

# Cuadernos de Política Económica

001-2014



## **LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿UN *NUEVO* ROSTRO DE LA POLÍTICA SOCIAL?**

**MSc. Arlette Pichardo Muñiz**  
**Catedrática CINPE-UNA**

# Cuadernos de Política Económica



*Universidad Nacional*

*Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible  
(CINPE)*

**LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS  
CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
¿UN NUEVO ROSTRO DE LA POLÍTICA SOCIAL?**

***Autora:*** MSc. Arlette Pichardo Muñiz  
Catedrática CINPE-UNA  
Correo electrónico: [arlettepichardomuniz@una.c](mailto:arlettepichardomuniz@una.c)

***Editor:*** Ph. D Rafael Díaz Porras  
***Febrero 2014***  
***Heredia, Costa Rica***

338.9

P599p Pichardo Muñoz, Arlette

Los programas de transferencias monetarias  
condicionadas en América Latina y el Caribe ¿Un *nuevo*  
rostro de la política social?/ Arlette Pichardo Muñoz.\_ \_  
Heredia, C. R.: UNA-CINPE, 2014

79 p. ; 27 cm. – (Cuadernos de política Económica ;  
01- 2014)

Cuatrimestral

Contiene: Índice de cuadros, gráficos y mapas  
ISSN: 2215-4159

1. POLÍTICA SOCIAL 2. TRANSFERENCIAS  
MONETARIAS 3. AMÉRICA LATINA 4. CARIBE

Elaborado por: Marjorie Rosales Alvarado

## RESUMEN

El propósito fundamental de este documento es presentar un balance de las tendencias y situación actual de la política social en América Latina y el Caribe, ahora centrada – en gran medida – en la entrega de transferencias (fundamentalmente monetarias) concebidas como subsidios al ingreso familiar, focalizadas en hogares en condición de pobreza; a diferencia de su evolución anterior asociada – en lo fundamental – a la provisión de bienes y prestación de servicios. La metodología utilizada es investigación documental, con base en bibliografía especializada analizada con conocimiento de *primera mano* y sistematización de Bases de Datos de organismos internacionales. Para efectos de análisis se establece una periodización, destacando momentos o estadios de desarrollo, base para abordar como pregunta central: ¿cuándo, cómo y por qué la política social empieza a cobrar este *nuevo* rostro bajo el *alero* de la Protección Social? El estudio evidencia que la *novedad* estriba no solamente en la reorientación de las prestaciones, sino también en la estructuración y fisonomía del quehacer y accionar institucional, y que en la actualidad la política social – por lo menos en algunos países de la región – parece ocupar un lugar más destacado en la agenda gubernamental.

**Descriptor:** Política Social, Protección Social, Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, América Latina y el Caribe.

## ABSTRACT

The main goal is to bring forward a balance of the trends and current situation of Social Policy in Latin America and the Caribbean, at the moment centered – to a large extent – on the delivery / handing over of transfers (mainly money) or subsidies to the familiar income, focused on low-income households; unlike previous evolution related – basically – with de provision of goods and social services. The backbone of this study is Documentary Research, based on specialized bibliography analyzed with  *firsthand* knowledge, as well as Data Base systematization of international organizations. For purpose of analysis, we will help us weave (once a functioning periodization has been defined and set up) an inter-temporal analytical framework through both the various (sometimes, non-linear) stages of development, as the basement to approach the central question: when, how, and why does social policy morph into this new-faced entity below the eaves of Social Protection *scheme*? The study evidences that the novelty lies not so much on refocusing or, rather, reorienting handouts (be they monetary or otherwise), but changes on the structuring and physiognomy of institutional actions and processes; when nowadays the Social Policy – at least in some countries from the region – seems to occupy a more prominent place on the government agenda.

**Keywords:** Social Policy, Social Protection, Conditional Cash Transfers Programs, Latin American and the Caribbean.



## ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL.....	i
Índice de Cuadros.....	iii
Índice de Gráficos.....	iii
Índice de Figuras.....	iii
Índice de Mapas.....	iii
ABSTRACT.....	ii
ÍNDICE GENERAL.....	i
Índice de Cuadros.....	iii
Índice de Gráficos.....	iii
Índice de Figuras.....	iii
Índice de Mapas.....	iii
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL TEXTO.....	iv
Continuación.....	v
INTRODUCCIÓN.....	1
I. ANTECEDENTES.....	6
El ámbito de la Política Social.....	6
Origen y desarrollo del término.....	7
Mecanismos de operación.....	7
Tipologías de Política Social.....	8
Cuadro 1 Modelos para entender qué es la política social, según Titmuss.....	8
Cuadro 2 Los tres regímenes del Estado del Bienestar, según Esping-Andersen.....	9
Enfoques de análisis.....	10
II. METODOLOGÍA.....	11
Preguntas de investigación.....	12
Alcance del Estudio.....	12
Bases Metodológicas.....	13



Instrumentos y Procedimientos .....	13
<b>III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....</b>	<b>15</b>
Política Social: una preocupación de los Estados modernos.....	15
Evolución de la Política Social en América Latina y el Caribe .....	16
<i>Los orígenes</i> .....	19
<i>El despliegue</i> .....	21
<i>La crisis y el repliegue</i> .....	23
<i>El resurgimiento (o vigencia actual) y la revitalización</i> .....	24
Situación Social .....	27
.....	30
Protección Social .....	30
Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.....	36
Impacto de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.....	40
<b>SÍNTESIS Y CONCLUSIONES</b> .....	<b>44</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>52</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>58</b>
Inventario 1 Información Estadística de variables de interés en países seleccionados en América Latina y el Caribe .....	59
Inventario 2 Conceptualizaciones de Protección Social .....	60
<i>Definición originaria de la ECOSOC</i> .....	60
<i>La propuesta del Piso Mínimo de Protección Social de la OIT</i> .....	62
<i>La reconceptualización de la Protección Social impulsada por el Banco Mundial</i> .....	63
Figura 2 Superposiciones y límites entre Manejo Social del Riesgo, .....	66
Protección Social y Distribución, de acuerdo con el Banco Mundial .....	66
<i>La Protección Social según la CEPAL</i> .....	67
Inventario 3 Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe (en orden alfabético por país).....	70
Inventario 4 Programas de Pensiones No Contributivas en América Latina y el Caribe (en orden alfabético por país).....	74
Inventario 5 América Latina y el Caribe. Iniciativas de Dotación de Documentos Legales de Identidad .....	76
(en orden alfabético por país).....	76



