

***“Traspasando recursos, construyendo igualdad. Un análisis de los Programas de Transferencias en países latinoamericanos”.***

Sarah Patricia Cerna Villagra

Email: sacervi@hotmail.com

Universidad Nacional Autónoma de México

Área y sub-área de trabajo: Administración pública y políticas públicas-  
Transferencias Condicionadas.

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y la Universidad de los Andes, en la Ciudad de Bogotá, los días 25, 26 y 27 de setiembre de 2013."

Resumen:

Las Políticas Sociales en América Latina han experimentado sucesivos cambios de paradigma, desde un enfoque universal a uno focalizado, desde la protección social a las prestaciones sociales. Actualmente, el paradigma vigente se encuentra ante desafíos importantes: la necesidad de mayor inversión en los programas sociales y de mayor cobertura de la población en situación de pobreza. Este trabajo tiene como objetivos: 1) identificar los principales cambios acontecidos dentro del paradigma vigente y; 2) señalar algunas de las dificultades que presentan estos programas para el logro de sus objetivos.

Palabras claves: políticas públicas, programas sociales, transferencias monetarias condicionadas, América Latina, pobreza.

## **Introducción**

La focalización como tendencia en Políticas Sociales ha dejado de ser funcional en la lucha contra la pobreza. Al menos así lo demuestran los efectos de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada implementados en todos los países de América Latina desde la década de 1990, los cuales son considerados como un “ligero alivio” para las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de muchos niños, niñas y adolescentes en la región más desigual del mundo, antes que la superación efectiva de las condiciones de pobreza.

Este trabajo tiene como objetivos principales: 1) estudiar los programas sociales de transferencia económica condicionada (PTEC) como una parte importante de las políticas públicas de combate a la pobreza de los gobiernos latinoamericanos; 2) identificar los principales cambios acontecidos dentro del paradigma vigente en Políticas Sociales, en especial las tendencias de los PTEC en siete países de América Latina y; 3) señalar algunas de las principales dificultades que presentan estos programas para el logro de sus objetivos.

La crisis de la deuda de la década de 1980 significó un punto de inflexión en la historia social de la mayoría de los países de América Latina (Cohen y Franco,

2006). Los cambios no se hicieron esperar tanto a nivel económico cuanto en lo político y social. Si en la década de 1970 la economía latinoamericana giraba en torno al modelo de sustitución de importaciones (ISI), a partir de la crisis de la deuda, las economías tuvieron que iniciar una serie de reformas para enfrentar el momento crítico.

Las políticas económicas enfrentaron las reformas más importantes, en cambio las políticas sociales se caracterizaron por cierta continuidad en sus paradigmas. Esto quiere decir que en algunos países se mantuvo la centralidad del Estado en la ejecución de las Políticas Sociales mientras que en otros, como en el caso de Chile, se realizaron reformas estructurales en sus sistemas de pensión, servicios de salud y educación (Cohen y Franco 2006). Como señala Adelantado (2004), la Política Social se relaciona con el bienestar de las personas a través de la acción social. El bienestar social se establece como un campo de análisis particular cuyos métodos y aproximaciones son bastante variados. La Política Social indaga el contexto político, social, ideológico e institucional en el que se produce el bienestar de una sociedad determinada.

El estudio de las Políticas Sociales (PPSS) permite conocer el interés de un gobierno en brindar respuestas a las principales demandas, necesidades y desigualdades sociales de un país. A través de las PPSS se puede entender cuáles son los mecanismos de lucha contra la pobreza y reducción de las asimetrías sociales en países con profundas desigualdades como Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Perú que constituyen el objeto de estudio del presente trabajo.

Entre las Políticas Sociales existen dos tipos: aquellas de carácter universalista y las focalizadas. Dentro de éstas últimas, los Programas de Transferencias Económicas Condicionadas o con Corresponsabilidad (*Conditional Cash Transfer*), se han convertido en muchos países de América Latina en políticas de lucha directa contra la pobreza. Este tipo de políticas sociales surgieron a mediados de la década de 1990 y a lo largo de los años se han generalizado en la región. Así, si en 1997 apenas se implementaban en tres países, en 2010 estos programas están vigentes en dieciocho de ellos (CEPAL 2010).

Algunos de los hallazgos de esta investigación son: 1) la focalización como tendencia en Políticas Sociales ha dejado de ser funcional en la lucha contra la

pobreza, al menos así lo demuestran los efectos de los PTEC implementados en todos los países de América Latina desde la década de 1990; 2) estos programas son considerados como un “ligero alivio” para las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de muchos niños, niñas y adolescentes en la región más desigual del mundo, antes que la superación efectiva de las condiciones de pobreza; 3) ante la escasa disminución de las condiciones de pobreza en varios países de América Latina, el paradigma neoliberal resulta obsoleto para enfrentar los desafíos actuales de combate a la pobreza a través de los PTEC, los cuales exigen a los Estados un mayor gasto social y un aumento en los porcentajes de cobertura de los programas.

El trabajo se estructura en cuatro partes. La primera presenta los principales paradigmas implementados en América Latina: desde la universalización hasta la focalización. La segunda parte explica el origen y desarrollo de los PTEC, la tercera parte se presentan los principales cambios acontecidos dentro de los PTEC en ocho países latinoamericanos y finalmente, en la cuarta parte se explican los principales desafíos de los programas de combate a la pobreza en la región.

