERICA LATINA (12 PAÍSES): SISTEMAS DE MONITOREO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

PROGRAMA	PRINCIPALES SISTEMAS DE MONITOREO	VERIFICACIÓN CONDICIONES	DESEMPEÑO SECTORES	DESEMPEÑO GOBIERNO LOCAL	DETECCIÓN ERRORES
BECA FAMILIA (Brasil)	-Catastro Único de Beneficiarios de Programas Sociales.	-Las Unidades de Coordinación informan al nivel central. -Registro centralizado de las familias que no cumplen con las condiciones.	-Sin información	-Índice de Administración Descentralizada	-Auditorias del registro de beneficiarios. -Red de fiscalización de fraudes.
OPORTUNIDADES (México)	-Padrón de beneficiarios -Sistemas geo-referenciados -Puntos centinela -Evaluación externa de reglas de operación.	-Los sectores informan a las administraciones estatales, que envían la información al nivel central. -La información se ingresada en el padrón de beneficiarios.	Puntos centinela.	No	Análisis de bajas en el Padrón de beneficiarios.
FAMILIAS EN ACCION (Colombia)	-SIFA, sistema de seguimiento basado en la infraestructura del ICBF.	-Los sectores informan sobre las condiciones -Las madres sirven de puente entre los sectores y el enlace municipal. -Los enlaces municipales entregan la información a la empresa externa. -La información es cargada en el SIFA.	-Evaluación ex-ante para detectar la capacidad de oferta. -Muestras al azar de centros de salud y escuelas.	No	Sin información.
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador)	Sin información	-Hasta el 2006, no había control de las condiciones.	No	No	Sin información
PROGRAMA JUNTOS (Perú)	-Código Único de Identidad (base de datos beneficiarios).	Los facilitadores comunitarios verifican el cumplimiento de las condiciones.	-Sin información	-Sin información	Comité de Supervisión y Transparencia de la Sociedad Civil.
FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (Argentina)	-SISFAM (Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias).	-Verificación bi-anual. Se requiere la presentación de certificados de vacunación, de controles de embarazo, de matriculación y asistencia escolar.	Sin información	Sin información	Sin información
PRAF (Honduras)	-SIPRAF (Sistema de Información del PRAF).	-Sin información.	-Diagnóstico y seguimiento de los centros de salud y las escuelas.	No	Auditorias internas y externas.
RPS (Nicaragua)	-Registro Único de Beneficiarios (RUB). -Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desempeño (SMEP):	-Sin información	-SMEP realiza seguimiento de la gestión de los proveedores	No	Sin información
CHILE SOLIDARIO – PUENTE (Chile)	-Base de datos de familias beneficiarias -Sistema de control de gestión basado en Internet.	Los “apoyos familiares”, a través de visitas recogen información sobre el cumplimiento del contrato familiar y alimentan el sistema de gestión.	Sin información	Sin información	-Sin información
RED SOLIDARIA (El Salvador)	-Sin información	-Las ONG que realizan el apoyo familiar informan sobre las condiciones. -En los hechos, no se verifica la condición de uso de la transferencia en alimentos.	Sin información	Sin información	Sin información
TEKOPORÁ (Paraguay)	-Sin información.	Hasta inicios del 2006, no había verificación de las condiciones.	No	No	Sin información

PATH (Jamaica)	-Base de datos de beneficiarios -Evaluaciones externas	Los centros de educación y salud informan a los administradores locales.	Sin información	Sin información	Sin información
-------------------	---	--	-----------------	-----------------	-----------------

Fuente: elaboración propia, en base a Villatoro (2005), Cohen y Villatoro (2006), Ponce (2006), Armas (2005), de La Briere y Rawlings (2006), Banco Mundial (s.a.), Núñez y Cuesta (2006), Lindert (s.a.), Paes de Souza (2006), Veras Soares y Britto (2007) y Ayala y Endara (2005).

Uno de los problemas que se pueden derivar de la gran centralidad que tiene en los PTC la alimentación de los sistemas de monitoreo es la limitación del tiempo disponible para que los equipos locales efectúen otras tareas que son fundamentales para los programas, como la coordinación con las entidades sectoriales. Por ejemplo, Suarez y Libardoni (2007) indican que en Bolsa Familia, la gran importancia que tiene el Catastro Único se manifiesta en la atención casi exclusiva dada por los equipos de gestión al re-encuestaje de las familias, a la identificación de las familias pobres y a la selección de las que serán catastradas, y agregan que esto iba en detrimento de otras actividades del programa, como establecer asociaciones intersectoriales para concretar programas complementarios para potenciar las prestaciones del programa y desarrollar actividades para fomentar el fortalecimiento (empoderamiento) de las beneficiarias. En todo caso, se debe mencionar que el trabajo de campo en dicha investigación tuvo lugar en un momento donde se estaba en proceso de consolidación del Catastro Único.

Un aspecto donde hay diferencias entre los programas está constituido por los *mecanismos de verificación de las corresponsabilidades*. Dos iniciativas que cuentan con sistemas de monitoreo bien establecidos de las condiciones son Oportunidades en México y Familias en Acción de Colombia. En estos programas, el seguimiento de las corresponsabilidades se basa en las TIC y permite procesar bi-mensualmente los informes de cumplimiento y emitir las autorizaciones de pago en tiempos muy cortos. Un problema potencial para este tipo de sistemas es que las familias que viven en zonas aisladas podrían incurrir en altos costos de transacción¹⁴, por cuanto ellas deben asumir una buena parte de los trámites asociados con la verificación de las corresponsabilidades. Un caso ilustrativo está constituido por lo que sucede en Familias en Acción: en este programa, las madres deben ir a retirar los formularios donde el enlace municipal, llevarlos a las escuelas y a los centros de salud, volver a estas entidades a recoger los formularios cumplimentados por el personal sectorial y entregárselos nuevamente al enlace municipal.

En cambio, en Ecuador, Paraguay y Jamaica, los sistemas de monitoreo de las corresponsabilidades no se han implementado de la manera prevista. Por restricciones prácticas, hasta el 2006 el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador no contó con mecanismos para verificar las corresponsabilidades (Ponce, 2006). En Paraguay, no obstante la idea era monitorear bi-mensualmente las condiciones, en la práctica esto no se ha logrado, por las dificultades en la coordinación entre los ministerios y el personal local de educación y salud, por la ausencia de unidades departamentales del programa (las cuales debían enviar los listados de beneficiarios a los prestadores sectoriales y luego emitir informes a la agencia nacional) y por los problemas en la recolección de datos sobre los prestadores locales. De cualquier modo, el proceso de monitoreo en Paraguay ha sido modificado recientemente, incluyendo una mayor participación de los orientadores familiares en la consolidación de los vínculos entre las familias y las entidades a cargo de transmitir la información al gobierno central (Veras Soares y Britto, 2006). Por su parte, en el PATH de Jamaica, no se pudo verificar el cumplimiento de las condiciones en salud para el 30% de los beneficiarios (Ayala y Endara, 2005).

En Brasil, en la etapa inicial de Bolsa Familia pareció predominar entre sus directivos la interpretación de que las transferencias correspondían a un ingreso ciudadano básico, lo cual liberaba a las familias del cumplimiento de condiciones. Así, en el 2004 el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) declaró que los controles eran innecesarios. Esta situación comenzó a revertirse en el 2005, cuando se dictaron normas destinadas a los municipios y a los Consejos

¹⁴ En Bono Solidario de Ecuador el cobro de las transferencias cual fue muy difícil para los habitantes de zonas rurales; un tercio de los beneficiarios debió esperar más de tres horas, un 75% tuvo que asumir costos de transporte no despreciables y un 4% debió pasar la noche fuera de su casa (Velásquez, 2003).

Locales de Control Social, para gestionar el monitoreo de las condiciones (Draibe, 2006). En el 2006, el MDS vinculó el traspaso de recursos a indicadores de calidad de la gestión descentralizada y a la entrega de datos sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades. Para estos efectos, se creó el Índice de Administración Descentralizada (IDG), instrumento que da cuenta de la calidad y actualización de los registros del catastro y del seguimiento de las condiciones en educación y salud. Los datos IDG son actualizados mensualmente, para monitorear constantemente la administración municipal (Paes de Souza, 2006).

Algunos programas también disponen de instrumentos para monitorear la situación de los sectores que prestan servicios a las poblaciones beneficiarias. En este caso se deben mencionar los Puntos Centinela de Oportunidades en México, el sistema de evaluación ex – ante para evaluar las capacidades de respuesta de las redes locales y las muestras aleatorias para contrastar el cumplimiento de las corresponsabilidades en Familias en Acción de Colombia y el componente del SMEP¹⁵ de la Red de Protección Social de Nicaragua, que busca detectar “cuellos de botella” en los sectores. En el PRAF de Honduras también se procuró la instalación de un sistema de seguimiento de los sectores, lo cual era fundamental para el funcionamiento del programa, por cuanto en esta iniciativa se trató de poner en funciones un componente de fortalecimiento de la oferta. El aspecto que ha recibido menos atención es el monitoreo basado en la comunidad, el cual, de ser promovido, podría incrementar la transparencia y la participación de las comunidades beneficiarias (de la Briere y Rawlings, 2006).

F. MODALIDADES DE GESTIÓN E INTERVENCIÓN LOCAL

Las modalidades de gestión e inserción territorial de los programas, el rol que asignan a los municipios en la operación, los servicios proporcionados directamente a las poblaciones beneficiarias, el papel que tienen las poblaciones beneficiarias en la operación de las intervenciones, las prácticas de coordinación con los sectores responsables de la entrega de las prestaciones estratégicas para alcanzar los objetivos de los PTC, los mecanismos de control y participación ciudadana y las asociaciones con el tercer sector constituyen elementos fundamentales para el éxito de las intervenciones, puesto que es precisamente en el ámbito local donde las intencionalidades se plasman en prácticas, las cuales pueden jugar a favor o en contra del logro de los propósitos de la política social, como la inclusión, la creación de ciudadanía y el empoderamiento de las poblaciones beneficiarias, entre otros.

Los niveles de descentralización / centralización de los programas y el papel que se asigna a los gobiernos locales parecen variar en función de la confianza que tienen los operadores en el nivel central con respecto a las capacidades de gestión existentes en los municipios (Ayala Consulting, 2003). Así, una buena parte de los PTC emplea una aproximación centralizada, que asigna muy poca responsabilidad a los gobiernos locales (véase el cuadro 7). En México, esta estrategia se ha justificado por la necesidad de “blindar” políticamente al programa y evitar el clientelismo. En algunos países de ingresos bajos que consideraron la posibilidad de entregar un rol significativo a los gobiernos locales se optó por una alternativa distinta, por las bajas capacidades de ejecución y la ausencia de estructuras oficiales a nivel local que pudieran vincular a los PTC con los beneficiarios (Veras Soares y Britto, 2007). En todo caso, las modalidades centralizadas podrían haber socavado la efectividad de los gobiernos locales y limitado las posibilidades para responder a las demandas de los beneficiarios y para implementar mecanismos de monitoreo basados en la comunidad (Rawlings, 2005).

¹⁵

Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Cuadro 7

**AMERICA LATINA (9 PAÍSES). LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS EN EL AMBITO LOCAL**

PROGRAMA	ROL MUNICIPIOS	ROL DE LAS MADRES EN LA OPERACIÓN	ROL DEL TERCER SECTOR	ATENCIÓN DIRECTA A LAS FAMILIAS	PARTICIPACIÓN Y CONTROL COMUNITARIO
BECA FAMILIA (Brasil)	-Operación del programa.	Sin información	-Ninguno	-Información, orientación y trámites: Unidades de Coordinación Local.	-Los Consejos Municipales de Asistencia Social cumplen las funciones de control y participación.
OPORTUNIDADES (México)	-No tienen un rol en la operación.	-Vocales de Promoción Comunitaria. -Vocales de nutrición.	-Ninguno	-Mesas de Atención -Centros de Atención y Registro (CAR).	-Proyecto Corresponsales: informa sobre derechos, fomenta la ciudadanía y acerca el programa a la comunidad -Comités de Promoción Comunitaria
FAMILIAS EN ACCION (Colombia)	-Apoyo en la ejecución y aporte del enlace municipal.	-Madres líderes: intermediación beneficiarias/ programa.	-Ninguno	- Información, orientación y trámites: Puntos de Inscripción.	-Consejo Municipal de Política Social. -Veedurías Ciudadanas.
FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (Argentina)	-Operación del programa.	-Sin información	-Prestación de algunos servicios.	-Centros de Atención Local (CAL).	-Sin información
RPS (Nicaragua)	-No tienen un rol en la operación.	-Sin información	-Ninguno	-Sin información	Sin información
CHILE SOLIDARIO (Chile)	-Rol importante en la operación. Las Unidades locales del programa dependen de los municipios.	- No contempla.	-Atención de personas de calle y adultos mayores.	-Apoyo psicosocial mediante visitas domiciliarias.	-En el diseño se contemplaban estos mecanismos, pero en la práctica parecen no estar funcionando.
PROGRAMA JUNTOS (Perú)	-No tienen un rol significativo en la operación.	-Facilitadores comunitarios: vinculan a las familias con la oferta sectorial.	-Ninguno	-Capacitación, formación de habilidades y destrezas.	-Comité Técnico Multisectorial.
TEKOPORÁ (Paraguay)	-No tienen un rol sustantivo en la operación. -Nombramiento y financiamiento parcial del enlace municipal.	-Madres líderes: vínculo entre el programa y los sectores.	-Operación del componente de apoyo a las familias.	-Apoyo psicosocial (orientadores familiares) -Capacitación	-Comités Comunitarios.
RED SOLIDARIA (El Salvador)	-No tienen un rol significativo en la operación. -Aporte del enlace municipal (usualmente es el alcalde)	-Comités de Beneficiarios: vinculación entre el programa y los sectores.	-Ninguno	-Apoyo psicosocial mediante visitas domiciliarias -Capacitación grupal en salud, planificación familiar, género y derechos.	-Comités Municipales de líderes comunitarios.

Fuente: elaboración propia, en base a Draibe (2006), Cohen y Villatoro (2006), Cohen, Franco y Villatoro (2006b), Núñez y Cuesta (2006), Largaespada (2006), Jones, Vargas y Villar (2007) y sitio web de Familias por la Inclusión Social (<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp>).

En Oportunidades, que duplicó su cobertura en el período 2000-2005, se comenzaron a verificar problemas derivados de la falta de presencia del programa en los territorios y que amenazaban la capacidad del programa para monitorear a los sectores de educación y salud y apoyar a las familias beneficiarias. Así, durante el 2005 se implementaron Mesas de Atención y Servicio (MAS) en los municipios, mediante las cuales se buscó acercar el programa a los beneficiarios, orientar y capacitar a las beneficiarias y atender la demanda ciudadana. Una estrategia similar ha sido seleccionada por Familias por la Inclusión Social de Argentina, programa que instaló Centros de Atención Local (CAL) en los municipios, para atender consultas y orientar a las beneficiarias. Las MAS de Oportunidades se encuentran en plena implementación, y por tanto, es temprano para emitir juicios sobre sus resultados. De cualquier modo, hay algunos problemas. Por ejemplo, el 85% de las titulares¹⁶ manifestó no saber lo que son las MAS, y entre quienes señalaron conocerlas, el 81% afirmó no haberlas empleado. Entre quienes manifestaron haber tenido problemas con los servicios, solo una cuarta parte señaló al personal del programa como el agente que les ayudó a resolverlo, y un 42% de las titulares no recibió información sobre cómo hacer trámites o presentar quejas (Colegio Mexiquense, 2006).