Inventario 6 Evaluaciones del Impacto de Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe .....	78
--	----



## Índice de Cuadros

<a href="#">Cuadro 1 Modelos para entender qué es la política social, según Titmuss</a> .....	8
<a href="#">Cuadro 2 Los tres regímenes del Estado del Bienestar, según Esping-Andersen</a> .....	9
<a href="#">Cuadro 3 Evolución de la Política Social en América Latina y el Caribe (1929-2014)</a> .....	18
<a href="#">Cuadro 5 Principales diferencias de los Programas de Transferencias Condicionadas en relación con Programas de Entrega de Bienes y Servicios de momentos anteriores de la Política Social</a> .....	38
<a href="#">Cuadro 6 Balance del impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas</a> .....	40

## Índice de Gráficos

<a href="#">Gráfico 1 PIB per cápita para países seleccionado de América Latina y el Caribe. Principios de 1980, 1990, 2000 y 2010 (en US\$ 2005)</a> .....	28
<a href="#">Gráfico 2 Incidencia de la pobreza para países seleccionados de América Latina y el Caribe</a> .....	29
<a href="#">Gráfico 3 Coeficiente de Gini para países seleccionados de América Latina y el Caribe</a> .....	30

## Índice de Figuras

<a href="#">Figura 1 Inserción de las formas de operación de la política social</a> .....	8
<a href="#">Figura 2 Redefinición de arreglos del Care Diamond en el estadio actual de desarrollo de la</a> .....	45

## Índice de Mapas

<a href="#">Mapa 1 Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en el mundo. 1997 - 2008</a> .....	37
--	----



## LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL TEXTO

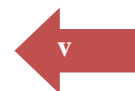
ALPRO	Alianza para el Progreso
ANSES	Administración Nacional de Seguridad Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BONOSOL	Bono Solidario
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CE	Comedores Escolares
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEN	Centro de Educación y Nutrición
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINAI	Centro Infantil de Atención Integral
CINPE	Centro Internacional de Política Económica
DUI	Documento Único de Identidad
ECOSOC	Comisión de Desarrollo Social del Consejo Económico y Social (por su sigla en inglés)
FAES	Fonds d'Assistance Economique et Sociale (por su sigla en francés)
FES	Fondo Económico-Social
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIAP	Federación Internacional de Administración de Fondos de Pensiones
FIS	Fondo de Inversión Social
	Familias por la Inclusión Social
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONCODES	Fondo Nacional Compensación y Desarrollo Social (ahora Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social)
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
FSE	Fondo Social de Emergencia
FSS	Fondo Social Suplementario
HIV/SIDA	Síndrome de Inmune Deficiencia Adquirida
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ILAE	Incentivo a la Asistencia Escolar
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
i.n.d.	Información No Disponible
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
MDS	Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (por su sigla en portugués)
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional (Chile)
	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social





MSR  
OCDE

Manejo Social del Riesgo  
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico



### Continuación

OdM	Objetivos del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PIB	Producto Interno Bruto
PJE	Programa Juventud y Empleo
PNA	Programa Nacional de Acceso a la Alimentación
PNP	Pensiones No Contributivas
PNC	Programa de Pensiones No Contributivas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PS	Protección Social
PTC	Programas de Transferencias Condicionadas
RMV	Renda Mensal Vitalicia (por su sigla en portugués)
RPS	Red Protección Social
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
S/f	Sin fecha
SEDLAC	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (por su sigla en inglés)
SIMAP	Social Impact Amelioration Program (por su sigla en inglés)
SIPO	Sistema de Población Objetivo
SISBEN	Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
TAE	Tarjeta de Asistencia Escolar
TCE	Transferencias Condicionadas en Efectivo
TCCTP	Targeted Conditional Cash Transfer Program
UNA	Universidad Nacional
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez.



## INTRODUCCIÓN

A manera de introducción se plantean las coordenadas básicas del contexto general en que se inscribe el tema de investigación y el planteamiento del problema de interés; así como, la estructura en general del documento de trabajo.

La política social desde sus origen hasta la actualidad ha transitado por rumbos diversos, tanto desde el punto de vista teórico como de su aplicabilidad práctica, condicionado ello – en lo fundamental – por el papel del Estado y las coordenadas básicas en que se sustenten los modelos y *estilos* de desarrollo societarios.

En ese contexto, al inicio del siglo XXI es posible afirmar que en América Latina y el Caribe la política social ha cobrado un *nuevo* rostro. En efecto, desde su incursión inicial su accionar se centraba – en lo fundamental – en la provisión de bienes y la prestación de servicios sociales (paquetes de alimentos, educación, servicios de salud, acceso a vivienda y otros ámbitos particulares destinados a satisfacer necesidades básicas y no básicas) diseñados – en términos generales – bajo premisas de universalidad y solidaridad. En contraste, en el momento actual y desde hace ya al menos un par de décadas, la tendencia cada vez más creciente es su enfoque en la entrega de transferencias (fundamentalmente monetarias, pero también en especie) concebidas como subsidios al ingreso familiar, definidas bajo el atributo de inversión en capital humano, condicionadas o no al cumplimiento de corresponsabilidades, en educación (asistencia escolar regular), salud (controles preventivos) y nutrición (consumo de alimentos), operando su asignación – en la mayoría de los países – en el marco de sistemas de focalización (geográfica y/o individual) dirigida a hogares en condición de pobreza (extrema, básica, en vulnerabilidad social o grupos de alto riesgo o condiciones especiales: niñez, madres embarazadas o lactantes, personas en condición de envejecimiento y/o personas con discapacidad).

Como cara *visible* de la política social ha emergido y cobrado vigencia con relativa fuerza, la implementación de Programas de Asistencia Social (no contributiva) bajo el *alero* de la Protección Social en su forma más elemental (nivel básico de bienestar económico) consistentes, en términos generales, en: (1) *Transferencias Monetarias*, (2) Registro o afiliación



a los Regímenes Subsidiados o No Contributivos de la Seguridad Social; (3) *Transferencias en Especie*; y, más recientemente, (4) *Programas de Apoyo al Empleo (WorkFare)*.