## **1. Los paradigmas en las Políticas Sociales en América Latina**

### **1. 1. De la universalidad a la focalización**

Con los Estados de Bienestar del modelo keynesiano fordista, que en su versión latinoamericana tomaron el nombre de Estados nacional-populares (Germani 1962) o nacional-desarrollistas en las primeras décadas del siglo XX llegaron las primeras Políticas Sociales a la región. Su característica principal fue la universalidad y tuvieron como objetivo satisfacer las necesidades del conjunto de la sociedad. Para ello, los programas con los que se pusieron en marcha este tipo de políticas estaban diseñados de tal forma que proveían una cobertura generalizada. Los temas centrales que abordaban se concentraban fundamentalmente en la salud, la educación, la nutrición, la infraestructura sanitaria y la vivienda.

En América Latina este tipo de Políticas Sociales habían estado relacionadas tradicionalmente con la intención, desde el Estado, de construir una nación

homogénea (Franco 1996). De acuerdo con Amagada (1996:59), otro objetivo de las Políticas Universales fue el fortalecimiento de la clase media a través del acceso a beneficios de la de modernización, en un contexto económico de sustitución de importaciones y de creación de mercados internos. En ese sentido, Kessler (1996) afirma que las Políticas Sociales en América Latina siempre habían estado relacionadas con el pleno empleo (Ver Cuadro 1). A modo de ejemplo, en el caso de Argentina, los derechos sociales han estado tradicionalmente asociados con el empleo, por lo que las políticas sociales se han diseñado tradicionalmente sobre la base de una economía de empleo pleno (Auyero, 2001: 56).

Los principales análisis realizados a las políticas públicas de la primera mitad del siglo XX habían cuestionado justamente su carácter “universal”, debido a que su aplicación fue segmentada. Los beneficios de las políticas sociales estaban dirigidos a ciudadanos de clase media y media-baja urbana y asalariados. Por lo tanto, los programas no incluían beneficios para la población no asalariada, la rural, los pueblos indígenas y a las mujeres (Amagada 1996:59). Las causas de dicha segmentación en las sociedades latinoamericanas se encuentran en su aplicación directa sin una adecuada adaptación a la realidad de cada país, cuyas diferencias con aquellas implementadas en Europa eran importantes. Las sociedades latinoamericanas, a diferencia de las europeas, poseen importantes diferencias étnicas, sociales y de género.

Este tipo de políticas permanecieron vigentes hasta la década de 1980 en general, ya que tras la crisis económica, el paradigma de universalidad resultaría imposible de implementarse, por ello se cambió a otro paradigma más funcional a la nueva era neoliberal y sus políticas de reajuste. A continuación, se explican las principales características del nuevo paradigma en Políticas Sociales.

Cuadro 1: Los paradigmas en Políticas Sociales en América Latina en el siglo XX

Periodo	Paradigma	Características	Modelo de PPSS	Políticas Públicas Implementadas	Áreas
1930- 1970	Modelo de Estado Keynesiano Fordista Nacional desarrollismo Estado nacional popular La Política social como inversión social	1- Estado regulador e intervencionista en materia económica (incluyendo la propiedad estatal de empresas de producción, servicio y comercio) 2- Incremento de la productividad y aumento del nivel de salarios y crecimiento de la demanda de los trabajadores 3- Movilización social	Universales	Inversión Pública en Infraestructura social  Programas de construcción con financiamiento público y/o privado Políticas de Empleo Políticas de Salario Políticas de Precios	Educación, Salud, capacitación de la fuerza de trabajo  Viviendas  Privado: aumento del consumo individual y familiar Posibilidad de movilidad social
1980- 2010	Modelo Neoliberal Crisis de la deuda de los `80 Consenso de Washington El ámbito social como un gasto estatal El concepto de PPSS como compensaciones sociales	1-Desregulación de la economía 2-Apertura del mercado en forma asimétrica 3-El sector público fue desarmado 4-El sector financiero adquirió autonomía en las áreas de producción y comercio 5-El Estado abandona sus funciones de promoción e integración social 6-Descentralización de los programas sociales	Sectoriales  Focalizadas	Privatizaciones  Fondos de Inversión Social  PTEC	Pensiones y jubilaciones Servicios sociales: salud, habitacional y seguridad social  Creación de empleos temporales, apoyos productivos, capacitación laboral, complementos alimenticios e infraestructura básica Pobreza, Educación, Salud, Alimentación y Nutrición

Fuente: Elaboración propia con base en Vilas (1997)

## 1. 2. Cambio de paradigma tras la crisis económica

A partir de la década de 1990 el paradigma de las nuevas Políticas Sociales aplicadas en América Latina se ajustaron al modelo neoliberal implantado tras el estallido de la crisis de la deuda en la década anterior. Las tendencias principales de la política social neoliberal fueron las siguientes: 1) la privatización y/o desregulación de la seguridad social; 2) la focalización de las políticas; 3) la descentralización; 4) el aumento del gasto social, 5) la apertura a la participación comunitaria y; 6) un mayor énfasis en el monitoreo y la evaluación (Repetto, 2003).

En primer lugar, las privatizaciones y/o desregulaciones de los servicios públicos, de los sistemas de pensiones y jubilaciones y de las obras sociales tuvieron como objetivos: a) incrementar la eficacia en la oferta de servicios; b) evitar las irracionalidades de “la gratuidad” y aliviar la crisis fiscal; c) fomentar la capitalización individual de los aportantes; y d) aumentar la participación de los sectores privados en el tema.