En otras iniciativas (Chile Solidario y Familias por la Inclusión Social de Argentina) se utiliza una estrategia más descentralizada, que entrega un rol significativo a los municipios en la ejecución del programa, aún cuando las decisiones más importantes se toman en el nivel central. Por su parte, los programas brasileños desde sus comienzos han funcionado en un esquema descentralizado, lo cual ha llevado a señalar la existencia de una “prefecturización” de la política anti-pobreza (Draibe, 2006), aun cuando en los últimos años Bolsa Familia ha tratado de incrementar la coordinación de las intervenciones, lo cual ha significado un rol más activo del gobierno federal. En algunos países que han empleado aproximaciones descentralizadas también se han detectado problemas de capacidades en los gobiernos locales y de desinformación en las familias beneficiarias y en los equipos de gestión; por ejemplo, en Brasil se plantea que faltan condiciones organizacionales para la ejecución de Bolsa Familia, y se ha observado que la participación de las beneficiarias se ha visto limitada por su desinformación sobre el programa, lo cual no solamente las afecta a ellas, sino también a los equipos de gestión. Al tratarse de un programa que se asienta más en la eficacia técnica que en la interacción de los beneficiarios, las acciones de gestión se concentran en el gobierno federal, lo cual genera desinformación a nivel local (Suárez y Libardoni, 2007).

Por su parte, los programas más descentralizados no han estado exentos de problemas de coordinación entre las instituciones implicadas a nivel local. Por ejemplo, en Chile se intentó alinear la oferta en los diferentes sectores y niveles para responder a la nueva demanda, mediante convenios entre MIDEPLAN y las entidades sectoriales y locales. En el nivel central se crearon normas para garantizar el aterrizaje de los convenios en los niveles regionales y locales. Las entidades regionales coordinaron la instalación de las nuevas normativas, mientras que los municipios debieron coordinar y canalizar la demanda de las familias hacia la oferta local. La implantación del programa provocó tensiones entre y dentro de los sectores y niveles de gobierno, las cuales se derivaron de diferencias culturales, de conflictos por el uso de recursos, de la percepción de los actores locales de interferencias en el campo municipal y de los intentos de algunos municipios por instrumentalizar políticamente al programa. Un botón de muestra es la percepción de los apoyos familiares sobre la oferta local; dos tercios creen que no hay colaboración de las organizaciones locales y un 58% opina que no existe interés en el éxito de la intervención de parte de los servicios públicos (Cohen y Villatoro, 2006).

La importancia de la atención directa a las familias beneficiarias, y en particular, de los adultos en edad de trabajar, es mayor en los programas que funcionan en base a una perspectiva centrada en la reducción de la pobreza en el mediano plazo. Chile Solidario utiliza un enfoque

¹⁶ Madres beneficiarias.

psicosocial, donde el apoyo personalizado a las familias es crítico para el éxito. Este acompañamiento se realiza a través de visitas domiciliarias, y tiene lugar a través de sesiones en las cuales se procura lograr la activación de las familias. En teoría, este esquema es el que más se acerca a la “*relación uno a uno*” entre el programa y los beneficiarios, básica para la corresponsabilidad (de la Briere y Rawlings, 2006). Sin embargo, se han observado problemas como la falta de operadores¹⁷ en un número suficiente según las familias asignadas y la carencia de vehículos para visitar lugares aislados (Winchester, 2005). Estos reportes cualitativos se ven corroborados por los números; en el 2004 un apoyo familiar atendía a 48 familias¹⁸, debiendo realizar 14 sesiones por familia durante 6 meses. Para cumplir con sesiones de una hora/familia, el operador tenía que realizar 5,6 horas diarias de sesiones y el resto de la jornada debía dedicarlos a transporte y labores administrativas. Para las familias, esto implicaba un promedio de 2,3 horas mensuales de sesiones, lo cual parece poco para lograr la activación familiar.

En cuanto al rol de las familias beneficiarias en la operación, la principal responsabilidad ha recaído en las mujeres, lo cual ha sido criticado por la sobre-carga de trabajo que implica para éstas (González de la Rocha, 2005). En Oportunidades existen los Comités de Promoción Comunitaria (CPC), integrados por vocales que representan a un conjunto de titulares, y que se orientan a mejorar la vinculación entre las titulares, los sectores y el programa, acoger las sugerencias de las beneficiarias y aumentar la transparencia. Este programa también cuenta con “Vocales de Nutrición”, quienes deben promover la preparación y consumo adecuado de los suplementos alimentarios y desarrollar actividades de seguimiento de la nutrición de los niños. Este esquema de representación también es utilizado por Familias en Acción, donde existe la figura de las “madres líderes”. En Perú, las facilitadoras comunitarias son parte de la población beneficiaria. No obstante ellas son apoyadas por el personal sectorial, los problemas de analfabetismo y las dificultades para comprender los mensajes del programa y llevarlos a la comunidad han provocado la renuncia de algunas (Jones, Vargas y Villar, 2007).

En general, los PTC no operan directamente instancias grupales orientadas a modificar patrones de relaciones sociales y de organización comunitaria, lo cual se explica porque estas iniciativas no tienen objetivos explícitos de fortalecimiento del capital social a nivel de la comunidad (Adato et.al., 2000). Las instancias de participación que han sido creadas se orientan a cuestiones instrumentales, como el incremento de los vínculos entre las beneficiarias y el programa o el monitoreo ciudadano de las acciones de los sectores, lo cual contrasta con el discurso de corresponsabilidades, promoción de derechos y ciudadanía a la base de una buena parte de los programas. De hecho, algunos estudios cualitativos realizados con mujeres atendidas por Bolsa Familia y el Programa Juntos han observado que la mayoría de las beneficiarias poco o nada sabía de los principios de promoción de derechos y ciudadanía que orientan a los programas (Jones, Vargas y Villar, 2007; Suarez y Libardoni, 2007).

De este modo, los PTC deberían considerar la posibilidad de generar espacios grupales (o usar los previamente existentes) en orden a proporcionar oportunidades para la autoayuda, el intercambio de experiencias y la organización, las cuales podrían ser mejor aprovechadas por los programas, sobre todo teniendo en cuenta que el uso de mecanismos centralizados de focalización y la operación en base a una definición de familia que omite las relaciones entre éstas y su entorno pueden romper las lógicas colectivas de ayuda mutua, provocar rivalidades y competencias por los recursos y a la postre generar fuertes fracturas comunitarias (Serrano, 2005). Al respecto, Draibe (2006) recuerda que el trabajo grupal con las familias resultó fundamental para el éxito del programa de Renta Mínima de Campinhas (1995).

Las experiencias de coordinación y asociación con el tercer sector constituyen una excepción en la mayoría de los PTC implementados en América Latina, lo cual entraña riesgos de pérdidas de eficiencia y de impacto para la política social, sobre todo en los países donde las entidades de la sociedad civil tienen un rol relevante en la atención de las familias más pobres. Una excepción está constituida por la vinculación entre Chile Solidario y algunas entidades no

¹⁷ Apoyos familiares, o trabajadores sociales que realizan las visitas domiciliarias.

¹⁸ Véase: http://www.fosis.cl/opensite_det_20051006162152.asp.

gubernamentales en la ejecución de intervenciones orientadas a la atención de adultos mayores y personas de calle. Otro caso es la Red Solidaria de El Salvador, donde la operación del componente de atención socio-familiar está a cargo de organizaciones del tercer sector. En todo caso, la entrega de responsabilidades de ejecución parece obedecer más a un diagnóstico de falta de capacidades en el aparato público que a un esquema de política que promueva sistemáticamente la participación del tercer sector en las iniciativas de reducción de pobreza.

G. CRITERIOS Y MECANISMOS DE EGRESO

Una cuestión donde existe una ambigüedad considerable está constituida por los límites de permanencia y por los mecanismos de egreso de los programas. Al respecto, Franco y Cohen (2006: 61,62) indican que, “la variabilidad de los plazos que establecen los programas hace pensar que no hay criterios derivados de algún desarrollo teórico o comprobación empírica sobre cuándo los incentivos comienzan a tener efecto. Da la sensación que el momento del egreso puede haber sido establecido más por criterios financieros”. En rigor, existen distintas restricciones de economía política que podrían conducir a la fijación de límites de permanencia; por ejemplo, una posibilidad es que estos hayan sido determinados para obtener apoyo político de las clases medias y altas, o simplemente podrían haber sido establecidos de acuerdo a la duración de los créditos externos, sobre todo en los países que financian toda o la mayor parte de las operaciones con este tipo de recursos. También se deben considerar las presiones que se generan en escenarios de fuerte expansión de los programas, lo cual requiere dar la posibilidad a más familias para que participen en los programas (Veras Soares y Britto, 2007).

A esto se debe agregar que la discusión sobre el tema del egreso se encuentra cruzada por los distintos enfoques y discursos que dan sentido a la política social. Por ejemplo, se han planteado objeciones en torno al empleo de límites de permanencia, los que reforzarían el carácter asistencialista de los programas en detrimento de su impacto (Godoy, 2002). Desde esta lógica, la transferencia de renta debería ser concebida como un derecho ciudadano y su continuidad tendría que ser garantizada porque respondería a una exigencia ética que cumple con los principios del sistema internacional de protección de los derechos humanos y constituiría un paso importante para la afirmación de un estado de bienestar social¹⁹ (Suárez y Libardoni, 2007). Desde la vereda opuesta, se ha indicado que los programas corren el riesgo de crear incentivos perversos contra el empleo (Acosta y Ramírez, 2004), crítica que indica preocupación por la dependencia que se puede generar entre las familias.

Un punto de partida para analizar la pertinencia de los criterios de egreso empleados está constituido por los objetivos de los programas. Sobre este particular, se ha planteado que la dualidad de propósitos de los PTC, incremento de capital humano en el largo plazo y reducción de pobreza en el mediano plazo, puede conducir a un dilema serio en la definición de los mecanismos de egreso. Por ejemplo, un dispositivo concebido para reducir la pobreza en el corto plazo, o para aliviarla, debería egresar a los beneficiarios si es que éstos dejaron de ser pobres y también tendrían que plantear límites de tiempo para evitar la dependencia. En cambio, un programa diseñado para incrementar el capital humano tendría que proporcionar transferencias hasta el término del ciclo educativo, o cuando las personas reciban los paquetes de prevención en salud en su totalidad. En este último caso, la graduación debería ser automática (Handa y Davis, 2006: Veras Soares y Britto, 2007).

Aquí caben algunas precisiones que se vinculan a la amplia variedad de problemas que se pueden enfrentar mediante un PTC. Sí la población meta está constituida por familias afectadas por un choque económico, el objetivo de la intervención, desde un enfoque de manejo de riesgos, debería consistir en aliviar los peores efectos de la crisis, previniendo que los niveles

¹⁹ Esto parte del supuesto de que el mercado de trabajo ya no constituye (ni constituirá) la puerta de entrada al sistema de protección social para toda la población.

de consumo de los hogares afectados descendan a niveles críticos. En estos eventos es pertinente establecer límites de tiempo, los cuales deberían vincularse, en la medida de lo posible²⁰, al término de la crisis. A su vez, el objetivo de *proteger*²¹ el capital humano de los niños puede ser concebido como un intento de prevenir que las familias utilicen estrategias de enfrentamiento de riesgos que podrían llevar a *pérdidas de capital humano* (por ejemplo, sacar a los niños de la escuela). Si se parte de la premisa de que el riesgo para el capital humano proviene de la crisis de pobreza que afecta a las familias expuestas a un choque económico, no necesariamente los apoyos de los PTC deberían prolongarse hasta el término de un determinado ciclo educativo, sino que tendrían que extenderse mientras el riesgo, o la crisis, tenga lugar.

En el evento de que los programas se orienten al incremento del capital humano de los niños a fin de interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza en el largo plazo, idealmente la permanencia de los niños en los PTC debería vincularse a la consecución de los años de escolaridad que aseguren un capital humano suficiente como para que éstos tengan buenas probabilidades de no seguir en la pobreza. Estos años no siempre deberían coincidir con el término de los ciclos educativos básicos (primaria y secundaria); de hecho, la CEPAL (2000) estimaba que en Venezuela, Paraguay y Costa Rica los años de escolaridad necesarios para tener buenas probabilidades de no continuar en la pobreza (o no recaer en ella) se situaban por sobre los 12 años de escuela²², lo cual equivale a un logro escolar que se encuentra más allá del término de la educación secundaria. En cuanto a la reducción de pobreza en el mediano plazo, parece no ser suficiente el logro de algunas condiciones básicas de bienestar en los hogares, como un mayor acceso a servicios básicos y la mejoría en la habitabilidad de las viviendas y sus entornos. No obstante estos logros ayudan a mejorar las condiciones de vida de los más pobres, la única manera de garantizar la reducción de pobreza en el mediano plazo es cuando se logra incrementar de manera sustentable la capacidad de generación de ingresos autónomos por sobre la línea de pobreza de los adultos en edad de trabajar que integran el grupo familiar²³.

En el cuadro 8 se puede observar la amplia variedad de criterios y mecanismos de egreso que emplean los PTC a lo largo de la región. Las estrategias utilizadas por los programas pueden ser clasificadas, a grandes rasgos, en la siguiente tipología: 1) egreso por superación de la pobreza, el que se activa cuando se certifica que el ingreso de las familias supera cierto umbral pre-establecido, sin límites de tiempo (Brasil, Colombia, Ecuador, Argentina), 2) egreso con reglas de transición, con límites de tiempo pre-definidos, bajo un esquema de certificación de la superación de pobreza y con transferencias decrecientes (México y Chile) y, 3) egreso automático una vez cumplido un tiempo de permanencia (Nicaragua, Perú y El Salvador). Se debe notar que en la mayoría de los PTC, el egreso por superación de pobreza con o sin límites de tiempo, tiene primacía por sobre el egreso relacionado con el cumplimiento de una cierta edad, lo cual indica que los programas tienden a privilegiar la reducción de pobreza en el corto y mediano plazo en desmedro de la acumulación de capital humano en el largo plazo.

²⁰ La frase en la medida de lo posible refiere a los factores de economía política que muchas veces dificultan el término de programas que enfrentan las consecuencias de las crisis.

²¹ Se debe distinguir entre incremento y protección (evitar pérdidas) del capital humano (efecto seguro).