Durante el transcurrir el concepto de Protección Social ha ido evolucionado y transformándose y asumiendo énfasis diversos: (1) *capacidad de respuesta* en procura de satisfacción de necesidades básicas y cumplimiento de derechos humanos fundamentales desde su irrupción en el seno de la Comisión de Desarrollo Social del Consejo Económico y Social (ECOSOC, por su sigla en inglés); (2) propuesta del *piso mínimo* en la escalera de la seguridad social, definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); (3) reconceptualización como parte del Enfoque Social del Riesgo, impulsada por el Banco Mundial; y (4) desarrollos conceptuales y prácticos que promueven un enfoque de inclusión y derechos, a propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Con este estudio se aspira a contribuir con un *vacío* de síntesis interpretativa desde la perspectiva de la academia que, en los últimos años ha estado prácticamente ausente en el análisis de los procesos que en torno a la política social están teniendo lugar en la región; y, por su intermedio, se pretende aportar elementos para la difusión de un tema crucial en la formación de profesionales en Ciencias Sociales y áreas afines.

En ese tenor, el principal valor agregado del presente documento de trabajo es la convergencia de conocimientos, información y experiencias, cuyos esfuerzos en su mayoría resultan dispersos y su difusión restringida en círculos de interés. Es propósito del análisis hacer *visible* y accesible a un público amplio, con fines didácticos, la interpretación de la situación actual de la política social; y, de ser posible, visualizar sus principales coordenadas futuras.

En décadas recientes, particularmente en los últimos años, la producción de literatura en materia de protección social ha sido profusa. Especialmente en América Latina y el Caribe, a pesar que se ha contado con el impulso de organismos de la región como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), así como extra región como el Banco Mundial y otras entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el



Desarrollo (PNUD). No obstante, en general dicha producción ha tendido a quedarse circunscrita entre grupos de interés de las organizaciones internacionales y la institucionalidad de los países; y, aún en estos últimos, el enfoque ha sido más pragmático que teórico-metodológico.

Para el Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA) en Costa Rica, tal situación resulta relevante ya que el tema de la política social ha sido de su interés desde su creación, en que a partir de la experiencia y trayectoria de la Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe, capitalizó la experiencia de la Especialidad de orientación social, primero denominada Políticas de Empleo y Recursos Humanos y, posteriormente, Economía de los Recursos Humanos, haciendo énfasis en estudios de mercado laboral, distribución del ingreso y pobreza. Empero, sin adentrarse de manera directa en el enfoque de política social en forma comprehensiva.

La aproximación del CINPE a la política económica más allá de sus ámbitos tradicionales de intervención, los equilibrios macroeconómicos, la formación de capital, los aspectos fiscales, monetarios y cambiarios, para centrarse en un enfoque sectorial que privilegia ámbitos de interés como objeto de estudio, tales como la innovación, el turismo, la energía, la política agraria y otros ámbitos, valida su aproximación a la política social y a la política ambiental, por ejemplo, como ámbitos de definición de macro políticas o políticas marco.

En el caso de la política social tal acercamiento resulta particularmente pertinente, dado que históricamente la vinculación entre ésta y la política económica se ha dado bien por *exclusión*, admitiendo la disyunción entre ambas, asumiendo a la primera, en el mejor de los casos, como una función subsidiaria en relación con la segunda; o bien, por *complementariedad*, que aunque se reconoce la mutua interacción entre ambas, en los planes y en la práctica institucional, se asumen como *dualidad*, sin detenerse incluso a evaluar los efectos cruzados entre ambas. Obviándose en la mayoría de los casos el asunto medular en la formulación de la política social es que, por definición, cualquier política económica tiene implicaciones de política social; y, cualquier política social tiene implicaciones de política económica, en tanto constituyen un



espacio de acción vinculante de la intervención estatal tanto en materia de asignación de recursos, como de resultados e impactos esperados.

De tal forma que con este trabajo se espera aportar en la línea de la consolidación de la identidad institucional del CINPE, reafirmando su vocación internacional instituida por mandato del Consejo Universitario, en su creación y transformación de Maestría en Instituto con vocación de investigación y articulación de docencia en el nivel de postgrado.

En ese marco, este primer avance, publicado bajo la forma de *Cuaderno de Trabajo del CINPE*, correspondiente a un producto del Proyecto de Investigación “EL NUEVO ROSTRO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE AL INICIO DEL SIGLO XXI: Los Programas de Asistencia Social bajo el alero de la Protección Social”, tiene como propósito general brindar un *estado del arte* de la evolución y situación actual de la política social en América Latina y el Caribe, sus características y formas de operación; y, dentro de ello, las posibles perspectivas que se vislumbran.

La estructura del presente documento es la siguiente:

- ✓ *Antecedentes*: se realiza un repaso y revisión de la conceptualización y contextualización histórica de la política social, tipologías y enfoques de análisis.
- ✓ *Metodología*: delimitación del alcance exploratorio y de la base metodológica centrada en investigación documental, a partir de bibliografía especializada analizada con conocimiento de *primera mano* y sistematización de información proveniente de Bases de Datos de organizaciones internacionales.
- ✓ *Resultados y discusión*: despliegue de evidencias y argumentos para sustentar y acuerpar el interés central de este documento de trabajo, cual es mostrar que la política social en América Latina y el Caribe ha transitado por diversos estadios o momentos de desarrollo, desde su concepción inicial basada – en gran medida – en la provisión de bienes y prestación de servicios, hasta su situación actual ahora centrada en la entrega de transferencias (fundamentalmente monetarias, aunque también en especie) concebidas como subsidios al ingreso familiar, condicionados en su mayoría



al cumplimiento de condiciones o corresponsabilidades, focalizadas en hogares en condición de pobreza; lo que implica diferencias sustanciales con respecto al *estilo* de desarrollo y al modelo de la gestión de la política social y a los impactos reales o previsibles en la vida de las personas.

- ✓ *Síntesis y Conclusiones*: se realiza un balance de los diversos aspectos considerados en los antecedentes, la metodología, los resultados y discusión, de cara a la segunda fase del proceso de investigación en proceso.





## I. ANTECEDENTES

En este apartado se plantea, en términos generales y a manera de *bitácora* histórica, el ámbito de la política social y su conceptualización, desde su origen y desarrollo y sus formas de operación, hasta las tipologías de análisis más conocidas y difundidas y los enfoques de análisis utilizados.

### El ámbito de la Política Social

El ámbito de la política social es sumamente vasto pues debería abarcar prácticamente todos los dispositivos de la vida de las personas. Como cualquier otro ámbito de política, implica toma de decisión; tal toma de decisión – a su vez – puede reflejarse en una determinada modalidad de actuación o intervención, ya sea mediante la forma *pura* de acción o bien vía el mecanismo solapado de la omisión. La no actuación, aunque parezca un simple juego de palabras, supone un tipo particular de decisión: “*la decisión de no tomar decisión*”.