La focalización buscaba llegar a las poblaciones más necesitadas en un intento por mitigar las supuestas deficiencias de las políticas sociales (universales) del modelo keynesiano-fordista. Aunque Vilas (1997) sostiene que este mecanismo buscaba confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados, algunos ejemplos de ellos fueron los Fondos de Inversión Social (FIS) en Bolivia (1986), Guatemala (1989 y 1991), Honduras (1990) y Chile (1990). Los FIS buscaban aliviar, en el corto plazo, situaciones de pobreza extrema que podían derivar en conflictos sociales o políticos. Los fondos utilizados en los FIS fueron en su mayoría dinero proveniente del exterior, en concepto de préstamos blandos o donativos.

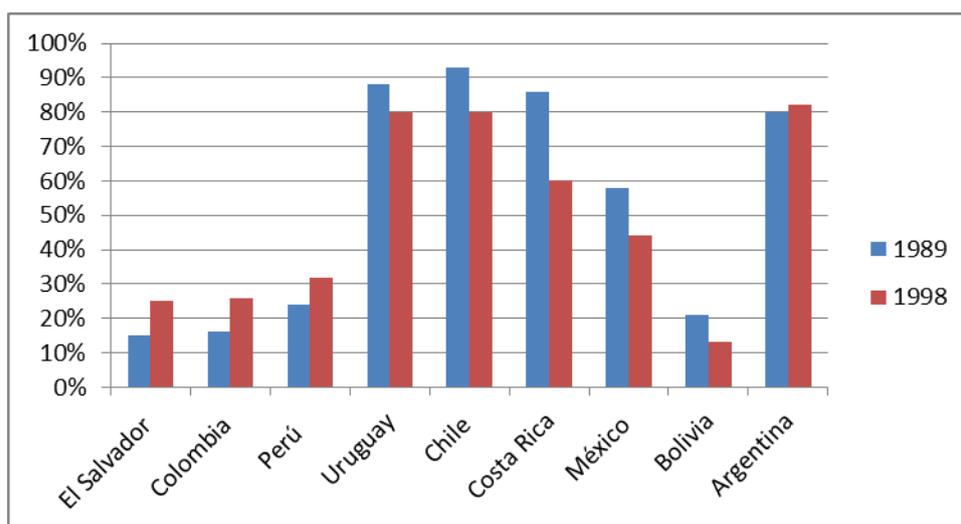
La descentralización pretendía alcanzar una mayor eficiencia de los recursos a través del traspaso de responsabilidades en la ejecución de las políticas a organismos de menor nivel (entidades locales, regionales o no gubernamentales). El aumento del gasto social se dio en varios países de la región a pesar de las fuertes restricciones fiscales, principalmente en las áreas de educación y salud. La participación de la sociedad fue aumentando a través de las acciones comunitarias promovidas desde las Organizaciones No

Gubernamentales (ONG) que buscaban “dar voz” a los sectores más vulnerables de la sociedad (Repetto, 2003: 3).

Finalmente, el creciente énfasis en la evaluación y el monitoreo se dio a partir de la necesidad de dar un seguimiento a este tipo de acciones estatales, a partir de los aparatos técnicos de la administración pública encargados de las políticas sociales, y con ello establecer mejores mecanismos de rendición de cuentas ante la sociedad.

Durante la década de 1990, se realizaron reformas sociales importantes en las políticas sectoriales. De esta manera, países como Argentina (1994), Uruguay (1996), México (1997) y El Salvador (1998) optaron por sistemas mixtos de seguridad social en los que se conjugaban la capitalización con una base solidaria. Otros países decidieron adoptar sistemas de capitalización individual como en los casos de Perú (1993) y Colombia (1994). De esta forma, mientras que en muchos países de la región aumentaron los porcentajes de cobertura de la seguridad social como en El Salvador, Colombia o Perú, en otros disminuyó la proporción de población cubierta como en Chile, México, Uruguay y Costa Rica ( ver Gráfico 1) (Cohen y Franco 2006).

**Gráfico 1: Porcentaje de población cubierta por la seguridad social en América Latina**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, CEPAL (2000)

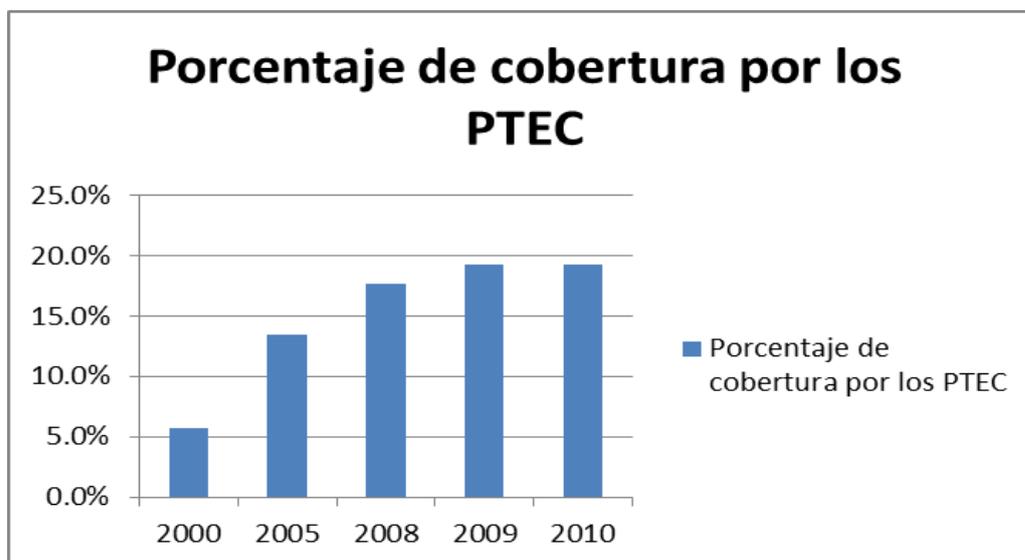
## **2. El nacimiento de los Programas de Transferencia Económica Condicionada o TMC**