²² En la actualidad los años de escolaridad requeridos para tener una buena posibilidad de no seguir en la pobreza deberían ser mayores, por las dinámicas de devaluación educativa.

²³ Obviamente, se excluye de este razonamiento a la población que no tiene edad de trabajar o que presentan impedimentos físicos que hacen inviable su participación en el mercado de trabajo.

Cuadro 8

AMERICA LATINA (12 PAÍSES). CRITERIOS DE EGRESO EN LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

PROGRAMA	LIMITE TIEMPO	EGRESO SUPERAC. POBREZA	MECANISMOS Y CRITERIOS DE EGRESO POR SUPERACIÓN POBREZA	EGRESO POR EDAD	EDAD LIMITE BECAS EDUCATIVAS	EDAD EDUC. OBLIGATORIA	EDAD ÚLTIMO GRADO SECUNDARIA
BOLSA FAMILIA (Brasil)	No	Sí.	-Re-encuestaje familias. -Ingresos por sobre un umbral pre-establecido	Sí.	15 años	7-14 años	17 años
OPORTUNIDAD ADES (México)	3 años	Sí	-Re-encuestaje familias. -Ingresos por sobre un umbral pre-establecido -Las familias que egresan pasan al EDA.	No	22 años	6-15 años	17 años
FAMILIAS EN ACCIÓN (Colombia)	No	Sí	-Verificación con las familias. -Ingresos por sobre un umbral pre-establecido	Sí	17 años	5-14 años	16 años
RPS (Nicaragua)	-3 años Bonos Alimentarios y Educación -5 años Bonos de Salud.	S. Inf.	-S. Inf.	No	13 años	7-12 años	17 años
CHILE SOLIDARIO (Chile)	2 años	Sí	-Cumplimiento de 53 mínimos sociales.	No	No	6-17 años	17 años
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador)	No	Sí	-S. Inf.	No	17 años	5-14 años	17 años
PROGRAMA JUNTOS (Perú)	4 años	No	-No aplicable	Sí	13 años	6-16 años	16 años
FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (Argentina)	S. Inf.	Sí	--Ingresos por sobre un umbral pre-establecido.	Sí	18 años	5-14 años	17 años
RED SOLIDARIA (El Salvador)	3 años	No	-No aplicable.	Sí	14 años	7-15 años	18 años
TEKOPORÁ (Paraguay)	3 años	Sí.	-Cumplimiento de condiciones básicas de salida	No	14 años	6-14 años	17 años
PATH (Jamaica)	No	S. Inf.	S. Inf.	S. Inf.	17 años	6-11 años	16 años
PRAF (Honduras)	3 años.	S. Inf.	S. Inf.	Sí	12 años	6-11 años	16 años

Fuente: elaboración propia.

Así, el empleo de un mecanismo de egreso basado en la superación de pobreza tiende a generar problemas desde una perspectiva de acumulación de capital humano en el largo plazo. Por ejemplo, la salida de las familias cuando éstas superan un cierto umbral de ingresos y/o cumplen un tiempo de permanencia en los programas puede dejar sin becas escolares a los estudiantes que no han completado los ciclos educacionales básicos. Y aunque en casi todos los países las edades límites para recibir las transferencias se sitúan alrededor de la edad oficial de término de la educación obligatoria, la aplicación del criterio de egreso por superación del

umbral de pobreza determina que en la mayor parte de los países habrá niños de hogares pobres privados de los apoyos monetarios para completar el nivel de educación exigible legalmente²⁴.

También se debe considerar que con los actuales límites etarios de elegibilidad, la eliminación del egreso por superación de pobreza no solucionaría el problema desde una perspectiva de capital humano, puesto que los límites superiores de edad para las becas escolares en varios PTC son inferiores al término de la secundaria, con lo cual se excluye a los estudiantes en edad para continuar con los últimos grados de este nivel educativo y a los jóvenes en rezago escolar²⁵. Si este análisis se replica considerando los años de escuela necesarios para tener buenas probabilidades de superar la pobreza, el panorama sería aún más complejo.

A su vez, en Red Solidaria de El Salvador, que tiene como objetivo asegurar la educación básica para todos, se generan incentivos negativos para la promoción de grado entre los estudiantes, por cuanto en la ausencia de repetición o abandono, los estudiantes alcanzarían el 6º grado a la edad de 12 años y no a los 14 (Veras Soares y Britto, 2007). En todo caso, en algunos países se han realizado esfuerzos para maximizar el efecto de las transferencias educativas: por ejemplo, en México, aunque los hogares transferidos al EDA dejan de percibir las transferencias en primaria, siguen recibiendo los apoyos para la secundaria y además deben garantizar la asistencia de los niños a todos los niveles escolares.

Por otra parte, el mecanismo de egreso una vez que las familias superan cierto umbral de ingresos sin límites de tiempo corre el riesgo de creación de dependencia, lo cual amenaza al objetivo de reducción de pobreza. Al respecto, Suárez y Libardoni (2007) indican que para los beneficiarios de Bolsa Familia la transferencia del programa, dada la inestabilidad de los ingresos laborales, se convierte en la única protección segura para la familia, y en esas circunstancias las mujeres y los otros miembros en edad de trabajar prefieren no elevar la renta con un empleo incierto, para después perder las transferencias. Estos resultados son esperables si se considera que las familias más pobres tienden a maximizar sus ingresos y minimizar el riesgo de no supervivencia. En rigor, el fracaso en una alternativa de auto-empleo o de búsqueda de un empleo formal podría implicar un riesgo letal para las familias (no satisfacer sus necesidades básicas), por la poca empleabilidad de sus miembros o por las incertidumbres asociadas al auto-empleo (Cohen y Villatoro, 2006).

Entre los programas que emplean reglas de transición cabe destacar los casos de Oportunidades y Chile Solidario, iniciativas que definen un tiempo límite que funciona como una referencia para proceder a una re-evaluación de la situación de las familias y asignarlas a intervenciones diferenciadas con beneficios recortados. En el programa mexicano, una vez cumplidos los 3 años y realizada la certificación se emplea el esquema diferenciado de apoyos (EDA) para las familias que superan el umbral de pobreza. Un riesgo para este tipo de aproximación es que el paso de las familias “exitosas” a esquemas con transferencias recortadas podría funcionar como un incentivo a no cumplir con la meta planteada por el programa. Por ejemplo, los hogares EDA con niños entre el 3º y 6º grado de primaria pierden alrededor de 165 pesos/mes, mientras que las familias que no cumplen mantienen los apoyos previos a la certificación (González de la Rocha, 2005). Una situación similar podría verificarse en Chile, donde las familias que no alcanzan algunos mínimos mantienen algunos apoyos, mientras que los hogares “exitosos” dejan de recibir las transferencias²⁶.

²⁴ Se entiende que por restricciones presupuestarias no todos los países podrán garantizar la educación secundaria completa, pero se puede implementar un mecanismo que mantenga las becas para los niños de las familias egresadas, hasta que completen la educación obligatoria.

²⁵ Si se considera a este grupo como población objetivo de una política de incremento del capital humano, en el caso de la primaria se estaría hablando de un límite superior de 19 años, mientras que para la secundaria este grupo alcanzaría a los 24 años.

²⁶ Al respecto son ilustrativas las percepciones de los beneficiarios de Tekoporá, quienes creían que podían permanecer en el programa siempre que cumplieran con las condiciones (Veras Soares y Britto, 2007).

Desde una perspectiva que busca la reducción de la pobreza en el mediano plazo, quizás la principal dificultad es la falta de garantías de que las familias egresadas no recaigan en la pobreza, por su alta vulnerabilidad. Por ejemplo, González de la Rocha (2005) señala que aun cuando las familias EDA tienen mayores ingresos que los hogares no EDA, esto se debe a variaciones en la composición y estructura de los hogares, lo cual sugiere que los hogares EDA podrían recaer en la pobreza ante nuevos cambios en su composición y estructura. Asimismo, esta autora señala que la opción de conseguir más ingresos a través de la participación en el mercado de trabajo se encuentra fuera del ámbito de influencia de Oportunidades, porque el programa no cuenta con herramientas para afectar la demanda por trabajo, y sin empleos suficientes y adecuados, el incremento de capital humano de los jóvenes no conducirá a grandes cambios en los ingresos. De este modo, la discusión debería partir de un enfoque sobre las causas y consecuencias de la vulnerabilidad, y sobre esta base deberían definirse las estrategias para evitar que las familias egresadas vuelvan a caer en la pobreza.

En Chile Solidario, el esquema utilizado consiste en la entrega de transferencias decrecientes mientras las familias permanecen en el programa, lo cual se vincula con un apoyo personalizado a las familias para que éstas puedan encontrar las puertas de salida y egresar. El programa establece un límite de permanencia de 2 años. Al cumplirse este plazo, se procede a una evaluación de la situación del hogar en lo que respecta al cumplimiento de 53 mínimos sociales básicos. Los hogares que cumplen egresan del programa. Aquí nuevamente se puede plantear la pregunta con respecto a si existen garantías suficientes como para que el riesgo de retorno al programa entre las familias egresadas sea mínimo, dado que los criterios normativos que subyacen a los mínimos no siempre se ajustarán a las realidades de las familias beneficiarias. Estas restricciones son más acuciantes en los mínimos vinculados con la inserción laboral, dada la carencia de dispositivos estatales y de mercado que permitan asegurar a estos hogares empleos e ingresos por sobre la pobreza (Cohen y Villatoro, 2006).

Así, en el caso de Chile Solidario, se ha indicado que el cumplimiento de los mínimos no parece ser suficiente para la superación de la pobreza y que se hace necesario un papel más activo de las políticas sociales, por cuanto el mercado no sacará automáticamente a las familias de la indigencia (Cohen y Villatoro, 2006). Estos planteamientos coinciden con los discursos de los apoyos familiares de Chile Solidario, quienes advierten que la superación de la pobreza se hace compleja en tanto la intervención no resuelve las destrezas para la integración laboral²⁷. A su vez, con respecto a las experiencias de El Salvador y Paraguay, países que adoptaron recientemente la estrategia de acompañar a las familias para encontrar puertas de salida de los programas, se han planteado dudas con relación a la posibilidad de que las actividades productivas emprendidas sean suficientes para superar la pobreza, si es que no se articulan con políticas más amplias (Veras Soares y Britto, 2006).

H. COBERTURA, ALCANCE Y SOSTENIBILIDAD

Las coberturas de algunos programas de transferencias condicionadas, medidas en base a la relación entre la cantidad de beneficiarios y la población total, han llegado a ser bastante altas, especialmente en países de ingresos medios como Brasil y México. En Brasil, Bolsa Familia alcanzó al 18,6% de la población total en el 2006, cifra muy superior a la escala de operaciones de su principal antecesor, Bolsa Escuela. Oportunidades es la iniciativa que presenta la mayor cobertura, llegando a atender al 25 % de la población mexicana en el 2005. En Centro América las coberturas son más bajas, aún cuando algunos programas de implementación reciente han alcanzado coberturas superiores al 10% de la población (Red

²⁷ Un obstáculo para la integración laboral es la existencia de beneficiarios socializados en una cultura informal y que no disponen de habilidades para funcionar en el sector formal. A esto se agregan los desajustes entre la demanda de ocupaciones y las calificaciones de los beneficiarios (Ruz y Palma, 2005).

Solidaria en El Salvador y Tarjeta Solidaridad en República Dominicana), y es posible que se expandan más en los años venideros.

En cuanto a la carga presupuestaria que representan los PTC para los estados, en general el gasto/presupuesto de los programas no excede el 0.5% del PIB, con la excepción del Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, que alcanzó al 1% del PIB en el 2004. En los casos de Oportunidades de México y Bolsa Familia de Brasil, esta cifra se sitúa alrededor del 0.4%. Los países que presentan una menor carga presupuestaria son Colombia y Costa Rica (0,09% y 0,019% respectivamente). Correlativamente, en estos países las coberturas son más bajas.

Morley y Coady (2003) encontraron que ninguno de los PTC de América Latina parecía demasiado grande con relación a la brecha de pobreza, principalmente debido a la existencia de grupos no elegibles y de poblaciones pobres en áreas no alcanzadas por los programas. Sin embargo, los cálculos realizados por estos autores incluyeron datos de programas que todavía no ingresaban en su etapa de expansión (Oportunidades en el 2001, o Bolsa Escola en Brasil), o consideraron iniciativas de menor envergadura, como el Subsidio Único Familiar en Chile. En la actualidad, la situación ha cambiado: Chile Solidario y Bolsa Familia se han planteado como meta llegar a todas las familias indigentes en sus respectivos países y Oportunidades pasó de atender a 2,5 millones de familias en el 2000 a captar a 5 millones en el 2005.

En el cuadro 9 se presenta una estimación del peso presupuestario de algunos de los principales programas de transferencias condicionadas con relación a la brecha de indigencia. En rigor, las iniciativas implementadas en los países de ingresos medios dan cuenta, al menos nominalmente, de un porcentaje sustancial de la brecha de indigencia. Los programas desarrollados en los países con menores ingresos cuentan con recursos que equivalen a una fracción sustantivamente menor de la brecha de indigencia.

Cuadro 9

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): COBERTURA, ALCANCE Y SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

PROGRAMA	BENEFICIARIOS / POBLACIÓN	GASTO/ BRECHA DE INDIGENCIA	GASTO / PIB	% FINANCIAMIENTO EXTERNO
BECA FAMILIA (Brasil)	18,6% (2006) (a)	54% ©	0,41% (2006)	9% (f)
OPORTUNIDADES (México)	25%	90%	0,4 (2003)	42%
FAMILIAS EN ACCION (Colombia)	5% (2005)	21%-25%	0,09% (2005)	90% (g)
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador)	9% (2004)	54% (e)	1% (2004)	-
TEKOPORÁ (Paraguay)	5.6% (2005), rural.	-	-	-
PROGRAMA JUNTOS (Perú)	2.7% (2006) (i)	-	0.11% (2006)	-
CHILE SOLIDARIO (Chile)	6,45%	57%	0,10 (2004)	-
SUPEREMONOS (Costa Rica)	1,12	5.47%	0,019 (2002)	-
RED SOLIDARIA (El Salvador)	13% (b)	-	-	-
TARJETA SOLIDARIDAD (República Dominicana)	12%	-	-	-
PATH (Jamaica)	8% (2005)	-	0,26% (2005) (j)	51% (h)
PRAF (Honduras)	4,7%	1.9%	0,2% (2001)	90%

RPS (Nicaragua)	2.5% (2005)	3.6% (datos presupuesto 2002)	0,021 (2002) 0,66% (2006)	91%
-----------------	-------------	-------------------------------	------------------------------	-----

Fuente: elaboración propia, en base a CEPAL (2006), Villatoro (2005), Reiners, Da Silva y Trevino (2005), Núñez y Cuesta (2006), Rivarola (2006), Ponce (2006), Ayala y Endara (2005), Armas (2005), Draibe (2006), Cohen, Franco y Villatoro (2006b) Jones, Vargas y Villar (2007) y sitios web de Red Solidaria (<http://www.redsolidaria.gob.sv/>), Banco Mundial (www.bancomundial.org), Banco Interamericano de Desarrollo (www.iadb.org) y CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>).