Desde una perspectiva weberiana, la política constituye el espacio *natural* del ejercicio del poder, por lo tanto su diseño implica acceso a recursos, y dado el supuesto pluralista de que éstos (tanto el poder, como los recursos) se distribuyen de manera desigual, la toma de decisión en materia de política para dar el paso hacia el diseño, con independencia del método de estructuración utilizado, es el resultado de interacciones múltiples entre actores diversos para quienes la toma de decisión y sus implicaciones representa intereses diversos. De tal manera que la sola referencia a la política pública implica adentrarse en el complejo ámbito de la articulación entre decisión, procesos y productos, resultantes de los intereses y tensiones entre racionalidades que se expresan en conceptualización, formas de acción, estilos de gestión y perspectivas o enfoques de interpretación, análisis y evaluación.

La delimitación del ámbito de acción de la política social, en tanto objeto de conocimiento y marco de la acción estatal, supone no perder de vista sus dimensiones: científica e histórica-axiológica; que, a su vez, fundamentan su evolución teórica, su significado y aplicaciones. En definitiva, desde el punto de vista conceptual, una política es social porque busca impactar a la sociedad genéricamente hablando; y como la sociedad la constituyen grupos y personas, en



forma más específica la política es social porque está destinada a afectar a los grupos y a las personas y dado que ese es el objeto de su atención, mantiene una cercanía inherente a su naturaleza con las ciencias humanas.

### Origen y desarrollo del término

Históricamente, el término Política Social (*sozialpolitik*) desde que se presume que lo utilizó por primera vez Robert von Mohl, a quien se le atribuye también el concepto *Estado de Derecho* y se introdujo en el lenguaje científico, ha sido objeto de variaciones sustanciales en su conceptualización y perspectivas o enfoques de interpretación. La teoría y práctica en muchos países, en particular los de más larga tradición en la materia, se acompasa al *calor* de los principales postulados o teoremas de la *Economía del Bienestar* (Pigou 1920) y la *Función de Bienestar* establecida bajo la premisa de *la mayor felicidad para el mayor número*<sup>1</sup>, que parte de la noción de *utilidad* de la filosofía liberal (Benthan, 1789 y Stuart Mill, 1863) bajo el principio de *optimalidad* o eficiencia (Pareto, 1906).

Si bien no resulta fácil llegar a una definición consensuada de política social, e incluso se ha indicado que pueden existir tantas definiciones como autores (Donati, 1985) cuestión que, por lo demás, podría carecer de importancia; pareciera existir un consenso histórico sobre su origen mediador entre sistema político y economía; y, por tanto, en su objetivo o fin último ligado en forma consustancial a mejoras en el bienestar de la población, actuando como un mecanismo de redistribución de los ingresos y la riqueza para tal fin.

### Mecanismos de operación

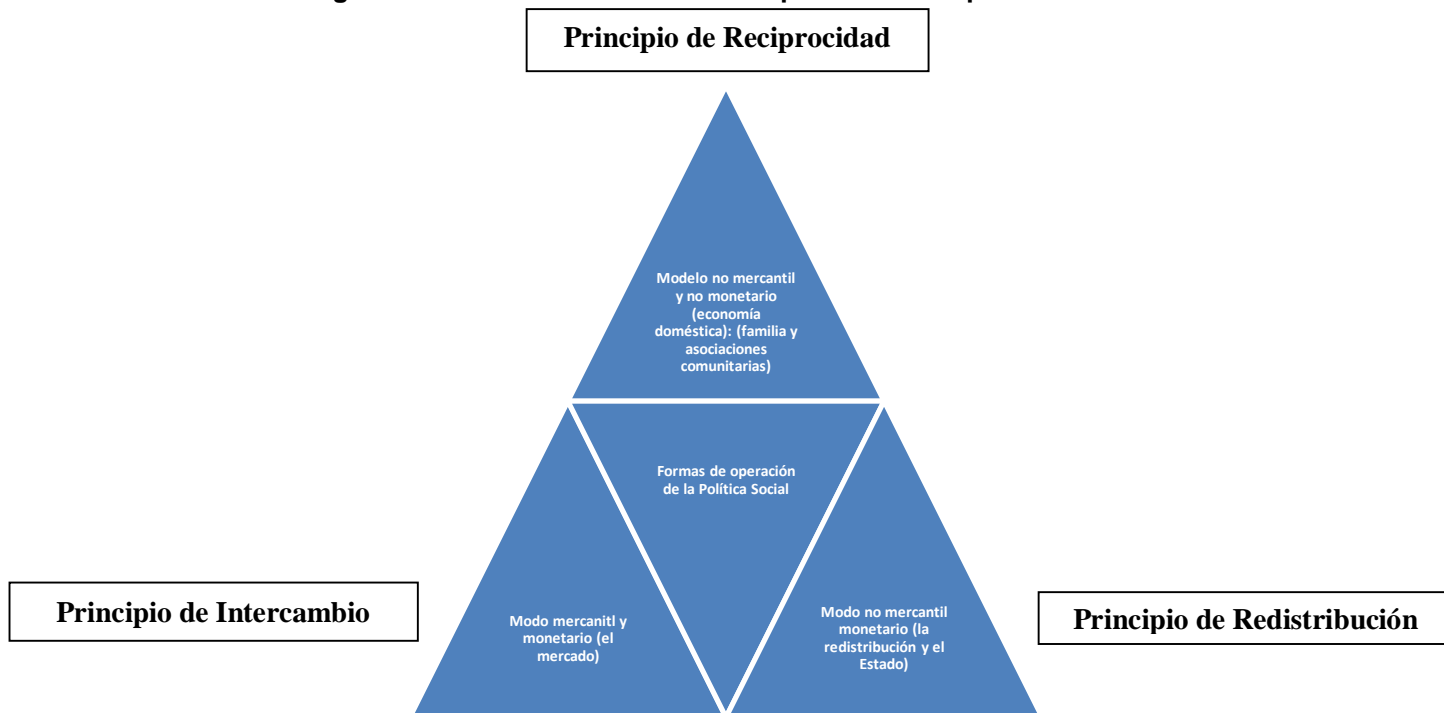
En tanto que sus mecanismos de operación, es posible señalar que se insertan, sintetizando el pensamiento de varios autores (siguiendo a Polanyi 2003: Caillé , Laville y Coraggio, 2009) en las formas de intercambio fundamentales o principios económicos sustantivos: (1) **principio de intercambio**: *modo mercantil y monetario* (el mercado); (2) **principio de redistribución**: *modo no mercantil monetario* (el Estado); (3) **principio de reciprocidad**: *modo no mercantil y no*

<sup>1</sup> Bentham menciona a Joseph Priestley como la fuente de este principio. Sin embargo, un autor indica que todo parece indicar que el primero en formularlo de manera explícita es Francis Hutcheson cuya principal obra fue publicada 43 años antes que la de Priestley (Hurtado, 2004, p. 71).