Los Programas de Transferencia Económica Condicionada (PTEC), o Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) surgen desde mediados de la década de 1990 y en la actualidad forman parte de la política social de todos los países de América Latina. Estos programas se han constituido en herramientas políticas especialmente tras el Consenso de Washington que trajo consigo ajustes estructurales de gran calado. El diseño de estos programas se ha orientado a proveer una atención multidimensional a las familias vulnerables y en situación de pobreza extrema (PNUD, 2009: 1). El diseño de los PTEC busca combatir la pobreza estructural y disminuir las restricciones de recursos que afrontan los hogares más pobres de la sociedad. Para lograr estos objetivos, los PTEC solicitan un compromiso (corresponsabilidad) por parte de las familias en las áreas de educación y salud, principalmente.

### **2.1. Principales características de los PTEC**

Los PTEC operan en 18 países de América Latina y benefician a alrededor de 25 millones de familias, lo que representa aproximadamente 113 millones de personas, según la base de datos de programas de protección social no contributiva de CEPAL (2011). Esta población representa 19% del total de la región y los programas tienen un costo aproximado del 0,4% del PIB regional (Ver Gráfico 2).

**Gráfico 2: Porcentaje de población cubierta por los PTEC en América Latina entre 2000 y 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL (2010a; 20010b)

Todos los PTEC en América Latina comparten características semejantes en su estructura, y básicamente se instrumentan de la siguiente manera:

- Beneficios. Se entregan recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad;
- Compromisos. Los beneficiarios contraen responsabilidades en áreas como salud, educación y nutrición de sus hijos, aunque a veces se extiende a toda la familia. Los programas exigen a los beneficiarios que los niños y adolescentes acudan a la escuela, asistan a controles de salud, tengan la vacunación al día, vayan a charlas educativas periódicas sobre salud, nutrición y otros temas que tengan relación con el mejoramiento de su capital humano;
- Unidad de intervención. Es la familia, brindándole un papel protagónico a la mujer. Las madres se desempeñan como las principales receptoras de las transferencias, además de desarrollar otras funciones como promotoras de los programas y responsables de cumplir con los compromisos de los programas.

- Selección de los beneficiarios. Se realiza a través de métodos como la comprobación indirecta de medios en los hogares (*proxy means test*), la focalización comunitaria y la focalización geográfica.
- Población meta. Varía entre los países, pero principalmente se dirigen a familias en situación de pobreza o extrema pobreza, a familias en situación de riesgo social o a familias pobres no indigentes. Otros programas se enfocan en las personas en situación de pobreza y no en las familias y algunos se dirigen a zonas en situación de extrema pobreza como lo sostienen Cecchini y Madariaga (2011: 7).
- Criterios de elegibilidad. Pueden variar basándose en la familia o en los miembros de ella, o en la pertenencia de alguno de los miembros a distintas categorías como: mujeres embarazadas o en periodo de lactancia; niños y adolescentes en edad escolar; adultos mayores; o personas discapacitadas. Las edades de los beneficiarios varían de programa a programa (Cecchini y Madariaga 2011: 7).
- Tipos de transferencias. Se establecen a partir de tres aproximaciones principales: a) planas; b) según de la composición de la familia; y c) las características del beneficiario<sup>1</sup>.

### **3. Principales cambios acontecidos dentro de los PTEC**

Los principales cambios acontecidos dentro del paradigma de focalización desde la década de 1990 hasta finales de la primera década del siglo XXI, específicamente en los PTEC son los siguientes: 1) aumento del porcentaje de cobertura; 2) aumento del gasto social en PTEC; 3) la aplicación de evaluaciones a los programas por parte de organismos nacionales e internacionales; y 4) la progresiva implementación de sanciones.

---

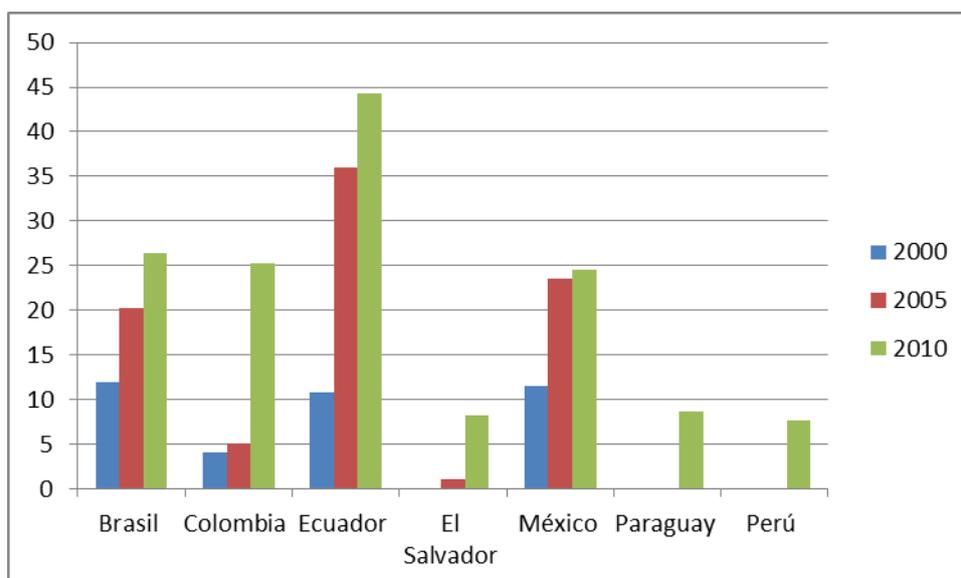
<sup>1</sup> Para las transferencias planas se establece un monto independiente de la composición familiar. Para calcular el monto se utiliza como referencia el costo de la canasta básica familiar de bajo costo o un porcentaje de la línea de la pobreza. La conformación del hogar toma en cuenta la cantidad de hijos de la familia, las mujeres en gestación, los niños lactantes y los adultos mayores para la asignación de mayores beneficios. La tercera aproximación guarda relación con la asignación de beneficios diferenciados dependiendo de las características de los beneficiarios (Cecchini y Madariaga 2011: 8).