Notas: /a. estimado en base a una población total de 188.098.127 habitantes /b. estimado en base a una población total de 6.2 millones de habitantes. /c. cálculo realizado con los datos de gasto Bolsa Familia 2003. /e. estimado en base a los datos de gasto de Bono Solidario, antecesor del Bono de Desarrollo Humano. /f. incluye solamente créditos del Banco Mundial /g. datos estimados con información para toda la Red de Apoyo Social (RAS) de Colombia. /h. estimado para el período 2001-2005. /i. estimado en base a un tamaño medio de familias del primer quintil de ingresos igual a 5.5 (2003), a una población total de 27.219.264 (censo 2005) y con un total de hogares beneficiarios de 135.000 a septiembre del 2006. /j. gasto /PIB a precios corrientes de mercado.

En todo caso, la relación gasto/brecha de indigencia constituye un indicador muy preliminar del impacto de los programas, debido a que éste dependerá no solo de los recursos desembolsados, sino también de los gastos de administración, de la eficacia en la focalización, de los desincentivos y de los costos de transacción provocados por las transferencias. Si se tomaran todos estos elementos en cuenta, el impacto podría disminuir sustancialmente. Por ejemplo, si se restan los costos de administración, las filtraciones y los ingresos perdidos en Oportunidades²⁸, su incidencia en la brecha de indigencia caería de 90% a 67%. Al utilizar solamente los errores de inclusión (sin considerar los gastos de administración y los ingresos perdidos), el impacto de Chile Solidario en la brecha de indigencia disminuiría de 57% a 29% y en Familias en Acción el efecto en la brecha de indigencia sería como máximo un 18%.

Simultáneamente, los programas enfrentan problemas de sustentabilidad financiera. En este sentido, aunque el financiamiento externo tuvo un rol menor en la primera generación de programas de transferencias condicionadas (Oportunidades en México y Beca Escuela en Brasil), éste ha sido relevante en la implementación de estas iniciativas en países de ingresos bajos (RPS Nicaragua y PRAF Honduras) o en aquellos afectados por fuertes niveles de conflictividad social (Familias en Acción Colombia). En el caso de las naciones de ingresos medios, los créditos han ayudado a la expansión de la cobertura de los programas (por ejemplo, la ampliación de Oportunidades a zonas urbanas), o a su fortalecimiento institucional – mejoramiento de sistemas de comprobación de medios, implementación de sistemas de monitoreo y evaluación - (Chile Solidario y Bolsa Familia).

Así, varios programas, especialmente aquellos implementados en países de menores ingresos, dependen de los créditos de las agencias internacionales, lo cual implica problemas de sustentabilidad en el mediano y largo plazo. Al respecto, se ha señalado que el financiamiento de iniciativas de protección social con deuda pública es un mecanismo poco apropiado, debido a que en realidad no se estaría redistribuyendo el ingreso, sino más bien transfiriendo recursos de contribuyentes futuros a los pobres en el presente (Reiners, Da Silva y Trevino, 2005). Asimismo, la historia muestra que la dependencia de créditos externos es negativa para la autonomía en el diseño y hace vulnerables a los países a la aplicación de criterios definidos por los prestatarios, los cuales pueden tener elevados costos económicos y sociales.

²⁸Oportunidades tuvo gastos administrativos del orden del 8.9%, presentó una fuga de recursos a los no pobres de 16,3% y generó pérdidas de ingreso en un 1.4% (Morley y Coady, 2003).

III. IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Los programas de transferencias condicionadas han sido sometidos a distintas evaluaciones de impacto, las cuales han determinado los efectos de las intervenciones en el capital humano en educación, salud y alimentación y en los ingresos monetarios de las familias, entre otros ámbitos. Algunas de las evaluaciones destacan por su robustez metodológica, dado que emplearon procedimientos de asignación al azar y de control estadístico para asegurar la validez de las estimaciones²⁹. Algunos estudios utilizaron métodos cualitativos, lo cual permitió triangular la evidencia recogida a través de procedimientos cuantitativos y profundizar en el estudio de los efectos no previstos. Una función relevante de las evaluaciones de impacto, más allá de aprendizaje sobre los programas, refiere al incremento de la transparencia y a la legitimación ante la opinión pública de las intervenciones desarrolladas.

Cuadro 10

AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): EVALUACIONES DE IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

PROGRAMA	EJECUTOR Y FINANCISTA	ALEATORIALIZACION	DISCONTINUIDAD DE LA REGRESIÓN	MATCHING	DOBLE DIFERENCIA	MÉTODOS CUALITATIVOS
BOLSA FAMILIA (Brasil)	CEDEPLAR/UFMG – Banco Mundial		X	X		X
OPORTUNIDADES (México)	IFPRI CIESAS / INSP	X		X	X	X
RPS (Nicaragua)	IFPRI – Banco Mundial	X		X	X	X.
PRAF (Honduras)	IFPRI – BID	X			X	S. Inf.
FAMILIAS EN ACCION (Colombia)	CEPD, Instituto Econométrica y SEI.			X	X	S. Inf.
SUPEREMONOS (Costa Rica)	BID			X	X	S. Inf.
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador)	FLACSO Ecuador		X			No

Fuentes: elaboración propia, en base a Villatoro (2005), Ponce (2006), Franco y Cohen (2006), Draibe (2006), Camilo de Oliveira et.al. (2007) y Rios Netto (2007).

²⁹ En todo caso, las muestras de beneficiarios en las evaluaciones de Oportunidades, RPS, PATH y sobre todo PRAF, no necesariamente son representativas de la población general de beneficiarios, por cuanto fueron extraídas de zonas piloto, áreas que en PRAF correspondían a las comunidades más pobres del país (Glassman, Todd y Gaarder, 2007).

A. EFECTOS EN LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO INFANTIL

En la dimensión educacional, las evaluaciones han mostrado que los programas tienen efectos positivos en el acceso y la progresión escolar y también en la disminución del trabajo infantil. Los efectos de las intervenciones tienden a ser más fuertes entre los hombres que para las mujeres y son más potentes en los países donde la cobertura de la educación primaria era más baja con anterioridad a la implementación de los programas. Al mismo tiempo, no se cuenta con evidencia concluyente con respecto al impacto de los programas en los aprendizajes.

Oportunidades incrementó fuertemente la matrícula en la secundaria de niños rurales en el corto plazo, pero tuvo menos impacto en la primaria (Skoufias y McClafferty, 2001; Schultz, 2000) y sus efectos en las zonas urbanas fueron menores a los observados en las zonas rurales (Parker, Behrman y Todd, 2005; Todd et.al., 2005). En las zonas rurales, los efectos de Oportunidades fueron mayores entre las mujeres (Schultz, 2000), pero esta tendencia se revirtió en las zonas urbanas (Todd et.al., 2005). RPS Nicaragua y el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador aumentaron la matrícula en primaria (IFPRI, 2002; Schady y Araujo, 2005), mientras que PRAF tuvo poco impacto (Morley y Coady, 2003). En Nicaragua, los resultados fueron mejores con los niños de las familias más pobres y de menor edad (IFPRI, 2005).

En cuanto a la asistencia a la escuela, Oportunidades no incrementó la concurrencia escolar de los niños y adolescentes rurales en el corto plazo (Skoufias y McClafferty, 2001; Shultz, 2000). En Bolsa Familia, a pesar de que en algunos casos disminuyó el porcentaje de niños que no asistió a la escuela en el último mes, las diferencias no resultaron significativas a nivel nacional (Camilo de Oliveira et.al., 2007). En cambio, Familias en Acción de Colombia sí alcanzó impactos importantes en la asistencia a la escuela entre los niños rurales y urbanos de 12-17 años, aunque este efecto no se verificó entre los sujetos con menos edad (8-11 años), lo cual se explicaría porque estos últimos tenían tasas de asistencia escolar muy elevadas (sobre el 90%) antes del inicio del programa (Attanasio et.al., 2005). Este efecto “techo” también explicó una parte del bajo impacto de Oportunidades en el incremento de la matrícula en la educación primaria (Morley y Coady, 2003; Parker, Behrman y Todd, 2005).

Los PTC han tenido efectos positivos en la progresión escolar. RPS Nicaragua logró aumentar los niveles de promoción escolar, efecto mayor entre los niños de más edad. Este impacto se replica al analizar la situación en el mediano plazo de los niños rurales de Oportunidades, por cuanto estos niños avanzaron más rápido en la escuela que los integrantes del grupo de comparación. Al considerar la aprobación oportuna (niños que avanzan de grado a las edades definidas oficialmente), se observaron diferencias favorables a la intervención, las que se situaron en los tramos de 38%-64% para los niños y de 30%-39% en el caso de las niñas (Parker, Behrman y Todd, 2005). Uno de los efectos más relevantes de Oportunidades fue el aumento de la matrícula durante la transición entre la primaria y la secundaria (de Janvry y Sadoulet, 2004). Por su parte, Bolsa Familia, aunque no tuvo efectos en la promoción de grado, sí logró reducir significativamente las tasas de abandono de la escuela (Rios Netto, 2007).

El programa Oportunidades generó 0.66 años de escolaridad adicional en niños rurales en el corto plazo (Shultz, 2000). Los estudios que analizaron los impactos de mediano plazo en sujetos rurales confirman estas ganancias, las cuales fueron más importantes para los más jóvenes y para los hombres; los niños que tenían entre 9 y 12 años en 1997 ganaron 1 año de escolaridad, y los hombres que tenían 10 años en 1997 obtuvieron 1,14 años de escolaridad adicional, mientras que las niñas del mismo grupo etario obtuvieron 0.93 años adicionales (Parker, Behrman y Todd, 2005). Los niños de zonas urbanas alcanzaron entre 0,04 y 0,2 años más de escuela en el corto plazo, siendo estos efectos más robustos en los hombres de 12 a 14 años (Todd et.al., 2005). Entre los niños de RPS Nicaragua, las ganancias fueron de 0,9 años de escolaridad (Morley y Coady, 2003).

La evidencia no es concluyente con relación a los impactos en los aprendizajes. En la primera fase de implementación de Oportunidades no se observaron ganancias en el desempeño

académico de los niños beneficiarios (Behrman, Sengupta y Todd, 2000), y en una investigación más reciente se constataron “indicios de efectos positivos” en el mediano plazo. En particular, Parker, Behrman y Todd (2005) encontraron que los niños de la cohorte 1997 aumentaron en un 7% su rendimiento en matemáticas, un 8% en lectura y un 10.4% en escritura, pero estos efectos fueron menos robustos en comparación a los apreciados en otros indicadores educacionales. Por su parte, en el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, no se constataron efectos en el desempeño de los niños en matemáticas y lenguaje (Ponce, 2006).

La evidencia con relación al trabajo infantil es positiva, pero hay excepciones. Skoufias y Parker (2001) encontraron una caída en la participación de los niños rurales de Oportunidades en actividades asalariadas, y concluyeron que esta disminución explicó entre 65% - 82% del incremento de la matrícula. En las zonas urbanas, Oportunidades disminuyó significativamente el porcentaje de sujetos que trabajan, situación más importante entre los jóvenes de 19-20 años y entre los hombres (Todd et.al., 2005). RPS Nicaragua hizo caer la proporción de niños de 7 a 13 años que trabajan en un 5% (IFPRI, 2005), el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador redujo el trabajo infantil en 17 puntos (Schady y Araujo, 2005) y los PTC en Brasil disminuyeron la probabilidad de trabajo infantil en las niñas de 6 a 15 años en las zonas urbanas y rurales y en los niños urbanos de 11-15 años (Ferro y Nicolella, 2007). Sin embargo, Familias en Acción no hizo decrecer la incidencia de trabajo infantil (Attanasio et.al., 2005).

En el mediano plazo, se verifica una reducción significativa en el trabajo infantil entre los varones rurales que tenían entre 10 y 14 años en 1997, año en que se inició Oportunidades (Parker, Behrman y Todd, 2005). Sin embargo, estos efectos no se verificaron entre las niñas, y además, hay un problema de interpretación, que se desprende de una cierta ambigüedad de los objetivos de los PTC con relación a los sujetos de mayor edad (en este caso, se trata de jóvenes que tenían entre 18 y 22 años en el 2005), dado que no está suficientemente claro lo que se busca con este grupo; ¿se trata de promover la inserción en labores productivas, o prolongar su permanencia en el sistema educacional?.

Cuadro 11

AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL COMPONENTE EDUCACIÓN

PROGRAMA/	MATRICUL A	ASISTENCIA	PROMOCI ON DE GRADO	ABANDONO ESCOLAR	AÑOS DE ESCUELA	TRABAJO INFANTIL
BOLSA FAMILIA (Brasil)		No (para el total de Brasil)	No	- (1.15 puntos porcentuales)		
OPORTUNIDA DES (México)	12%-13% + (grados 6,7 y 8)	No	+		0.66 + (zona rural)	35%/29% - (zona rural)
RPS (Nicaragua)	22% +	30% +	6%-12% + (grados 1 a 5)		0.9 +	5%- (niños de 7-13 años)
FAMILIAS EN ACCIÓN (Colombia)	12%-14%+ (educación secundaria zona urbana)	10.1%+ (niños 12-17 años rurales)				No
PRAF (Honduras)	No					
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador)	10% +					17% -

Fuente: elaboración propia.

Notas: /a. + = aumento estadísticamente significativo: - = reducción estadísticamente significativa: No = no hay diferencia estadísticamente significativa. /b. Las diferencias que los autores de las evaluaciones reportan como significativas consideran como mínimo un 90% de confianza ($p < 0.10$).

B. EFECTOS EN LA SALUD Y LA ALIMENTACIÓN

En salud, los PTC han alcanzado efectos positivos en el acceso a los centros de atención en salud, en la realización de controles preventivos e inmunizaciones y en la reducción de los episodios y la prevalencia de enfermedades en los niños. En alimentación, los programas han conseguido mejorar la calidad de la dieta consumida por las familias beneficiarias (alimentos con mayor valor nutricional) y han incrementado el gasto en alimentos de los hogares participantes. Sin embargo, hasta ahora no se han logrado establecer efectos positivos de las intervenciones en la situación nutricional de los niños y niñas atendidos.

Familias en Acción logró incrementar el porcentaje de menores de 48 meses con controles preventivos de salud al día, aunque no consiguió aumentar las visitas a los centros de salud de los niños mayores de 48 meses (Attanasio et.al., 2005). En Honduras, la intervención tuvo un fuerte efecto (15-20 puntos porcentuales) en la cobertura de atención prenatal y en los chequeos de bienestar de los niños. Las acciones de inmunización de los niños comenzaron de manera más oportuna y la cobertura del monitoreo del crecimiento aumentó entre 15-21 puntos porcentuales (Morris, Flores et.al., 2004). En el mediano plazo, Oportunidades generó una mayor utilización de los servicios de salud entre las familias rurales; este aumento se expresó en un 35% de crecimiento de la demanda (Gutiérrez et.al, 2005). Asimismo, el programa mexicano consiguió incrementar la cantidad de embarazos con atención prenatal en zonas rurales, pero no pudo aumentar los partos atendidos por médicos (Hernández et.al., 2005). A su vez, RPS incrementó las tasas de vacunación de un 30% (IFPRI, 2005).