*monetario* (economía doméstica o la economía de la casa o el hogar que predomina en la familia y en las asociaciones comunitarias) (Figura 1).

**Figura 1 Inserción de las formas de operación de la política social**



Fuente: Elaboración propia, con base en Polanyi 2003, Caillé, Laville y Caraggio 2009.

### Tipologías de Política Social

Titmuss, en sus estudios publicados ya en 1958 (reeditados en 1974), establece lo que se ha dado en llamar una tipología pionera en materia de política social y al respecto indica que es útil examinar tres modelos contrastantes de las funciones de la política social, no para admirar su arquitectura, sino en tanto ayuda para entender qué es la política social; y, al respecto, indica que tentativamente es posible establecer tres modelos: (1) el Modelo de Bienestar Residual, (2) el Modelo Industrial de Desempeño y Logros y (3) el Modelo Redistributivo-Institucional (1954: p. 14) (Cuadro 1).

**Cuadro 1 Modelos para entender qué es la política social, según Titmuss**

Característica principal	Premisa fundamental
--------------------------	---------------------



Modelo de Bienestar Residual	Su formulación está basada en la premisa de que existen dos canales “naturales” (socialmente constituidos) por medio de los cuales las personas satisfacen sus necesidades: (1) el mercado y (2) la familia. Solamente cuando esos canales fallan entran las instituciones sociales a brindar soluciones temporales, con “el fin verdadero de enseñar a la gente a hacer las cosas” (Peacock, 1960, p. 11).
Modelo Industrial de Desempeño y Logros	Este modelo incorpora un rol significativo de las instituciones de bienestar social, como auxiliares de la economía. Sostiene que la satisfacción de las necesidades debe cumplirse en función de los méritos, el rendimiento del trabajo y la productividad. Se deriva de las teorías económicas y psicológicas relacionadas con incentivos, esfuerzo y recompensa y la formación de clases y grupos con <i>lealtades</i> . Ha sido descrito como el modelo <i>doncella</i> .
Modelo Redistributivo-Institucional	Este modelo considera al bienestar social como la institución de mayor integración a la sociedad, proveyendo servicios universales fuera del mercado para la satisfacción de necesidades. En parte está basado en las teorías de múltiples efectos de los cambios sociales y el sistema económico y en parte en los principios de igualdad social. Se trata básicamente de un modelo que incorpora un sistema de redistribución de los recursos a través del tiempo.

Fuente: Elaborado con base en Tittmus, 1954: p. 145-147 (Traducción libre).

Una versión apoyada en los desarrollos de Titmuss, bajo el atributo de *desmercantilización*, la estratificación social y el empleo como claves para establecer la identidad del Estado del Bienestar, identifica tres tipos de regímenes<sup>2</sup>, altamente diferenciados, cada uno de ellos con su propia lógica de organización, estratificación e integración social, debiendo sus orígenes a distintas fuerzas históricas y siguiendo trayectorias de desarrollo cualitativamente diferentes (1) conservador, (2) liberal y (3) socialdemócrata (Esping-Andersen, 1990; p. 2-3) (Cuadro 2).

**Cuadro 2 Los tres regímenes del Estado del Bienestar, según Esping-Andersen**

Regímenes	Supuestos básicos	Instituciones a las que acude la población por ayuda social
Conservador	La buena disposición para garantizar derechos sociales, condicionados a la moral, a la lealtad o a la convención.	Las corporaciones o gremios
Liberal	El mercado es emancipatorio; por tanto, el mejor soporte para la autoconfianza y la laboriosidad: la lógica de la mercantilización tiene primacía.	La familia, la iglesia y la comunidad
Socialdemócrata	Emancipación de la dependencia del mercado: Derechos sociales básicos mínimos.	El Estado

Fuente: Elaborado con base en Esping-Andersen, 1990 p. 145-147.

<sup>2</sup> Al decir del mismo autor: *Hablar de régimen denota el hecho de que, en la relación entre el Estado y la economía, están entremezclados sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos* (Esping-Andersen, 1990; p. 2).



Por su parte, Donati (1985) indica que la política social puede ser entendida bajo cuatro formas: (1) *Caridad*: forma más primaria o elemental; (2) *Control Social*: instrumento para asegurar en forma controlada mínimos de subsistencia de las condiciones de vida con el fin de poner a salvo el orden público, (3) *Reproducción Social*: mecanismo para la reproducción de las condiciones de vida de la fuerza de trabajo y (4) *Derecho Social de Ciudadanía*: concepción específica que se concentra en un tipo particular de derecho e implica una concepción global que abarca la diversidad de fuerzas y agentes sociales.

### Enfoques de análisis

El punto de vista más convencional de los enfoques de análisis de la política social, en correspondencia con la prestación de los *denominados* servicios sociales (educación, salud y seguridad social, de manera especial) tiende a centrarse en la forma de operación y evaluación (fundamentalmente *ex post*) de tales servicios. En contraste, el debate actual del análisis de la política social, como de otras políticas públicas, se organiza alrededor de varios enfoques de interpretación interactuantes: a nivel *micro*, a nivel *meso* y a nivel *macro*. El primero interesado en los resultados de los programas: el segundo, que se ocupa del accionar de las instituciones; y, el tercero, más orientado al *estilo* de desarrollo (en su forma adecuada, al estilo de la propuesta de Pinto, 2008), al modelo de gestión de la política social (para decirlo en términos más modernos) y a *descifrar* los impactos reales o previsibles en la vida de las personas.

El primer nivel, es decir el nivel *micro*, sigue interesado en la evaluación de la provisión de servicios o prestaciones ofrecidas a las poblaciones objetivo. Mientras que, el segundo, nivel *meso*, atiende situaciones particulares de la gestión de los mismos. Más concretamente, se abordan problemas derivados de la identificación de necesidades, la extensión de cobertura de los programas sociales según la población objetivo y mecanismos de financiamiento, los problemas de organización en la prestación de servicios y entrega de transferencias, la gerencia de los programas sociales, los esquemas de organización de provisión, reglamentación y ordenamiento de la oferta, la estructura de actores y su relacionamiento, las relaciones de poder y el papel de la cultura política clientelar. En ambos casos, en ocasiones con el propósito de extraer experiencias y *buenas prácticas*.