### 3.1. Aumento del porcentaje de cobertura de los PTEC

Como se puede observar en el Gráfico 2, el porcentaje de población cubierta en América Latina por los PTEC ha aumentado de 6% en el año 2000 a 19% en el 2010 (CEPAL 2010a; 20010b). A pesar de que el paradigma de la focalización se instrumentó en las Políticas Sociales con el fin de dar prioridad a un grupo objetivo de la población para la entrega de beneficios sociales, como por ejemplo, la población más pobre de una sociedad (Candia et al. 2010: 13), la población beneficiaria ha aumentado año tras año en América Latina.

En el Gráfico 3 se puede observar el aumento del porcentaje de población cubierta por los PTEC para los países estudiados, donde resaltan los casos brasileño (*Bolsa Escola- Bolsa Família*), colombiano (*Familias en Acción*), ecuatoriano (*Bono de Desarrollo Humano*) y mexicano (*PROGRESA-Oportunidades*). Cabe señalar que en el caso brasileño y mexicano, sus programas se constituyeron en los más paradigmáticos en América Latina en materia de transferencias monetarias condicionadas.

Gráfico 3: Porcentajes de Cobertura de los PTEC en cuanto a la población total por país estudiado



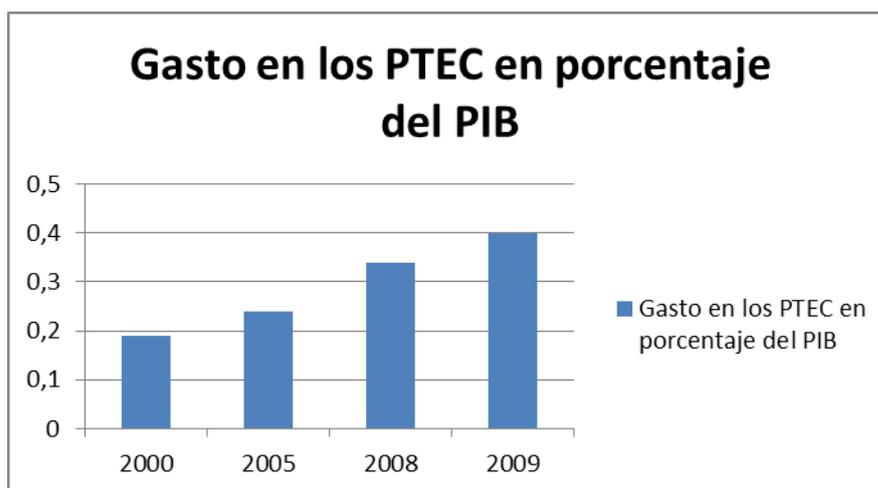
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cecchini y Madariaga (2011) y CEPAL (2011).

Bolsa *Escola* se inició en el año 1995 con el Gobierno del Distrito Federal en Brasil, luego otros municipios fueron implementando progresivamente programas similares (Pinheiro y Aguilar 2006: 22). En 1997, el Gobierno Federal implementó el PETI<sup>2</sup> para combatir el trabajo infantil y en el 2001 el Gobierno instrumentó el programa Bolsa *Escola* a nivel federal. Por su parte, el programa Oportunidades es la continuación de PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) que se inició en 1997 y al principio solo brindaba cobertura en las zonas rurales. En el año 2001 cambió su nombre a Oportunidades y amplió su cobertura a zonas semi-urbanas y urbanas de México. Entre las últimas incorporaciones a este programa se encuentran las siguientes transferencias monetarias: para el apoyo alimenticio, como el apoyo energético y a los adultos mayores (CEPAL, 2012).

### 3.2. Aumento del Gasto Social en AL

Por otra parte, otro de los cambios acontecidos dentro del paradigma de focalización ha sido el aumento del gasto social de los PTEC en los países latinoamericanos, como se puede observar en el Gráfico 4. El aumento ha sido notorio principalmente en la primera década del siglo XXI.