En lo que refiere a los efectos en las conductas y cogniciones relacionadas con las habilidades de prevención de problemas de salud, en México se apreció un mayor conocimiento y utilización de métodos de planificación familiar en el mediano plazo en zonas rurales, pero en las zonas urbanas no se verificaron efectos en el uso de métodos de planificación familiar (Hernández et.al., 2005). En cuanto a las enfermedades, en las zonas rurales de Colombia se apreció una disminución en la cantidad de menores de 48 meses con episodios de diarrea, pero este efecto no se replicó en las áreas urbanas y en los niños rurales mayores de 48 meses (Attanasio et.al., 2005). Por su parte, Oportunidades redujo en un 20% los días de enfermedad para los residentes en zonas rurales de 0-5 años y de 16-49 años (Gutiérrez et.al., 2005).

Los PTC de México, Colombia y Nicaragua han logrado promover en las familias beneficiarias una mayor ingesta de alimentos ricos en calorías y proteínas y una dieta más diversa (Attanasio et.al., 2005; IFPRI, 2002; Skoufias y McClafferty, 2001; Hoddinot y Skoufias, 2003). Por su parte, los beneficiarios de Familias en Acción aumentaron su gasto en alimentos, situación más pronunciada en las zonas rurales. Un efecto similar se apreció en Bolsa Familia, donde los hogares beneficiarios, y especialmente aquellos de menores ingresos, incrementaron su gasto en bienes alimentarios (Camilo de Oliveira et.al., 2007). Por su parte, la entrega de complementos alimentarios fortificados con micro nutrientes no ha logrado los objetivos esperados. Por ejemplo, Neufeld et.al. (2005) no observaron diferencias en las prevalencias de anemia y emaciación entre el grupo de control y los niños rurales que iniciaron Oportunidades en 1997. Entre las explicaciones posibles, se encuentran los problemas de aceptabilidad de los complementos y las dificultades de distribución.

Cuadro 12

**AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL COMPONENTE
SALUD/NUTRICIÓN**

PROGRAMA/	ASISTENCIA CENTROS DE SALUD	CONTROLES Y VACUNAS	ENFER- MEDAD ES	MEJO- R DIETA	GASTO EN ALIMENT OS	NUTRICIÓN
BOLSA FAMILIA (Brasil)		No			+	
OPORTUNIDAD ES (México)	35% +		20% - (días de enferme- dad)	+		No
RPS (Nicaragua)		30% + (tasa de vacunación)		+		
FAMILIAS EN ACCIÓN (Colombia)		33.2%+ (controles de salud)	15% - (diarrea en menores de 2 años)		25% + (zonas rurales)	
PRAF (Honduras)	+	+ (15%-20% controles pre- natales y 15%- 21% monitoreo del crecimiento)				No

Fuente: elaboración propia.

Notas: /a. + = aumento estadísticamente significativo: - = reducción estadísticamente significativa: No = no hay diferencia estadísticamente significativa. /b. Las diferencias que los autores de las evaluaciones reportan como significativas consideran como mínimo un 90% de confianza ($p < 0.10$).

**C. EFECTOS EN LOS INGRESOS MONETARIOS Y EN LA PARTICIPACIÓN
DE LOS ADULTOS EN EL MERCADO DE TRABAJO**

Los PTC tienen efectos positivos en la reducción de la prevalencia e intensidad de la pobreza en el corto plazo (Bourguignon, Leite y Ferreira, 2002; Morley y Coady, 2003; Skoufias y McClafferty, 2001), y también han mitigado los efectos de las contracciones económicas. Durante la fase piloto de RPS Nicaragua, se verificó una fuerte caída de los precios del café, la principal fuente de ingresos de las familias residentes en las zonas donde se implementó el programa; los ingresos del grupo beneficiario se mantuvieron constantes a lo largo del tiempo, mientras el grupo de comparación experimentó una caída significativa (IFPRI, 2002).

Al mismo tiempo, los PTC contribuyeron a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso en Brasil, México y Chile. No obstante el peso de las transferencias entregadas por los programas es muy pequeño en relación a los ingresos totales, estas fueron responsables del 21% de la disminución de la concentración distributiva en México y Brasil y del 15% de la caída en Chile. El menor efecto apreciado en Chile se explica por el menor tamaño de Chile Solidario en comparación a la envergadura de Bolsa Familia y Oportunidades (Soares et.al. 2007).

En todo caso, estos datos no deben ser interpretados como indicadores de efectos sostenibles de reducción de pobreza y de mejoramiento de la distribución del ingreso en el mediano plazo, sino que más bien expresan un efecto de alivio de la pobreza en el corto plazo, situación que es más o menos esperable si es que el desempeño en focalización de los programas es adecuado (lo cual se verifica, como se apreció en secciones anteriores de este

documento). Para que los PTC tengan efectos de reducción de pobreza en el mediano plazo, se requiere que las familias que ya no reciben las transferencias de los programas incrementen sus capacidades de generación de ingresos autónomos.

Por otra parte, los PTC deben maximizar sus efectos de protección social y minimizar los efectos no deseados (trampas de pobreza), como los desincentivos al empleo, la reducción de las transferencias privadas y la “compra” de tiempo libre (Tabor, 2003). Estos efectos negativos dependen tanto de factores exógenos a los programas (por ejemplo, las características del mercado laboral y las causas del desempleo) como de los incentivos puestos en juego por los programas. Sobre este particular, Morley y Coady (2003) han señalado que las trampas de pobreza son poco plausibles en los PTC de la región, por los bajos montos de las transferencias y por los ingresos perdidos por el abandono del trabajo infantil.

En general, la evidencia apoya lo planteado por Morley y Coady (2003). En las evaluaciones de corto plazo de Oportunidades no se constataron efectos en la participación de los adultos en la fuerza de trabajo, y tampoco se verificaron reducciones en las remesas provenientes de Estados Unidos (Parker y Skoufias, 2000; Teruel y Davis, 2000; Skoufias y Di Maro, 2005). Por el contrario, Gertler, Martínez y Rubio (2005) encontraron que las familias rurales de Oportunidades destinaron el 25% de la transferencia al ahorro y la inversión y que los hogares del programa presentaron una probabilidad 33% superior al grupo de control de tener micro empresas y contar con activos agrícolas. Por su parte, en Perú hay evidencia cualitativa de que algunos hogares están usando una parte de la transferencia para comprar animales, incrementar su auto-suficiencia alimentaria y vender carne y productos lácteos (Jones, Vargas y Villar, 2007). En cuanto a Bolsa Familia, se produjo un aumento significativo en la proporción de beneficiarios de 15 a 64 años que buscó trabajo (Camilo de Oliveira et.al., 2007).

De cualquier modo, las investigaciones realizadas no han controlado la incidencia del tiempo de permanencia, y en particular, el efecto de la inminencia del egreso (o de la recertificación de la situación socioeconómica de los hogares beneficiarios) en la probabilidad de participación de los adultos en edad de trabajar en el mercado laboral. Es posible que en estas situaciones, los hogares que no hayan incrementado su auto-suficiencia económica, tiendan a participar menos en el mercado de trabajo para mantener los beneficios.

D. EFECTOS EN LA FAMILIA Y EN LA SITUACIÓN DE LA MUJER

En distintos países se ha obtenido evidencia cualitativa que indica que la entrega de las transferencias a las madres ha permitido que éstas cumplan mejor con sus responsabilidades de cuidado de los niños³⁰ y de cohesión del grupo familiar (Suárez y Libardoni, 2007) y también ha contribuido a que aumenten su protagonismo y sean más reconocidas dentro de la familia. En cambio, el incremento del poder de negociación y de la capacidad de toma de decisiones de éstas al interior de los hogares aparece como un tema más debatible (Armas, 2004; Adato et.al., 2000; IFPRI, 2005).

Por ejemplo, en algunos hogares de Bolsa Familia las mujeres han obtenido más influencia y han ganado independencia, pero se constata la inexistencia, en la cultura de muchas familias beneficiarias, de la idea de que las mujeres deben tomar sus propias decisiones (Suárez y Libardoni, 2007). En las zonas rurales de Ayacucho (Perú), las transferencias han mejorado el poder de negociación de las mujeres en el hogar, reduciendo su dependencia económica e incluso promoviendo una mayor participación de los hombres en el cuidado de los niños y las labores domésticas, especialmente cuando las mujeres estaban ocupadas con las actividades del programa (Jones, Vargas y Villar, 2007). Sin embargo, en Bono Solidario de Ecuador, las madres tuvieron dificultades para transformar los apoyos en capacidad de toma de decisiones

³⁰ Suárez y Libardoni (2007) emplean el término “*maternagem*” para ilustrar el rol central que las madres desempeñan en la crianza de los niños, y lo diferencian del concepto de maternidad, el cual alude a lo biológico.

(Armas, 2004), y en Oportunidades, los cambios en la toma de decisiones dentro de las familias fueron modestos. Las mujeres toman las decisiones sobre los gastos en alimentos, mientras que los hombres deciden los gastos mayores (Adato et.al., 2000).

Entre las críticas que se han planteado a los programas de transferencias condicionadas, destacan las posibles consecuencias de violencia al interior del grupo familiar, como resultado de la entrega de los apoyos a las mujeres. En estudios efectuados en la fase temprana de Oportunidades, las mujeres señalaron que sus maridos les daban menos dinero después de comenzado el programa (Adato, et.al., 2000; González de la Rocha, 2003). En Bono Solidario de Ecuador, los testimonios de las mujeres señalan casos de violencia por parte de sus parejas para quitarles la transferencia (Armas, 2004). Sin embargo, dos estudios más recientes, uno cuantitativo y otro cualitativo, no encontraron una mayor incidencia de la violencia en las familias beneficiarias de Oportunidades (Maldonado, Nájera y Segovia, 2005; Rivera, Hernández y Castro, 2006). Por su parte, en la evaluación de la RPS de Nicaragua no se recogió evidencia de violencia vinculada a la participación en el programa, y por el contrario, se verificó una mejoría en la calidad de las relaciones familiares (IFPRI, 2005).

Al mismo tiempo, las investigaciones cualitativas sobre Oportunidades y Bono Solidario revelan que las madres han evidenciado grados crecientes de empoderamiento psicológico, los que se expresan en el incremento de su auto – confianza y su autoestima y una mayor “apertura mental” (Armas, 2004; Adato et.al., 2000). Suárez y Libardoni (2007) indican que desde el momento en que las beneficiarias de Bolsa Familia tuvieron que realizar los trámites asociados con la participación en el programa, comenzaron a percibir que formaban parte de un espacio social más amplio que el barrio. La participación en Bolsa Familia también ha permitido una mayor visibilidad y validación de las mujeres como consumidoras. Por su parte, Arriagada y Mathivet (2007) señalan que muchas veces las mujeres participan en los programas para salir de su entorno habitual y compartir con otras mujeres, lo cual favorece la constitución de redes sociales de apoyo.

Por último, los PTC han sido criticados porque en la definición de un papel protagónico para la mujer no se han considerado los conflictos de roles (labores domésticas, de cuidado de los hijos y empleo remunerado) que podrían afectarlas, y además, porque los programas tenderían a reproducir el papel doméstico que habitualmente se les ha asignado (Adato et.al., 2000; González de la Rocha, 2005; Arriagada y Mathivet, 2007). Suárez y Libardoni (2007) señalan que la crítica debe ser suavizada, puesto que las beneficiarias emplean el dinero para el cuidado de los niños porque siempre lo hicieron así y no porque los programas lo pidan, y agregan que el problema no es el cuidado de otras personas, sino las restricciones que esto impone para la participación en el espacio público. Así, las limitaciones para el impacto provendrían del aislamiento³¹ de las mujeres, de la sub-valoración de las labores reproductivas y de la falta de acciones para vincularlas y potenciar sus capacidades.

³¹ La segregación residencial de las ciudades brasileñas concentra a los pobres en barrios donde las oportunidades son muy limitadas, lo cual también restringe el contacto con las redes de empleo como también limita el acceso a información y a las oportunidades. Además, las beneficiarias de Bolsa Familia tienen una sociabilidad limitada: un 60% de las mujeres desarrolla actividades domésticas solas, sin apoyo o compañía. El 63% de las actividades de las mujeres tienen lugar en las casas. Solamente el 0.8% desarrolla actividades en sedes de organizaciones locales (Suárez y Libardoni, 2007).

IV. PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LOS PROGRAMAS

Los PTC se han convertido en instrumentos centrales de las políticas de reducción de la pobreza en sus respectivos países, sobreviviendo a cambios de gobierno y contribuyendo a la instalación de la pobreza como un tema prioritario en la agenda de políticas sociales. Las evaluaciones de impacto han puesto en evidencia que los PTC constituyen una modalidad eficaz para promover el acceso y utilización de los servicios disponibles en la oferta pública y para aliviar la pobreza en el corto plazo. Sin embargo, es temprano para saber si estos programas tienen la capacidad de quebrar la reproducción de la pobreza en el largo plazo y tampoco existe claridad con respecto a la suficiencia de estas intervenciones para reducir la pobreza en el mediano plazo. Al mismo tiempo, los diseños de los PTC son muy similares entre los países, lo cual pone de manifiesto la necesidad de realizar mejores análisis ex – ante de los problemas que se quieren resolver (Glassman, Todd y Gaarder, 2007), lo cual permitiría superar las tensiones derivadas de los múltiples objetivos que se han tratado de alcanzar a través de estos instrumentos y que han repercutido en pérdidas de eficiencia e impacto.

En particular, el primer dilema a resolver para los programas que buscan alcanzar una amplia variedad de objetivos refiere a las relaciones de jerarquía entre los propósitos de las intervenciones. Al respecto, en la literatura se ha enfatizado reiteradamente la contraposición que afrontan los PTC *entre la reducción de la pobreza en el corto y mediano plazo y el incremento del capital humano en el largo plazo* (Morley y Coady, 2003; de Janvry y Sadoulet, 2004; Handa y Davis, 2006). Si los programas priorizan a poblaciones con una baja matrícula, los efectos en el capital humano serán más importantes pero disminuirá el impacto en la pobreza, debido a las menores coberturas alcanzadas. Inversamente, mientras más familias pobres sean incluidas en el programa, se proporcionarán más transferencias a niños con mayores tasas de asistencia a la escuela, lo cual reducirá los efectos educativos. Por tanto, cuando existan altos niveles de acceso a la escuela, ofrecer transferencias a población que asistiría a los establecimientos educacionales aún sin los apoyos monetarios no será eficiente³² desde el punto de vista del incremento del capital humano (de Janvry y Sadoulet, 2004).