La visión a nivel *macro*, sin desdeñar el interés y aproximación a los aspectos de nivel *micro* y *meso*, tiene como propósito principal captar la direccionalidad de la política y en esencia la forma de organización y estructuración de los programas, caracterizándolos y comparándolos a gran escala, sin entrar en el tratamiento individualizado y pormenorizado o centrarse en el estudio *en sí* de cada programa, sino más en los mecanismos asociados que permiten esclarecer su naturaleza y contribución para tratar de determinar el *estilo* de hacer política social y los efectos de éste en la institucionalidad pública social, su conformación y desarrollo, las necesidades institucionales creadas en función de la operatividad del marco de acción y operación según el estilo que se trate, el alcance de los programas mediante la cobertura de acción y los principales impactos o incidencia en el bienestar de la población, en general y en aspectos específicos (bienestar económico, bienestar social, bienestar espiritual). Este es, justamente, el enfoque de análisis de este trabajo.

De esa forma el centro del debate se sitúa más allá de la discusión ideológica y al valorar condiciones y resultados, con independencia del signo de los mismos, se intenta superar así una de las debilidades en décadas pasadas, en que la discusión en muchos casos alrededor de conceptualizaciones y posiciones ideológicas no permitía captar la naturaleza y orientación de los programas sociales en la práctica y su cobertura real; y, por tanto, la construcción de modelos de evaluación de impacto social que permitieran, por ejemplo, medir los efectos de los cambios en la organización y regulación de los programas sociales, los efectos netos en grupos objetivos; o bien temas, como por ejemplo, la perspectiva de género, el enfoque de juventud y grupos excluidos y la expresión territorial y la capacidad redistributiva de tales programas en esos niveles de intervención.

## II. METODOLOGÍA

Como parte de la metodología de trabajo, a continuación se presentan las preguntas de investigación, se explica el alcance del Estudio y las bases metodológicas; así como, los instrumentos y procedimientos utilizados.





## Preguntas de investigación

A partir de los antecedentes sucintamente planteados en forma precedente, la pregunta clave que – para efectos de la primera fase de la investigación – orienta el proceso de análisis es la siguiente: ¿cuándo, cómo y por qué los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas se incorporan en el argot de políticos y técnicos y pasan a formar parte del instrumental de trabajo de la política social y a expresarse en cambios e innovaciones relevantes en el funcionamiento institucional, al punto que se convierten en el centro del accionar de los Programas de Asistencia Social bajo el alero de la Protección Social, configurando lo que podría denominarse como un *nuevo* rostro de la Política Social?

## Alcance del Estudio

Se trata de un estudio exploratorio, conducido por medio de *investigación documental* y análisis de información estadística proveniente de fuentes secundarias y terciarias. En términos generales, la metodología consiste en la revisión de bibliografía especializada, analizada a partir de conocimiento de *primera mano* y sistematización de información contenida en Bases de Datos de organismos internacionales alimentadas por los países<sup>3</sup>. Las fuentes de información estadística y de programas por excelencia son: (1) *Indicadores de Desarrollo Mundial* del Banco Mundial y Estadísticas sobre la pobreza y la desigualdad de la *Base de Datos Socioeconómicas para América Latina y el Caribe* (SEDLAC, por su sigla en inglés) del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) y el Banco Mundial; (2) *Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva* de la CEPAL, con información descriptiva y datos históricos de: (a) *Programas de Transferencias Condicionadas* y (b) *Pensiones Sociales*; (3) Esta última ampliada con información procedente de la Federación Internacional de Administración de Fondos de Pensiones (FIAP) y (4) Otras fuentes parciales procedentes de organizaciones diversas. Producto de la sistematización de información se generaron inventarios que se incluyen como anexos.

<sup>3</sup> Dado que el CINPE no cuenta con presupuesto de operación para la realización de investigaciones de campo, a menos que se cuente con financiamiento externo, no resulta posible acudir a la recolección de información basada en fuentes primarias, de ahí que se ha tenido especial cuidado en la selección de una metodología de trabajo que pueda realizarse por medio de las fuentes de información disponibles.



## Bases Metodológicas

La *investigación documental* es una reconocida técnica de análisis desde la tradición de la Sociología clásica (Comte, Durkheim, Weber y Marx) e incluso en la economía (Adam Smith y David Ricardo). Su aplicación involucra el uso de textos y documentos escritos (literatura, estudios y evaluaciones). Esta información es relevante para el foco de la investigación, en tanto que provee soporte para puntos de puntos y el desarrollo de argumentos; ya que, en términos metodológicos, el punto clave es la habilidad para utilizar los documentos disponibles como fuente de evidencia. La investigación documental (junto con las encuestas y el método etnográfico) es uno de los tres mejores métodos de investigación social. Además, de que resulta efectivo y de bajo costo, especialmente hoy en día por el amplio acceso a documentación por medios electrónicos.

## Instrumentos y Procedimientos

La literatura está repleta de documentos de diverso tipo sobre política social. En efecto, una búsqueda rápida utilizando el buscador *Google* registra un total de 3 070 000 de resultados, restringiendo la búsqueda a América Latina y el Caribe el número se reduce a 901,000 (al 10 de mayo de 2013: 5:32 de la tarde hora de Costa Rica). En ese sentido, una sistemática búsqueda de documentación especializada fue conducida, en orden de contar con literatura pertinente. Búsquedas manuales y electrónicas fueron realizadas. Publicaciones adicionales fueron identificadas a partir de la bibliografía consultada (efecto *cascada*). No obstante, se podría decir que de la profusa literatura sobre el tema, esta investigación es soportada principalmente por documentos primarios (definidos éstos como documentación proveniente de testigos *oculares*, esto es, autores personales y/o institucionales con experiencia en eventos particulares cubiertos en el estudio), aplicando conocimiento de *primera mano*, vale decir juicio *experto* basado en hechos o data “percibida” para la selección de la bibliografía especializada y su análisis.

Criterios de control de calidad fueron aplicados en la consulta y revisión de las fuentes de información. En términos generales, tales criterios fueron: (1) *Autenticidad* relativo a que la evidencia presentada es genuina y la fuente de su origen incuestionable; (2) *Credibilidad*, referido a si la evidencia es típica de su clase; (3) *Representatividad* que significa que dentro de la documentación revisada se constituye en una muestra de alta fidelidad; y (5) *Significación*, que se refiere a si la evidencia es clara y comprensible (Scott 1990: 1-2 traducción libre).