Gráfico 4: Gasto de los PTEC en porcentaje del PIB en América Latina

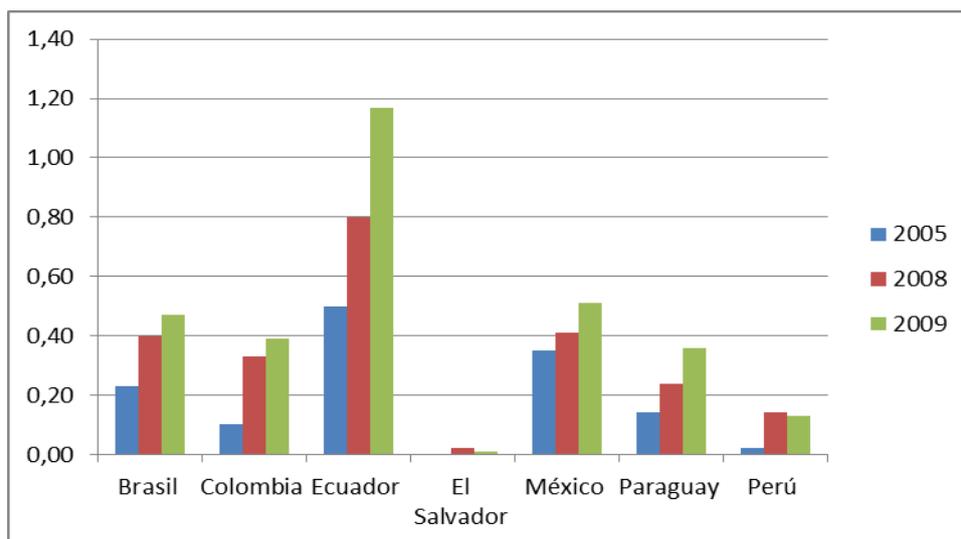


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cecchini y Madariaga (2011) y CEPAL (2011).

<sup>2</sup> PETI: Programa de Erradicación del Trabajo Infantil.

Respecto a los casos estudiados en este trabajo (ver Gráfico 5) el aumento del gasto en PTEC es importante principalmente en Ecuador, luego en menor medida en países como Brasil, México y Colombia, mientras que en el caso de Paraguay y Perú el aumento presenta cifras muy por debajo de los otros países. En el caso salvadoreño antes que un aumento se ha dado una disminución del porcentaje asignado al PTEC de dicho país.

Gráfico 5: Aumento del Gasto en PTEC en porcentajes del PIB nacional



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cecchini y Madariaga (2011) y CEPAL (2011).

### 3.3. Evaluaciones constantes por organismos nacionales e internacionales

Las evaluaciones de los PTEC por instituciones nacionales o internacionales brindan seriedad y respaldo a los programas. A partir de las evaluaciones se han conocido las debilidades y fortalezas de los programas y a partir de ello, se han implementado las sanciones en muchos países de la región y además, se han mejorado las condiciones para que los beneficiarios puedan cumplir con las exigencias de los PTEC.

A modo de ejemplo, en el caso brasileño, tras las primeras evaluaciones de los programas, se comenzó a asistir a las familias beneficiarias que no cumplían con los compromisos a través de trabajadoras/es sociales y psicólogos/as que brindaron apoyo y permitieron su reincorporación al programa. En el caso del

programa mexicano de combate a la pobreza ha sido el que más evaluaciones de impacto ha tenido en la región (CEPAL, 2012). Por lo tanto, respecto a las evaluaciones se puede inferir que a mayores exigencias, mayor compromiso de los beneficiarios y por ende, un mayor cumplimiento de los objetivos de los PTEC.

### 3.4. Implementación de sanciones

Tras las evaluaciones implementadas a los primeros PTEC (Brasil y México) en la región, comenzaron las recomendaciones relacionadas con la instrumentación de sanciones a las familias que no cumplen con las condicionalidades de los programas.

De los países seleccionados para este trabajo, en el Cuadro 2 se muestran quiénes implementan sanciones y en qué consisten las mismas.

Cuadro 2: Sanciones implementadas según programa y país

Programa	País	Sanciones	Implicancias
Bolsa <i>Família</i>	Brasil	Si	Primer incumplimiento: advertencia Segundo: penalización Tercero y cuarto: beneficio suspendido por 60 días Quinto: cancelación del beneficio
Familias en Acción	Colombia	Si	Suspensión del beneficio tras 3 incumplimientos consecutivos. Pérdida del subsidio si el estudiante no aprueba el año escolar
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	No	
Comunidades Solidarias	El Salvador	Si	Suspensión indefinida tras la ausencia o el incumplimiento de condicionalidades
Oportunidades	México	Si	Suspensión progresiva: mensual-bimestral- indefinida
<i>Tekoporá</i>	Paraguay	No	
Juntos	Perú	No	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cecchini y Madariaga (2011)

Como se puede observar en el Cuadro 2, algunos de los PTEC como “Bono de Desarrollo Humano” (2003), “Juntos” (2008) y *Tekoporá* (2005) no han instrumentado sanciones todavía. En cambio, los programas “Bolsa *Familia*”, “Familias en Acción”, “Comunidades Solidarias” y “Oportunidades” tienen sanciones contempladas.

En el caso de Ecuador y Paraguay, que no implementan sanciones en sus programas, una explicación plausible es la que ofrecen Schady y Araujo (2006) quienes sostienen que la no aplicación de sanciones puede deberse al planteamiento de varios estudios que han señalado que “para generar un efecto sobre el comportamiento de los usuarios”, solo basta que ellos “perciban que deben realizar contraprestaciones, sin que sea necesaria su verificación estricta” y la implementación de una sanción en caso de no cumplimiento.