Las aproximaciones que seleccionen los países para enfrentar esta contraposición deberán atender a las especificidades nacionales. De cualquier modo, se debe tener en cuenta que este dilema es más importante en países con ingresos medios, en los cuales coexisten altas tasas de pobreza con niveles importantes de acceso y progresión educacional, y es menos relevante en los países de ingresos bajos (Britto, 2005; Atanasio et.al., 2005). Una modalidad para enfrentar este problema es utilizar una aproximación de *eficiencia en capital humano*, basada en una focalización estricta de las poblaciones meta y en una adecuada calibración de las transferencias, de manera de aumentar los retornos y minimizar las pérdidas. Desde esta lógica, deberían ser seleccionados los niños con que tendrían una baja probabilidad de asistencia a la escuela sin las transferencias y una alta probabilidad de asistencia si es que reciben los apoyos. La transferencia debe ser calibrada para maximizar esta respuesta, lo cual requiere saber cómo responderían (o qué decisiones tomarían) los padres de diferentes tipos de hogares a transferencias condicionadas de distintas magnitudes (de Janvry y Sadoulet, 2004).

Así, para maximizar los efectos en el capital humano se ha planteado como alternativa para los países de ingresos medios limitar las transferencias a la enseñanza secundaria, donde se observan las mayores tasas de deserción (Todd et.al., 2005). Sin embargo, Morley y Coady (2003) señalan que la restricción de las transferencias a la educación secundaria significaría perder los beneficios generados por la retención de los sujetos en la educación primaria. De acuerdo a estos autores, si Oportunidades hubiera atendido solamente a los adolescentes, el

³² Un programa que atiende a una población con una asistencia a la primaria superior al 95% podrá hacer muy poco para incrementar el acceso a la escuela y la mayor parte de los recursos entregados serán fugas. En todo caso, también puede haber pérdidas en contextos donde hay mayores tasas de inasistencia (de Janvry y Sadoulet, 2004).

efecto habría sido de 0.395 años adicionales de escuela, mientras que si se hubiera restringido a la educación básica, los años adicionales de escolaridad habrían llegado a 0.44. Según Morley y Coady (2003), las intervenciones deberían tener lugar en los puntos temporales de mayor incidencia de la deserción escolar, vale decir, en la transición de la enseñanza primaria a la secundaria y en los años iniciales de la educación básica, lo cual coincide con lo planteado por de Janvry y Sadoulet (2004), quienes proponen *priorizar las “transiciones críticas”*, que consideran el paso de un nivel educativo a otro y donde se verifican altas tasas de deserción.

Desde una perspectiva de capital humano, los PTC también *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 altos³³, aún 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. Hay cuatro argumentos adicionales para emplear las transferencias para incentivar el uso de la oferta de servicios en preescolar; primero, es en este nivel educativo donde podrían verificarse las mayores asimetrías de información, y por tanto, existe la oportunidad de maximizar el efecto precio de las transferencias; segundo, porque mayores niveles de acceso a la preescolar se correlacionan con más altos grados de matrícula y progresión en la primaria; tercero, debido a que la expansión con los preescolares es la vía de capital humano que presenta potencialmente la menor oposición con el propósito de aliviar la pobreza, dada la composición demográfica de los hogares más pobres en la región y cuarto, porque proporcionaría una oportunidad para compatibilizar los requerimientos de la economía del cuidado con la participación en el mercado de trabajo de las mujeres.

La oposición entre alivio de la pobreza e incremento del capital humano también puede ser enfrentada mediante la priorización de *la reducción de la pobreza en el mediano plazo, ampliando el foco de los PTC*. Sobre este particular, Handa y Davis (2006) plantean que la concentración de los PTC en la acumulación de capital humano de los niños conduce a la pérdida de oportunidades para la construcción de capital social y de capacidades productivas en los adultos en edad de trabajar y así mejorar el bienestar de los hogares en el mediano plazo, y además tiene problemas de sustentabilidad política, por cuanto se requieren años para la verificación de los efectos en el capital humano. De esta manera, la inversión productiva de los apoyos estatales permitiría a las familias encontrar puertas de salida de los programas y superar la pobreza. En todo caso, los países que seleccionen esta vía deberán tener en cuenta que el diseño clásico de los PTC, basado en la tríada de capital humano en educación, salud y alimentación, resulta insuficiente para la alcanzar el objetivo de reducción de pobreza en el mediano plazo. Así, deberán incorporarse componentes de intervención pertinentes a la generación de capacidades de los adultos en edad de trabajar.

En paralelo, los países deben identificar con claridad las causas de los problemas que se pretenden resolver a través de los PTC, y establecer si la solución mediante el subsidio a la demanda es pertinente o no. Esto conduce directamente a la pregunta relativa a si los *problemas existentes se originan por restricciones por el lado de la demanda, se derivan de dificultades de oferta, o ambas*. Al respecto, Handa y Davis (2006) y Glassman, Todd y Gaarder (2007) coinciden al señalar la carencia de evaluaciones ex – ante que proporcionen apoyo a la tesis de que las desigualdades en la educación y salud se explican por problemas de demanda y plantean que la mera constatación de que los niños de familias más vulnerables asisten con menos frecuencia a la escuela y a controles de salud no constituye una prueba suficiente para concluir que una intervención por el lado de la demanda resolverá el problema, por cuanto los ingresos monetarios están fuertemente correlacionados con el acceso y la calidad de los servicios educativos y de salud, lo cual hace plausible la posibilidad de que las diferencias en los resultados sean el producto de asimetrías de acceso y de la calidad de los servicios.

Handa y Davis (2006) agregan que, desde un punto de vista económico, las altas tasas de retorno observadas para la educación no son consistentes con la necesidad de proveer de incentivos a las familias para que envíen sus niños a la escuela. Una explicación para este

³³ Para más detalle sobre los retornos de la educación preescolar en el largo plazo, véase Lynn et.al. (2005).

fenómeno es la importancia de la calidad de la escuela, la cual habitualmente no es considerada en los estudios. Dado que la calidad de la educación en América Latina varía de acuerdo a la capacidad de pago de las familias, el mejoramiento de la calidad beneficiaría a los pobres, sin necesidad de las transferencias. Este argumento puede extenderse a los programas que se enfocan en la reducción de la pobreza presente a través de incentivos para que los pobres empleen la oferta pública. Por ejemplo, se ha planteado que en Chile los pobres urbanos no estarían “fuera” de los servicios sociales (Serrano, 2005), sino que la clave se encuentra en los problemas de calidad de la oferta pública. Esto pone el énfasis en los problemas de oferta y no en el mal afrontamiento del riesgo de la demanda (Cohen y Villatoro, 2006).

Aquí cabe volver a la racionalidad de los incentivos a la demanda. La crítica de Handa y Davis (2006) supone que los beneficios de una mayor educación son transparentes para los padres. Pero aún así, ante un choque económico los padres podrían privilegiar su supervivencia presente por sobre los retornos futuros para sus hijos. En este caso la mera disponibilidad de información no previene la conducta sub-óptima, puesto que a pesar de que los padres saben que más educación es mejor para sus hijos, seleccionan sacarlos de la escuela porque el costo alternativo de no hacerlo es no satisfacer las necesidades básicas de la familia. Además, el supuesto de transparencia del mercado educativo no se sostiene igualmente para todos los niveles educativos: por ejemplo, en la encuesta CASEN³⁴ 2006, un 12.3% de los entrevistados en Chile señaló que no envía a sus niños menores de 4 años a la educación inicial “porque no ve la utilidad que asista a esa edad” (MIDEPLAN, 2007). Al mismo tiempo, en la salud primaria las asimetrías de información son más agudas que en educación, lo cual justifica acciones para corregir esta falla (Glassman, Todd y Gaarder, 2007).

De cualquier modo, un análisis causal ex – ante podría indicar que importan tanto la oferta como la demanda. Partiendo de este supuesto, Handa y Davis (2006) señalan que la cuestión central es establecer el costo - efectividad de los PTC, en comparación a alternativas por el lado de la oferta, dado el peso institucional, político y fiscal que han llegado a tener los incentivos a la demanda. Sobre este particular, solamente se cuenta con el estudio de Coady y Parker (2002), quienes concluyeron que los subsidios condicionados a la demanda entregados por Oportunidades son más costo-efectivos en la expansión de la matrícula que el incremento de la oferta (construcción de más escuelas). Sin embargo, esta investigación ha sido criticada por la escasa variabilidad en las variables de oferta, lo cual pudo haber conducido a una subestimación de sus efectos (Glassman, Todd y Gaarder, 2007; Handa y Davis, 2006). Por su parte, Reiners, Da Silva y Trevino (2005) aseveran que no hay estudios que permitan establecer los efectos de interacción de ambas modalidades, para alcanzar una aproximación más equilibrada.

En este punto, una cuestión a elucidar es si las intervenciones de oferta y demanda son realmente alternativas en competencia, por lo menos en una perspectiva conceptual. En principio, un análisis de costo-efectividad del incremento en la cantidad de escuelas (o de aumento en las plazas disponibles) *vis a vis* las transferencias a la demanda podría carecer de sentido, puesto que el subsidio a la demanda parte³⁵ del *supuesto de que hay oferta*, y de que ésta no es utilizada de modo suficiente. Otra cosa es el papel que puede tener el mejoramiento de la calidad de educación y de la salud como mecanismo para incentivar la utilización de los servicios. Pero en este caso, los programas de mejoramiento de calidad de las escuelas dependen de las entidades sectoriales, cuyo peso institucional y presupuestario es claramente muy superior al de los PTC. Así, los programas de mejoramiento de la calidad de la educación tienen (y tendrán) lugar con independencia de la instrumentación de subsidios a la demanda, puesto que se sitúan en una agenda más amplia de políticas de equidad, productividad y competitividad.

Por tanto, los instrumentos de subsidio a la demanda solamente deberían ser utilizados cuando la evaluación ex – ante indique la existencia de brechas de utilización de la oferta pública que se derivan, al menos en parte, de restricciones por el lado de la demanda. Desde esta lógica, los PTC pueden ser considerados como mecanismos que *complementan*

³⁴ Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, realizada cada 3 años por MIDEPLAN.

³⁵ O debería partir de este supuesto (fundamentando con evidencia empírica, por cierto).

estratégicamente a las políticas públicas sectoriales y que no se instalan en competencia con ellas (Sojo, 2007). En términos prácticos, esto implica que si los pobres residen en áreas rurales aisladas que no disponen de servicios sociales, serán necesarias intervenciones de fortalecimiento de la oferta antes de la instrumentación de subsidios a la demanda. Igualmente, si la educación pública es de mala calidad, es probable que las transferencias condicionadas no tengan efectos sustanciales (Britto, 2005), con lo cual será necesaria una acción sectorial paralela para mejorar los niveles de calidad en la prestación de servicios.

La naturaleza complementaria entre las intervenciones de demanda y oferta también puede corroborarse a partir de uno de los supuestos críticos para los PTC, que afirma la necesidad de una *oferta suficiente de servicios sociales para alcanzar impactos*. Esto no solamente tiene implicancias en términos del cumplimiento de estándares mínimos de calidad en las prestaciones por parte de los sectores, sino también supone el fortalecimiento de las entidades sectoriales ante los potenciales incrementos en las poblaciones atendidas operados por la conversión de la demanda potencial en demanda efectiva. Al mismo tiempo, el enfoque multidimensional y sinérgico empleado por los PTC requiere avanzar en la superación de los problemas de *fragmentación institucional* que han afectado a las políticas sociales. En los últimos años, la tendencia ha sido la constitución de redes de protección social, sin que esté claro si esta modalidad es la alternativa institucional más costo-efectiva, ya sea en términos de la articulación de la oferta como en el logro de un mayor impacto. Aquí se deben tomar en cuenta las complejidades institucionales involucradas en la creación e implementación de redes de protección social y también es necesario considerar las resistencias que pueden emanar de las “culturas sectoriales” de la administración pública (Franco y Cohen, 2006).

En el ámbito de la institucionalidad también existe la necesidad de avanzar en el papel que pueden desempeñar los *gobiernos locales*, los cuales podrían aportar significativamente en la superación de los problemas de coordinación, por lo menos en el contexto territorial. Hasta ahora, se ha observado que algunos PTC centralizados han erosionado la eficacia de los gobiernos locales, y también han carecido de flexibilidad para adaptarse a las necesidades de sus beneficiarios y diseñar mecanismos comunitarios para la verificación de las contraprestaciones y la focalización. En todo caso, la descentralización no es una panacea; por ejemplo, en Brasil, la existencia de programas autónomos y fuertemente descentralizados produjo ineficiencias y duplicaciones, y por ello se optó por la unificación de los dispositivos de transferencias. La adecuación de la centralización o descentralización dependerá del contexto particular de los países (por ejemplo, grados de corrupción y clientelismo político, niveles de transparencia y de control ciudadano de la gestión estatal, complejidad administrativa, etc.) (Pritchett, 2005).

Por otra parte, la *utilización del condicionamiento* ha estado en el centro de la discusión sobre los programas de transferencia de renta, ya sea por discrepancias conceptuales sobre la racionalidad de su uso, por la carencia de evidencia empírica sistemática que lo fundamente y por las dificultades prácticas para verificar las contraprestaciones. Sobre este particular, algunas preguntas básicas son las siguientes: a) ¿es necesario emplear condiciones para alcanzar objetivos de incremento del capital humano y de alivio o reducción de pobreza?, b) ¿el beneficio de vigilar el cumplimiento de las condiciones excede los costos de su monitoreo? y, c) ¿cuáles son las condiciones más apropiadas para maximizar el impacto sobre el capital humano?

Con respecto a la primera pregunta, de Janvry y Sadoulet (2004) indican que la principal característica de las transferencias condicionadas es que crean un *efecto precio*. Desde esta perspectiva, si la sub-inversión en capital humano es causada por una falla de mercado, un mero efecto ingreso no debería producir ganancias en educación y salud, y la alineación de las conductas privadas con el interés social será más eficiente a través de un efecto precio que mediante un efecto ingreso (transferencia no condicionada). Por su parte, Handa y Davis (2006) indican que es poco probable que una simple transferencia no condicionada pueda inducir un incremento en la demanda por servicios. Aún cuando el efecto ingreso podría generar alguna conducta de inversión en capital humano, el bajo monto de los apoyos monetarios conspiraría contra tal resultado, a lo cual deben agregarse los problemas de calidad de la oferta pública. En cambio, si el objetivo es solamente aliviar la pobreza en el corto plazo, el uso de condiciones

compromete su logro, puesto que restringe la libertad de las personas para tomar las decisiones que mejoren el bienestar del hogar e impone nuevos costos (por ejemplo, transporte, ingresos perdidos por días no trabajados) (Sampson, 2006; Székely, 2006). En suma, si la meta es maximizar el *efecto ingreso* en el corto plazo, lo adecuado es no condicionar.