En resumen, la información relevante obtenida permite organizar los resultados y discusión del Estudio, en esta primera fase, en dos líneas de trabajo de la evolución y tendencias de la política social en América Latina y el Caribe, complementarias y articuladas entre sí: (1) *momentos o estadios de desarrollo* que da paso a una periodización y al establecimiento de tipologías de acción; y (2) *evidencias* que permiten *acuerpar* la tesis central del Estudio.

En la primera línea de trabajo, se establecen criterios para identificar *hitos* de relevancia, pues no se trata de reconstruir la historia *paso a paso*, sino de identificar hechos – en la medida de lo posible – que marcan *ruptura* y determinan cambios relevantes en el quehacer y accionar de la política social en la región. Como guía de orientación para el ordenamiento y sistematización del análisis, se delimitan como elementos de interés a los siguientes: (1) *Factores determinantes* (hechos económicos y políticos relevantes en la adopción de un estilo determinado de política social), (2) *Orientación hegemónica* (o intencionalidad del quehacer de la política social), (3) *Cobertura preferencial* (Población Meta), (4) *Instrumental de Análisis* y (5) *Enfoque de Evaluación*. Adicionalmente, se identifican, a modo de ejemplo, experiencias relevantes de países. A título ilustrativo, y sin ánimos de simplificación, para un conjunto de países de los cuales se dispone de información confiable y comparable, a principios de las últimas cuatro décadas: 1980, 1990, 2000 y 2010, se utilizan tres indicadores de interés, que, aun a sabiendas de sus limitaciones para reflejar en todas sus dimensiones la situación social, se consideran: (1) *Producto Interno Bruto (PIB) per cápita*, (2) *Incidencia de la pobreza* y (3) *Coeficiente de Gini*, en tanto medida de desigualdad.

En la segunda línea de trabajo, se examina el concepto de Protección Social y las coordenadas básicas de las conceptualizaciones más difundidas y utilizadas en el debate, marco en el cual tienen cabida los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). En ese sentido, se presentan los principales cambios o innovaciones institucionales generados para su accionar, para luego profundizar en los alcances de los Programas de Transferencias Monetarias y en algunas consideraciones sobre su impacto a partir del estado del arte de las evaluaciones realizadas.



### III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Este capítulo se inicia introduciendo a la política social en tanto preocupación de los Estados modernos; seguidamente, con base en la periodización construida, se despliega su evolución y tendencias y algunos indicadores de la situación social, hasta abarcar su estado actual, centrado en Programas de Transferencias Condicionadas, fundamentalmente monetarias, mostrando evidencias de lo que podría denominarse como el *nuevo* rostro de la Política Social en América Latina y el Caribe.

#### **Política Social: una preocupación de los Estados modernos**

La preocupación por el mejoramiento de la condición y calidad de vida de las personas, especialmente aquellas que viven en situación de pobreza material, en un entorno de vulnerabilidad social o en condiciones especiales, podría decirse que resulta consustancial al desarrollo de la humanidad. No obstante, a cada época o momento histórico corresponden especificidades y particularidades de distinta naturaleza.

Si bien es cierto que a lo largo de la historia las sociedades han engredado un interés más o menos generalizado, por quienes menos tienen o necesitan algún tipo de asistencia social, se podría decir que la política social en tanto interés y objeto de atención de los Estados Nacionales, es una creación, o si se quiere un legado en su expresión más completa, de principios del recién finalizado siglo XX. Y, no podría ser diferente, porque el ejercicio de la política social, como de cualquier otra política, requiere de un Estado con voluntad política, que le confiera legitimidad al proceso, para decirlo en palabras de Max Weber y que movilice recursos de poder (en todo el amplio sentido de la expresión). Vale decir, hace falta un Estado que no actúe únicamente como árbitro, gendarme o *vigilante de la ley y el orden*, en el contexto del Estado Liberal: *“laissez faire, laissez passer”*.

Es, entonces, en el marco del capitalismo avanzado, con las necesidades de reconstrucción derivadas de las guerras mundiales<sup>4</sup> y de forma más acabada con las consecuencias de la crisis de 1929, que el Estado consolida su carácter interventor en la vida nacional al compás de

<sup>4</sup> Recuérdese, por ejemplo, el Tratado de Versalles que establece que la reconstrucción de Europa devastada por la desolación producida por la primera guerra mundial debería ser una tarea del Estado.



las políticas Keynesianas<sup>5</sup>, con participación creciente en el desarrollo económico, a través de la regulación de precios, la fijación de salarios, el cobro de tasas impositivas, incursionando incluso en forma directa en la producción<sup>6</sup>. El debate sobre la importancia y pertinencia de la política social y la forma de actuación de los Estados Nacionales cobra vigencia en ese ámbito, como resultado de las luchas y conquistas de importantes sectores (corporaciones o gremios y la Doctrina Social de la Iglesia)<sup>7</sup>. En varios países de Europa, en Estados Unidos de América y en Canadá, la política social adquiere importancia y complejidad especialmente a partir de la segunda postguerra y se encarga de prestar determinados servicios, fundamentalmente en educación, salud y seguridad social. Tales acciones adquieren importancia y complejidad, bajo el denominado *Welfare State* (Estado Benefactor o de Bienestar). El capitalismo *salvaje* (centrado en producción y consumo) enarbolando las banderas del progreso y la opulencia, da paso a la preocupación creciente por el pleno empleo y la seguridad social; y, al compás, al surgimiento y desarrollo de la filantropía como forma de reivindicación social, vía actividades de socorro y ayuda mutua dirigidas a las personas más pobres.

### **Evolución de la Política Social en América Latina y el Caribe**

En América Latina y el Caribe, como también ocurre en otras partes del mundo, la evolución de la política social está signada por diversos momentos, a contrapelo con las características de los modelos de desarrollo y la orientación y preeminencia de la política económica.

Con base en lo anterior y la concepción, implícita o explícita, de la cuestión social, una clasificación de su acontecer (Franco, 1996, p. 1-4) es la siguiente: (1) Crecimiento *hacia afuera*: en el cual la política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales; aunque se le empezó a conceder prioridad a la educación básica y fueron surgiendo mecanismos de autoprotección (privada), como las organizaciones cooperativas bajo la forma de *mutualismo* orientadas a la protección de la salud; (2) Sustitución de importaciones (desarrollo *hacia adentro*) cuyo motor era el mercado interno, y en lo social con marcado énfasis

<sup>5</sup> Una caracterización magistral de los hechos sociales que configuran al Estado interventor se encuentra en Sunkel y Paz 1978.