No obstante, es importante señalar que en países como Brasil y México, las sanciones se han constituido como mecanismos de control del efectivo cumplimiento de las condicionalidades de los programas por parte de los beneficiarios, lo que promueve el logro de los objetivos propuestos por los PTEC. En el caso brasileño, como se ha señalado anteriormente, se brinda una asistencia especializada a las familias que no han cumplido con las condicionalidades en varias ocasiones y han sido suspendidas de los beneficios con el objetivo de conocer las causas del incumplimiento y brindarles asistencia para reintegrarse exitosamente al programa.

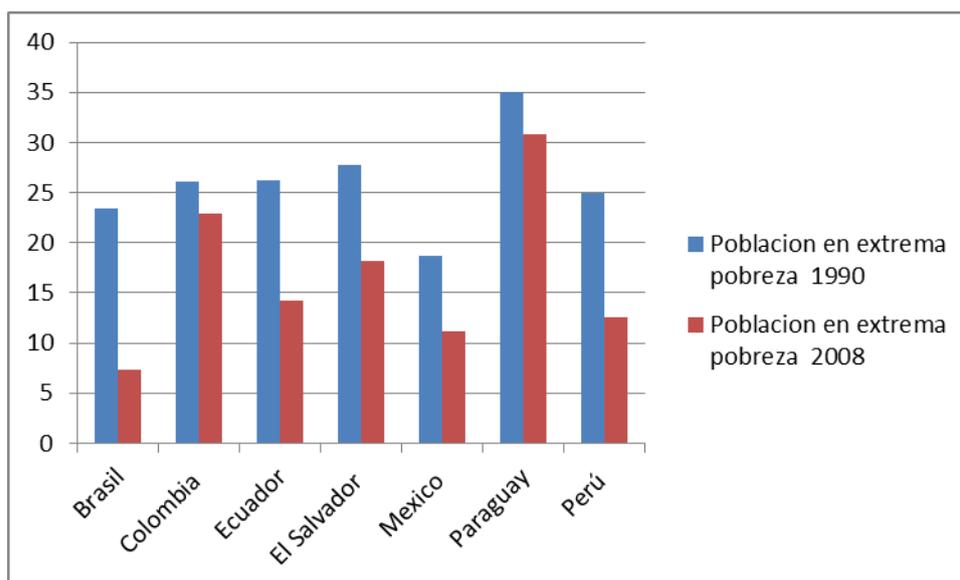
#### **4. Principales dificultades que presentan estos programas**

Este trabajo sostiene que las principales dificultades que presentan los PTEC son: 1) el combate a la pobreza todavía es una meta distante; 2) la superación efectiva de la pobreza por parte de los beneficiarios de los programas; 3) la necesidad de aumentar el gasto/ inversión social en los programas y; 4) la exclusión de aquellas familias en situación de pobreza sin hijos menores de edad y de las familias de inmigrantes.

#### 4.1. El “combate a la pobreza” es una meta distante.

Respecto al objetivo de los PTEC de “combate a la pobreza extrema”, esta investigación concuerda con Vilas (1997) quien afirma que si bien existen muchos programas que han sido muy bien diseñados, el objetivo de “erradicar la pobreza” resulta muy distante. De los casos estudiados en este trabajo (ver Gráfico 6) solo Brasil, Perú<sup>3</sup> y Ecuador han disminuido ostensiblemente la pobreza extrema (en 16,1; 12,4 y 12 puntos, respectivamente), mientras que países como El Salvador y México, sólo han disminuido relativamente sus porcentajes (9,5 y 7,5, respectivamente) y en el caso de Colombia y Paraguay, la disminución ha sido marginal (4,2 y 3,2, respectivamente). En general, salvo Brasil, los esfuerzos por disminuir la población en situación de pobreza en la región no se han traducido en cifras importantes.

Gráfico 6: Población en situación de pobreza extrema en los años 1990 y 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Naciones Unidas (2010)

En todo caso, los programas solo pueden aliviar las condiciones de pobreza de los beneficiarios, pero la salida de dicha condiciones resulta mucho más compleja debido al contexto político, social y económico de América Latina, una región marcada por profundas desigualdades y consecutivas crisis económicas

<sup>3</sup> El caso peruano debe estudiarse separadamente porque la disminución de la pobreza puede deberse, entre otros factores, al crecimiento macroeconómico que ha tenido en los últimos años, antes que a la inversión en programas sociales, que como se ha visto, ha sido baja.

en las últimas décadas. En ese sentido, queda pendiente una verificación de los datos sociodemográficos aquí analizados tras la crisis económica actual que se ha iniciado en el año 2008 para comprobar el impacto de la misma en aquellas áreas donde los países han tenido avances significativos.

4.2. La superación efectiva de la pobreza por parte de los beneficiarios de los programas.

En esta investigación se observa que la reducción de la pobreza de los países estudiados coincide con la implementación de los PTEC. Estos hallazgos coinciden con los informes de CEPAL (2010) y Naciones Unidas (2010) que señalan que el impacto de los PTEC ha sido positivo en la reducción del porcentaje total de personas en condiciones de pobreza extrema en la región. Sin embargo, es importante señalar que la reducción de las personas pobres no implica la superación efectiva de la pobreza de la población, lo que reitera las afirmaciones de Vilas (1997) quien sostiene que aunque los programas de “combate a la pobreza” hayan demostrado eficacia en la reducción del número de personas que se encuentran en situación de pobreza extrema ello no significa que estas personas ya se encuentren en condiciones de salir efectivamente de esta condición, porque para ello se requiere de un conjunto más amplio de factores estructurales de tipo político, institucional, económico y financiero que sobrepasan las capacidades y el alcance de las políticas sociales.