La evidencia tiende a apoyar el postulado de que el efecto precio del condicionamiento hace una diferencia en algunos indicadores de capital humano. Por ejemplo, en una evaluación ex – ante de Bolsa Escuela de Brasil se concluyó que el planteamiento de requerimientos de conducta a las familias disminuiría la proporción de niños no matriculados de 6% a 3.7%, mientras que la ayuda sin condiciones no alteraría la matrícula (Bourguignon, Leite y Ferreira, 2002)³⁶. Por su parte, Todd y Wolpin (2003) indican que en Oportunidades, el 80% del impacto de la transferencia se debe al condicionamiento, mientras que el 20% se explica por el efecto ingreso, y de Javry y Sadoulet (2006) señalan que en México, 1 US\$ de transferencias condicionadas es 8 veces más efectivo en incrementar la transición de la primaria a la secundaria que una cantidad equivalente de dinero no condicionada. Estos últimos autores también indican que hay evidencia indirecta de apoyo, que muestra que la elasticidad ingreso-educación es baja entre los pobres de distintos países.

El condicionamiento también podría ser considerado necesario desde una perspectiva de economía política, en orden a ganar apoyo de los sectores medios para programas anti-pobreza en contextos donde la opinión pública se representa a la pobreza como el resultado de la falta de esfuerzo o de la irresponsabilidad personal (Veras Soares y Britto, 2006). En este marco, las condiciones se justificarían en vistas a que los pobres asuman la responsabilidad de sus vidas y se desprendan de la dependencia del estado paternalista (Handa y Davis, 2006). En rigor, según Molyneux (2006), el énfasis en la responsabilidad individual y la auto-ayuda ha sido un fuerte componente de la Nueva Agenda de Pobreza en América Latina. En este caso, lo razonable es no utilizar condiciones, porque con ellas se contribuye a reproducir el estigma y la discriminación, lo cual aporta a perpetuar la pobreza y la exclusión social.

Si es que los programas emplean condiciones, una cuestión a esclarecer son los mecanismos más costo- efectivos para su monitoreo. Al respecto, se han planteado críticas sobre la eficiencia de los dispositivos empleados por algunos PTC, debido a la complejidad de recursos, logística y transacciones necesarias para efectuar este tipo de operaciones (Ayala, 2003). En rigor, la implementación de un sistema de monitoreo que permita la vigilancia del cumplimiento de las condiciones de manera oportuna se dificulta por la gran cantidad de actores implicados (beneficiarios, proveedores de servicios, agencias del programa, funcionarios del gobierno local), por la carga extra que representa para los prestadores de servicios sectoriales y por los requerimientos tecnológicos que supone (Tesliuc, 2006). Por su parte, la fiabilidad de los reportes de las corresponsabilidades se complejiza debido a que tanto los operadores como los beneficiarios tienen incentivos para reportar el cumplimiento, ya sea por presiones y mecanismos de supervisión muy exigentes o por la necesidad extrema de mantener la transferencia. Dados estos problemas, se ha propuesto como alternativa la no utilización de sistemas de monitoreo del cumplimiento de las condiciones (Britto, 2005).

El examen de la eficiencia y efectividad del uso de sistemas de monitoreo de las condiciones puede hacerse por dos vías; la primera es analizando el peso presupuestario de estos dispositivos en los costos de los PTC, y la segunda es determinando el efecto en las conductas de los beneficiarios. En cuanto a lo primero, se debe considerar que en la medida en que los programas entran a una fase de madurez, el peso presupuestario del monitoreo de las condiciones se incrementa (así como disminuye el costo de la selección de nuevos beneficiarios). Así, según Caldés, Coady y Maluccio (2004) el monitoreo de las condiciones en

³⁶ El estudio de Bourguignon, Leite y Ferreira (2002), debido a razones de parsimonia y robustez, consideró como supuestos la inexistencia de negociación dentro de los hogares, y que la opción de enviar a los niños a la escuela es posterior a las otras decisiones ocupacionales intra - familiares. El problema con estos supuestos es que las decisiones intra – familiares suelen ser inter – temporales y resultar de procesos grupales de negociación.

Oportunidades representa el 18% de los costos totales, y cuando se excluye la evaluación externa de impacto, este valor alcanza al 20%. No obstante este porcentaje puede parecer alto, se debe considerar que Oportunidades no parece ser un dispositivo especialmente caro en términos de su razón de costo/transferencias a los beneficiarios, si es que se lo compara con el valor mediano de los programas de asistencia reportado por Grosh (1994). En todo caso, se debe atender a que los costos del monitoreo de las condiciones podrían representar una carga presupuestaria demasiado alta para países de ingresos bajos (de Janvry y Sadoulet, 2006).

Con respecto a los efectos de la vigilancia en las conductas de los beneficiarios, la evidencia tampoco es concluyente. Por ejemplo, Morris, Flores et.al. (2004) encontraron efectos nulos en una muestra de beneficiarios del PRAF de Honduras, a quienes se les informó de la existencia de condiciones, pero que no fueron objeto de monitoreo, aunque los autores señalan que la falta de efectos también podría ser atribuida a la irregularidad en la entrega de las transferencias. En cambio, Schady y Araujo (2006), encontraron un aumento significativo de la matrícula en los hogares que creyeron que había un requerimiento de matrícula asociado con la participación en el Bono de Desarrollo Humano y no observaron efectos en las familias que no fueron informadas de la existencia de condiciones, siendo que para ambos grupos no hubo monitoreo de las corresponsabilidades. Así, la mera señal de implementación de un sistema de vigilancia podría ser suficiente para inducir la respuesta deseada.

Otra cuestión refiere a *cuáles son las condiciones más apropiadas para alcanzar un mayor impacto*. De hecho, los requerimientos de conducta planteados por los programas básicamente aluden al acceso, permanencia y progresión en la educación primaria y secundaria, lo cual podría no tener demasiado sentido en países de ingresos medios, que presentan buenos indicadores de acceso y flujo escolar en estos niveles educativos. Así, Ponce (2006) sugiere la posibilidad de condicionar las transferencias a indicadores de logro educativo, como una modalidad de mejorar los resultados en los aprendizajes, y en una investigación desarrollada en Colombia se observó que el condicionamiento de las transferencias a la promoción de grado tuvo un mayor efecto en la asistencia que el condicionamiento a la concurrencia escolar (Barrera et.al., 2006). En este mismo sentido, otra línea de indagación está constituida por cuáles son las modalidades más eficaces para definir las condiciones. La aproximación dominante es la fijación de corresponsabilidades desde el nivel central, mientras que en Chile las metas son definidas en conjunto por el operador y la familia, lo cual teóricamente permitiría un mejor ajuste entre las necesidades de los beneficiarios y las prestaciones del programa.

Los límites de *permanencia y los mecanismos de egreso* empleados por los PTC constituyen otra área en la cual existe un debate considerable. En este punto, se debe tener en cuenta que los procedimientos que se definan deben ser consistentes con los *enfoques de protección social* (o de política social) utilizados por los países. Por ejemplo, desde una perspectiva que priorice la equidad y los derechos económicos y sociales y que asuma que los mercados de trabajo no son la única ventana de acceso a la protección social, las transferencias públicas deberían ser instrumentos para asegurar ingresos mínimos de inserción, inclusión o integración social. En cambio, un enfoque que otorgue primacía a la eficiencia tomará en cuenta la restricción presupuestaria y procurará desarrollar mecanismos que permitan minimizar las trampas de pobreza y los efectos de creación de dependencia en las familias beneficiarias. Las consecuencias de la selección de uno u otro enfoque son más o menos claras; desde el primero, la definición de límites de permanencia atenta contra la protección social, mientras que en la segunda perspectiva, las familias deberán permanecer en los programas el menor tiempo posible, idealmente hasta que logren superar sus causales de ingreso.

En términos más operativos, la dualidad de propósitos de algunos PTC (incremento de capital humano en el largo plazo y reducción de pobreza en el corto plazo) y las diferentes restricciones prácticas que los afectan (necesidad de incorporar a más familias, imperativo de mantener el apoyo político para las transferencias, duración de los créditos obtenidos de las agencias internacionales de cooperación) conducen a un dilema serio en la definición de los mecanismos de egreso, tensión que deberá ser resuelta considerando las particularidades de los países. En lo que respecta a los objetivos, un dispositivo concebido para reducir la pobreza en el

corto plazo o para aliviarla, debería egresar a los beneficiarios si es que éstos dejaron de ser pobres y también tendrían que plantear límites de tiempo para evitar la creación de dependencia. Por su parte, desde una perspectiva que busca la reducción de la pobreza en el mediano plazo, quizás la principal dificultad es la falta de garantías de que las familias que egresan por haber superado un cierto umbral de ingresos luego de un tiempo de permanencia en los programas no recaigan en la pobreza, por su alta vulnerabilidad. Este problema tiene en origen tanto en la falta de intervenciones para incrementar las capacidades de generación de ingresos de los adultos en edad de trabajar como en la carencia de herramientas programáticas para incidir en la demanda por trabajo. Así, la selección de los mecanismos de egreso más apropiados debería basarse en un enfoque que de cuenta adecuada de las causas y consecuencias de la vulnerabilidad.

En cambio, un programa diseñado para incrementar el capital humano tendría que proporcionar transferencias hasta la consecución de los *años de escolaridad que aseguren un capital humano suficiente como para que las personas tengan buenas probabilidades de no seguir en la pobreza*. La incorporación de este criterio permitiría robustecer el efecto de las intervenciones en el capital humano educativo, cuyo incremento es crítico para quebrar la reproducción de la pobreza en el largo plazo. En este punto, se debe considerar que es temprano para saber si *los programas logran quebrar la reproducción de la pobreza*. Aunque se cuenta con algunas simulaciones que han estimado ganancias salariales en el largo plazo equivalentes a un 8% para los niños de Oportunidades y a un 9% para los beneficiarios de RPS Nicaragua (Morley y Coady, 2003; Skoufias y McClafferty, 2001), algunos de los supuestos que las fundamentan parecen poco sustentables: por ejemplo, es poco plausible que un aumento en la calificación de la oferta de trabajo no incida en los retornos salariales de los años adicionales de escolaridad, y es difícil que pocos años adicionales de escolaridad se conviertan en mayores salarios, dada la poca capacidad que han mostrado las economías en desarrollo para generar empleos (Reiners, Da Silva y Trevino, 2005). Además, el apoyo empírico para la proposición de que los beneficiarios incrementan sus niveles de aprendizaje, condición crucial para el aumento de la productividad futura, no es concluyente.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Acosta, Olga y Juan Carlos Ramírez (2004). Las redes de protección social: modelo incompleto. Serie Financiamiento del Desarrollo n° 141, LC/L.2067-P. Santiago de Chile, CEPAL.
- Adato, Michelle (2000). The impact of PROGRESA on community social relationships. Extraído de: http://www.ifpri.org/themes/progresa/pdf/Adato_community.pdf.
- Adato, Michelle, Bénédicte de la Brière, Dubravka Mindek y Agnes Quisumbing (2000). The impact of Progresa on women's status and intrahousehold relations. Final Report. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Armas, Amparo (2004). La equidad de género y el programa del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Gobernabilidad democrática e igualdad de género", Santiago de Chile, 1 y 2 de diciembre del 2004, CEPAL.
- Arriagada, Irma y Charlotte Mathivet (2007), *Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores*, Serie Políticas sociales 134. Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- Attanasio, Orazio et.al. (2004). Baseline Report on the Evaluation of Familias en Acción. Extraído de: www.ifs.org.uk/edepo/wps/familias_accion.pdf
- Attanasio, Orazio, Erich Battistin, Emla Fitzsimons, Alice Mesnard y Marcos Vera Hernández (2005). How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia. Briefing Notes 54. The Institute for Fiscal Studies.
- Ayala Consulting (2003). Workshop on Conditional Cash Transfer Programs: Operational experiences. Extraído de: http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/publications/search_keyreadings.asp?look_for=CCT&submit.x=8&submit.y=7
- Ayala, Francisco y Cristina Endara (2005). Lessons learnt from the design and implementation of a Conditional Cash Transfer programme. Jamaican case: Programme from Advancement through health and education. Extraído de: [http://www.odi.org.uk/inter-regional_inequality/papers/Cash_transfers\(Jamaica\).pdf](http://www.odi.org.uk/inter-regional_inequality/papers/Cash_transfers(Jamaica).pdf).
- Barrera, Felipe, Marianne Bertrand, Leigh Linden y Francisco Pérez (2006). Testing alternative approaches to conditional cash transfer in education: evidence from Colombia. Extraído de: http://www0.gsb.columbia.edu/null/download?&exclusive=filemgr.download&file_id=645134
- Behrman, Jere, Piyali Sengupta y Petra Todd (2001). *Progressing through PROGRESA: An impact assessment of a school subsidy experiment*. April. Washington, DC, University of Pennsylvania and IFPRI. En: <http://www.ifpri.org/themes/progresa/education.htm>
- Berhman, Jere, Susan Parker y Petra Todd (2005). Impacto de mediano plazo del paquete de Oportunidades, incluyendo el aspecto nutricional, sobre la educación de niños rurales que tenían entre 0 y 8 años de edad en 1997. En Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (eds.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*. Tomo I. Educación, pp.103,163. México, D.F.: CIESAS/INSP.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Philippe Leite (2002) *Ex-ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: the Case of Bolsa Escola*. Washington, DC: The World Bank.
- Brandao, André, Salette Da Dalt y Victor Gouvea (2007). Segurança alimentaria e nutricional entre os Beneficiários do Programa Bolsa Família. En Jeni Vaitsman y Romulo Paes-Sousa (Org.), "Avaliação de Políticas e Programas do MDS", (pp.99-115). Brasília; Ministerio de Desenvolvimento Social y Combate al Hambre.
- Britto, Tatiana (2005). Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of Conditional Cash Transfers. Ponencia presentada en la Conferencia sobre Protección Social para la Pobreza Crónica, febrero 2005, Universidad de Manchester. Extraído de: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/events/february2005/protection-papers.htm>

- Caldés, Natalia, David Coady y John Maluccio (2004). The cost of poverty alleviation transfer programs: A comparative analysis of three programs in Latin America. Economic and Sector Study Series RE2-04-012. Extraído de: http://www.iadb.org/regions/re2/TheCost_ofPovertyAlleviation.pdf
- Camilo de Oliveira, Ana Maria, Mónica Viegas, Anne Costa, Clarissa Guimaraes, Laetia Rodriguez y Rafael Perez (2007). Primeiros resultados da análise da linha de base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. En Jeni Vaitsman y Romulo Paes-Sousa (Org.), “Avaliação de Políticas e Programas do MDS”, (pp.19-68). Brasília; Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.
- Cecchini, Simone y Andras Uthoff (2007). Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina. Serie Políticas Sociales 136, LC/L.2775-P/E. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2002). Panorama Social de América Latina 2001-2002, LC/G2183-P/E. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____(2005). Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe, LC/G.2331. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____(2006). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, LC/G.2294(SES.31/3)/E. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- Coady, David y Susan Parker (2002). A cost – effectiveness analysis of demand and supply side education interventions: the case of Progresa in Mexico. *FCND Discussion Paper n° 127*. Extraído de: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp127.pdf>
- Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott (2004). Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience. Washington D.C.: IFPRI. Extraído de: www.ifpri.org/pubs/cp/targettoc.pdf
- Cohen, Ernesto y Pablo Villatoro (2006). Chile: Puente-Chile Solidario En R. Franco y E. Cohen (Comps.), “Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana” (pp.179-226). México DF.: FLACSO México – SEDESOL.
- Cohen, Ernesto, Rolando Franco y Pablo Villatoro (2006a). Honduras: el programa de Asignación Familiar En R. Franco y E. Cohen (Comps.), “Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana” (pp.281-320). México DF.: FLACSO México – SEDESOL.
- _____(2006b). México: el programa de desarrollo humano Oportunidades En R. Franco y E. Cohen (Comps.), “Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana” (pp.85-136). México DF.: FLACSO México – SEDESOL.
- Das, Jishnu, Qui-Toan Do y Berk Ozler (2005). Reassessing conditional cash transfer programs. *World Bank Research Observer* 20 (1): 57-80
- de Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (2004). *Conditional cash transfer programs: Are they really magic bullets?*. Extraído de: <http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/ARE-CCTPrograms.pdf>.
- _____(2006). When to use a CCT versus a CT approach? *Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias condicionadas en efectivo*, Estambul, Turquía, 26-30 Junio del 2006.
- De La Brière, Benedicto y Laura Rawlings (2006). Examining conditional cash transfer programs: a role for increased social inclusion? *SP Discussion Paper 0603*.
- Draibe, Sonia (2006). Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Família En R. Franco y E. Cohen (Comps.), “Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana” (pp.137-178). México DF.: FLACSO México – SEDESOL.
- El Colegio Mexiquense (2006). Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y pego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación 2005. México D.F.: Autor.
- Ferro, Andrea R. y Alexandre Nicolella (2007). The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil. Extraído de: www.iza.org/conference_files/worldb2007/ferro_a3468.pdf.