4.3. La necesidad de aumentar el gasto/ inversión social en los programas.

En aquellos países cuyos porcentajes de gasto social en los PTEC han sido mínimos los resultados en cuanto a disminución de la pobreza son marginales. Para lograr una mayor cobertura de las personas en condiciones de pobreza se hace necesario un mayor gasto en dichos programas. Una mayor inversión social aumenta la cobertura de la población en situación de pobreza, lo cual, brinda cierto alivio en dichas condiciones al cubrir requerimientos mínimos de educación, salud y nutrición en las familias beneficiarias de los programas.

4.4. La exclusión de aquellas familias en situación de pobreza sin hijos menores de edad y de las familias de inmigrantes. Este trabajo sostiene que

una de las falencias principales de los PTEC se basa en la exclusión de aquellas familias en situación de pobreza relativa o extrema que no tienen hijos menores a su cargo, lo que coincide con las críticas a los programas realizadas por Cechini y Madariaga (2011). Se considera que este criterio de elegibilidad estaría dejando a un importante número de familias en situación de pobreza fuera de los beneficios de este tipo de programas, lo cual concuerda con lo señalado por Standing (2007). No obstante, algunos programas aquí estudiados sí contemplan la entrega de beneficios a familias con adultos mayores y con personas con discapacidad. Otro problema de este tipo de programas se basa en la exclusión de familias de inmigrantes que por su estatus legal se ven impedidas de percibir los beneficios de los PTEC.

Respecto al debate entre universalización y focalización, Cecchini y Madariaga (2011: 30) sostienen que se puede argumentar que los PTEC (aunque utilizan mecanismos de focalización de recursos) apuntan a la universalización de los derechos sociales y económicos de todos los ciudadanos, empezando por aquellos que se ven privados en mayor medida de ellos, como los ciudadanos en situación de pobreza (CEPAL, 2006).

## **5. Conclusiones**

En esta investigación se ha observado que la reducción de la pobreza de los países estudiados coincide con la implementación de los PTEC. Estos hallazgos coinciden con los informes de CEPAL (2010) y Naciones Unidas (2010) los cuales señalan que el impacto de estos programas ha sido positivo en la reducción del porcentaje total de personas en condiciones de pobreza extrema en la región. Cabe apuntar que la reducción de las personas pobres no significa la superación efectiva de la pobreza de la población. La superación de la pobreza requiere de un conjunto más amplio de factores estructurales de tipo político, institucional, económico y financiero que sobrepasan las capacidades y el alcance de las políticas sociales.

Otro hallazgo importante en la investigación es el papel relevante que cumplen las sanciones y las evaluaciones para la efectividad de estos programas. Se

observa que a mayores exigencias mejores resultados. Aunque las primeras experiencias de implementación de condicionalidades se vieron determinadas por la predisposición de los beneficiarios y de sus condiciones socioeconómicas, con el tiempo las evaluaciones hechas a los programas han recomendado la introducción de componentes de asistencia psicosocial a las familias con el objetivo de aumentar el cumplimiento de dichas condicionalidades y con ello, el desarrollo de su capital humano.

Finalmente, se considera importante continuar con los análisis sobre el impacto de las políticas sociales en la región, ya que junto al aumento de la cobertura y del gasto existen otros factores económicos, políticos, sociales y culturales que promueven o limitan los avances en cuanto a la reducción de la pobreza en la región con mayor desigualdad a nivel mundial.

## **6. Bibliografía**

Adelantado, José (2004) "Las Políticas Sociales". En Creación de Materiales interpretativos e interactivos sobre política para una ciudadanía activa. Salamanca: Área de Ciencia Política, Universidad de Salamanca.

Disponible en:

<http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/materiales%20interpretativos%20e%20interactivos.pdf> Consultado: 12 de junio de 2013.

Amagada, Irma (1996) "El debate actual de las Políticas Sociales en América Latina". Nueva Sociedad, núm. 144, julio- agosto: 57-69.

Auyero, Javier (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires, Ediciones Manantial.

Candia, Alejandra (2010) "Comité de Expertos. Ficha de Protección Social". *Informe Final*. Santiago, Ministerio de Desarrollo Social.

Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011) *La trayectoria de los programas de transferencia con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012) *Programas de Transferencias Condicionadas. Bases de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/> Consultado: 12 de junio de 2013.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010a) *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010b) *Panorama Social de América Latina 2010*. Documento Informativo, Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt> Consultado: 23 de mayo de 2012.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000, *Equidad, Desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2006. *Panorama social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco (coords.) (2006) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Germani, Gino (1962) *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.

Kessler, Gabriel (1996) "Documento del Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil", Buenos Aires, Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación Argentina.

Naciones Unidas (2010) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Pinheiro Do Nascimento, Elimer y Aguiar, Marcelo (2006) *Bolsa Escola: historia y evolución*. Cuadernos de Investigación del IIFE. París: UNESCO.

Repetto, Fabián (2003) "Capacidad estatal: requisito para una mejor política social en América Latina". En VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponible en:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047522.pdf>

Schady, Norbert and Maria Caridad Araujo (2006). "Cash Transfers, Conditions, School Enrollment, and Child Work: Evidence from a Randomized Experiment in Ecuador." World Bank Policy Research Working Paper 3930.

Vilas, Carlos (1997) "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. En *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Vol. 36. Nro. 144, pp. 931- 951.