- Franco, Rolando y Ernesto Cohen (2006). Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y diferencias. En R. Franco y E. Cohen (Comps.), "Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana" (pp.21-84). México DF.: FLACSO México – SEDESOL.
- Gertler, Paul, Sebastián Martínez y Martha Rubio (2005). El efecto de Oportunidades sobre el incremento del consumo de los hogares a partir de inversiones productivas en microempresas y producción agrícola. En Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (eds.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*. Tomo IV. Aspectos económicos y sociales, pp. 105,154. México D.F.: CIESAS/INSP.
- Glassman, Amanda, Jessica Todd y Marie Gaarder (2007). Incentivos basados en el desempeño para la salud: Programa de Transferencias condicionadas en efectivo en América Latina y el Caribe. *Documento de Trabajo del CGD 120*.
- Godoy, Lorena (2004). Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil. Serie Políticas Sociales 99, LC/L.2217-P. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- González de la Rocha, Mercedes (2003). "México: Oportunidades y Capital Social, documento presentado al Seminario de la CEPAL "Capital Social y Programas de Superación de la Pobreza: lineamientos para la acción", en Santiago de Chile, 10 y 11 de noviembre.
- _____ (2005). Familia y política social en México. El caso de Oportunidades. Ponencia presentada a la Reunión de Expertos "Políticas hacia la Familia, Protección e Inclusión Sociales", en Santiago de Chile, 28 y 29 de junio, CEPAL.
- González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar (2002). Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En: http://www.progresa.gob.mx/e_opportunidades/evaluacion_impacto/2002/Evaluaci%F3n%20Cualitativa%20Final%20-%20dic02.pdf
- Grosh, Margaret (1994). Administering targeted social programs in Latin America: from platitudes to practice. Washington, DC, World Bank.
- Gutiérrez, Juan Pablo, Sergio Bautista, Paul Gertler, Mauricio Hernández y Stefano Bertozzi (2005). Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales. En: Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (eds.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*. Tomo II. Salud, pp. 19,76 México D.F.: CIESAS/INSP.
- Handa, Sudhanshu y Benjamin Davis (2006). The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean. *ESA Working Paper 06-07*.
- Hernández, Bernardo, José Urquieta, María Ramírez y José Figueroa (2005). Impactos de Oportunidades en la Salud Reproductiva de la Población Beneficiaria. En: Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (eds.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*. Tomo II. Salud, pp. 121,174 México D.F.: CIESAS/INSP.
- Hoddinot, John y Emmanuel Skoufias (2003). The impact of Progresa on Food Consumption. *FCND Discussion Paper n° 150*. Extraído de: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp150.pdf>
- Hopenhayn, Martín y Pablo Villatoro (2006). El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe. *Boletín Desafíos*, 3 (4-9). Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- IFPRI (2002). *Nicaragua Social Protection Network. Pilot phase evaluation system: Impact Evaluation*. Extraído de: http://www.ifpri.org/themes/mp18/Nicaraguarps/informe_eval_RPS_finalEnglish.PDF
- IFPRI (2005). Nicaragua. Red de Protección Social Mi Familia. Rompiendo el ciclo de la pobreza. Extraído de: www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib34sp.pdf
- Jones, Nicola, Rosana Vargas y Eliana Villar (2007). Conditional cash transfers in Perú: Tackling the Multi-dimensionality of Childhood poverty and vulnerability. Extraído de: www.odi.org.uk/portals/gender/UNICEFpaperFebFinal.pdf.

- Largaespada, Carmen (2006). Nicaragua: Red de Protección Social y Sistema de Atención a Crisis En R. Franco y E. Cohen (Comps.), “Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana” (pp. 321-362). México DF.: FLACSO México – SEDESOL.
- Lindert, Kathy (s.a.). Brazil: Bolsa Familia program. Scaling up cash transfers for the poor. Extraído de: www.worldbank.org.
- Lynn, Karoly, Rebecca Kilburn y Jill Cannon (2005). *Early childhood interventions. Proven results, future promise*. Extraído de: http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG341.pdf.
- Maldonado, Ignacio, Maribel Nájera y Adriana Segovia (2005). Efectos del programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares. México D.F.: Colegio de México.
- Maluccio, John y Rafael Flores (2004). Impact evaluation of a conditional cash transfer program. The Nicaraguan Red de Protección Social. Discussion Paper Briefs. Extraído de: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcnbr184.pdf>
- MIDEPLAN (2007). Resultados CASEN primera infancia 2006. Extraído de: <http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=25&catid=124>.
- Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre del Gobierno de Brasil (2006). Experiências em focalização de Programas de TCR: o caso do Programa Bolsa Família.
- Molineux, M. (2006). Mothers at the service of the New Poverty Agenda. Progresas/Oportunidades, Mexico’s conditional cash transfer programme. *Social Policy & Administration*, 40 (4), 425-449.
- Morley, Samuel y David Coady (2003) *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Morris, Saul, Pedro Olinto, Rafael Flores, Eduardo Nilson y Ana Figueiro (2004). Conditional cash transfers are associated with a small reduction in the rate of weight gain of the preschool children in Northeast Brazil. *The Journal of Nutrition*, 134, 2336-2341.
- Morris, Saul, Rafael Flores, Pedro Olinto y Juan Manuel Medina (2004). Monetary incentives in primary health care and effects on use and coverage of preventive health care interventions in rural Honduras: cluster randomised trial. Extraído de: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0140673604175156>.
- Neufeld, Lynnette, Daniela Sotres, Paul Gertler, Lizbeth Tolentino, Jorge Jiménez, Lia Fernald, Salvador Villalpando, Teresa Shamah y Juan Rivera (2005). Impacto de Oportunidades en el crecimiento y estado nutricional de niños en zonas rurales. En: Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (eds.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*. Tomo III. Alimentación, pp. 17,52. México D.F.: CIESAS/INSP
- Núñez, Jairo y Laura Cuesta (2006). Colombia: programa Familias en Acción En R. Franco y E. Cohen (Comps.), “Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana” (pp. 227-280). México DF.: FLACSO México – SEDESOL.
- Paes De Sousa, Rômulo (2006). Monitoreo del Programa Bolsa Familia: La experiencia de Brasil. Ponencia presentada en la *Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias condicionadas en efectivo*, Estambul, Turquía, 26-30 Junio del 2006.
- Parker, Susan y Emmanuel Skoufias (2000). The impact of PROGRESA on work, leisure and time allocation. Washington, D.C.: International Food Policy. En: www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/ParkerSkoufias_timeuse.pdf
- Parker, Susan, Jere Berhman y Petra Todd (2005). Impacto de mediano plazo del programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997. En Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (eds.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*. Tomo I. Educación, pp.15,102. México, D.F.: CIESAS/INSP.
- Ponce, Juan (2006). The impact of a conditional cash transfer program on students cognitive achievements: the case of the “Bono de Desarrollo Humano” of Ecuador. Documento de trabajo. Extraído de: http://www.flasco.org.ec/docs/desa_humano.pdf.
- Pritchett, Lant (2005). The political economy of targeted safety nets. Social Protection Discussion Paper Series n° 0501

- Ravallion, Martin (2003). *Targeted transfers in Poor countries: revisiting the trade-offs and policy options*. Extraído de: <http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/0/88DECE6454C48F1A85256D3300727B63?OpenDocument>.
- Rawlings, Laura (2005). A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes. *International Social Security Review*, vol. 58, 2-3.
- Reiners, Fernando, Carol Da Silva y Ernesto Trevino (2005). Where is the Education in the Conditional Cash Transfers in Education? Manuscrito no publicado.
- Rios Netto, Eduardo (2007). Programas de transferencia condicionada de renda e educacao: O Bolsa Familia numa perspectiva comparada. *Ponencia presentada al "Foro Latinoamericano de Políticas Sociales, Abordajes y desafíos"*, Escuela de Gobierno de la Fundación Joao Pinheiro, Belo Horizonte, 8-10 de agosto.
- Rivarola, Domingo (2006). Paraguay: la Red de Protección y Promoción Social En R. Franco y E. Cohen (Comps.), "Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana" (pp.363-388). México DF.: FLACSO México – SEDESOL.
- Rivera, L. B. Hernández y R. Castro (2006). Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema y la incorporación al programa Oportunidades. *En: MP López y V. Salles (coords), El programa Oportunidades examinado desde el género"* (pp.69-94). México D.F.: Oportunidades, UNIFEM y el Colegio de México.
- Ruz, Miguel Angel y Julieta Palma (2005). Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario. Informe Preliminar. Santiago; Programa Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Extraído de: <http://www.ciudadania.uchile.cl/docs/informechilesolidario.pdf>
- Sampson, Michael (2006). El caso de las Transferencias Sociales No Condicionadas..Ponencia presentada en *la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias condicionadas en efectivo*, Estambul, Turquía, 26-30 Junio del 2006.
- Schady, Norbert y María Caridad Araujo (2006). Cash transfers, conditions, school enrollment and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador. DECRG, Banco Mundial.
- Schultz, T. Paul (2000). *Progresas's Impact on School Enrollments from 1997/98 to 1998/99.* Washington, DC: International Food Policy Research Institute. Extraído de: www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Schultz_attend.pdf
- Serrano, Claudia (2005a). Familia como Unidad de Intervención de Políticas Sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario. Ponencia presentada en la Reunión de Expertos "Políticas Hacia las Familias, Protección e Inclusión Sociales ", 28-29 Junio 2005, Santiago de Chile, CEPAL.
- Skoufias, Emmanuel y Bonnie McClafferty (2001). Is PROGRESA. Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI. FCND Discussion Paper n° 118. Washington D.C.: IFPRI. Extraído de: www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcnbr118.pdf
- Skoufias, Emmanuel y Susan Parker (2001). *Conditional cash transfers and their impacts on child work and schooling: evidence from the Progresas Programa in Mexico*. FCND Discussion Paper n° 123. Extraído de: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp123.pdf>
- Skoufias, Emmanuel y Vincenzo di Maro (2005). Conditional cash transfers, adult work incentives and current poverty. Extraído de: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3973.html>.
- Skoufias, Emmanuel, Benjamin Davis y Sergio De la Vega, S. (1999). *Suplemento al reporte definitivo: Evaluación de la selección de hogares beneficiados por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México*. Extraído de: http://www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Skoufias_seleccionb.pdf
- Soares, Sergei, Rafael Guerrero, Fábio Veras Soares, Marcelo Medeiros y Eduardo Zepeda (2007). Conditional cash transfers in Brazil, Chile y Mexico: impacts upon inequality. Working paper 35.
- Sojo, Ana (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista de la CEPAL 91, 111-129*.

- Stecklow, Guy, Paul Winters, Jessica Todd y Ferdinando Regalia (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.: American University.
- Suárez, Mireya y Marlene Libardoni (2007). O impacto do programa Bolsa Família; mudanças e continuidades na condicao social da mulheres (pp.119-160). En Jeni Vaitsman y Romulo Paes-Sousa (Org.), “*Avaliacao de Políticas e Programas do MDS*”, (pp.19-68). Brasília; Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.
- Székely, Miguel (2006). Condicionar o no condicionar..Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias condicionadas en efectivo, Estambul, Turquía, 26-30 Junio del 2006.
- Tabor, Steven (2003). Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs. Social Protection Discussion Paper No. 0223. Extraído de: <http://wbi0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/View+to+Link+WebPages/E5EC0C638A84467185256C4500581F5C?OpenDocument> (reviser)
- Teruel, Graciela y Benjamín Davis (2000). Una evaluación del impacto de los apoyos en efectivo de PROGRESA sobre las transferencias privadas entre los hogares. PROGRESA Report: 2000. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI)
- Tesliuc, Cornelio (2006). Control del cumplimiento de las condicionalidades. Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias condicionadas en efectivo, Estambul, Turquía, 26-30 Junio del 2006.
- Todd, Petra y Kenneth Wolpin (2003). Using a social experiment to validate a dynamic behavioral model of child schooling and fertility: Assessing the impact of a School Subsidy Program in Mexico. Manuscrito no publicado, Universidad de Pennsylvania.
- Todd, Petra, José Gallardo, Jere Behrman y Susan Parker (2005). Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el programa. Capítulo III. En: Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (eds.), Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004. Tomo I. Educación, pp.165-226. México, D.F.: CIESAS/INSP.
- Velásquez, Mario (2003). [The Bono Solidario in Ecuador: An exercise in targeting](#). (Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch, 2003, iv, 22 p.) ISBN 92-2-113436-9. Extraído de: www.ilo.org/public/english/protection/socsec/download/esspaper17.pdf
- Veras Soares, Fabio y Tatiana Britto (2007). Confronting capacity constraints on conditional cash transfers in Latin America: the cases of El Salvador y Paraguay. *Working Paper 38*.
- Villatoro, Pablo (2005). Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe. Background paper elaborado para el documento presentado por la CEPAL en el Trigésimo Primer Período de Sesiones, *Manuscrito no publicado*.
- Winchester, Lucy Jane (2005). Gestión municipal de programas de superación de la pobreza en Chile: reflexiones a partir de la experiencia con el programa Puente y Chile Solidario. Extraído de: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0053053.pdf>.