<sup>6</sup> Invirtiendo en aquellas ramas de la economía que no resultan rentables para el capital privado, porque la inversión es de más alto riesgo, su recuperación es más lenta o el volumen de inversión no está al alcance de capitales privados.

<sup>7</sup> Un interesante trabajo (Piven y Cloward, 1971) plantea que en los países desarrollados las medidas sociales siempre han sido implementadas con el objetivo de reducir la intranquilidad entre los pobres y muestra que las funciones sociales del Estado dependen directamente, tanto en existencia como en su ritmo y modalidades, de la intensidad de la movilización popular, ya sea como efecto de las luchas, ya sea como tentativas del Estado para desarmarlas por anticipado.



en la protección de trabajadores asalariados; y (3) Modelo posterior al ajuste, caracterizado por la búsqueda de competitividad de bienes que incorporan progreso técnico y un creciente interés en la inversión en capital humano. A esa caracterización, otros autores (Cechini y Martínez, 2011, p. 28), agregan el momento actual del siglo XXI, correspondiente a un modelo de desarrollo de competitividad sistémica, caracterizado por un enfoque selectivo centrado en la protección social como asistencia y acceso a la promoción y garantía ciudadana.

Desde un punto de vista más amplio, y quizás más abarcador de lo acontecido en Centroamérica, República Dominicana e incluso en la franja colindante de América del Sur (Venezuela, Colombia y Ecuador), es posible marcar un transitar que admite identificar hitos históricos para construir y caracterizar una periodización de cuatro momentos o estadios de desarrollo, con características y resultados diferenciados entre sí, pudiéndose incluso subdividir el último de los momentos considerados en dos sub momentos en su interior:

1. Los *orígenes*, asociados al Estado interventor, regulador, planificador y empresario con funciones productivas en lo económico y de protección de riesgos y asistencia social.
2. El *despliegue*, cuya fuerza motora la constituye la Alianza para el Progreso (ALPRO), que impulsa a la Planificación del Desarrollo y a un modelo de Política Social fundamentada en programas de acción como condición para canalizar ayuda internacional, en procura de potenciar la democracia y salvaguardar la libre empresa, impulsando reformas sociales.
3. La *crisis* que, a su vez, es reflejo de diversas, concomitantes y relacionadas manifestaciones de crisis: crisis de la deuda, crisis del modelo de desarrollo industrial, crisis del Estado Benefactor, crisis del pensamiento económico y social, crisis de la planificación; cuyas consecuencias más inmediatas se manifiestan en un *repliegue* de la acción social estatal vía el constreñimiento del gasto social y la reducción del *tamaño* del Estado, en el marco de la apertura de la economía y la liberalización económica y financiera.
4. El *resurgimiento* o lo que podría denominarse como su *vigencia* actual en que cobra fuerza la implementación de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), fundamentalmente monetarias, bajo el *alero* de la Protección Social en una magnitud tal, en





términos de cantidad de programas y cobertura de los mismos, que marca lo que podría denominarse como una *vitalización* de la política social (Cuadro 3).

**Cuadro 3 Evolución de la Política Social en América Latina y el Caribe (1929-2014)**

Criterio/ Periodización	1 1929-1961	2 1961-1980	3 1980-1990	4 1990 -2000 2001 en adelante
<b>Estadio de Desarrollo</b>	Orígenes	Despliegue	<i>Crisis y repliegue</i>	Resurgimiento (o <i>vigencia actual</i> ) <i>Revitalización</i>
<b>Factores determinantes (hechos económicos y políticos relevantes)</b>	Estado Interventor (e interlocutor) e incluso productor y empresario. Primeras experiencias de planificación nacional.	Revolución Cubana Suscripción de la Alianza para el Progreso (ALPRO) Democratización <i>Despegue</i> de la Planificación del Desarrollo	Crisis deuda externa Crisis modelo de desarrollo Crisis Estado Benefactor Crisis del pensamiento económico y social Crisis de la planificación Conflictos políticos Década Pérdida Liberalización Financiera Ajuste Estructural Reforma Estado ( <i>vuelta</i> funciones básicas) <i>Tigres Asiáticos</i>	Ajuste con <i>rostro</i> humano Desarrollo Humano Desarrollo Sostenible Cumbre de Río Consenso de Washington <i>New Public Management</i> Planificación Institucional Objetivos del Milenio (OdM)  <b>DEMOCRATIZACIÓN GLOBALIZACIÓN</b>

Continúa...



## Continuación Cuadro 3

Orientación hegemónica (o intencionalidad de la política social)	<b>Welfare State:</b> de la caridad como expresión de la <i>bondad</i> del “patrón”, a la protección de riesgos (seguros sociales) y ayudas sociales (asistencia)	<b>Prestación de servicios sociales básicos</b> (educación, salud, vivienda) y entrega bienes (paquetes de alimentos y otros)	<b>Compensación:</b> (Fondos de Emergencia luego denominados como Fondos de Inversión Social)	<b>Programas de Transferencias Monetarias (Subsidios al Ingreso Familiar focalizados en familias en condición de pobreza).</b>	
Cobertura preferencial	Población asalariada Población pobre	Universal	Extrema Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza en general (en condición de riesgo y vulnerabilidad)
Instrumental Análisis	Económico	Socio Económico	Financiero	Gerencia Social	Gestión orientada a Resultados
Enfoque Evaluación	-	<b>Beneficio/ Costo</b>	<b>Costo/ Eficiencia</b>	<b>Cobertura Metas (eficacia y eficiencia)</b>	<b>Evaluación de Impacto Evaluación Cualitativa</b>
Experiencias relevantes de países	<b>Grupo Pionero Alto en seguros sociales</b> (Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Costa Rica) <b>Asistencia Social:</b> <b>Argentina</b> (Perón) <b>México</b> (Cárdenas) <b>Brasil</b> (Getulio Vargas) <b>Costa Rica</b> (Calderón Guardia) <b>Chile</b> (Ibáñez)	<b>Política Social:</b> <b>Cuba</b> (preeminente) <b>Costa Rica</b> (complementaria) <b>Chile</b> (subsidiaria)	<b>Fondos Sociales:</b> <b>Bolivia</b> FSE (luego FIS) <b>Chile</b> FOSIS <b>Honduras</b> FHS <b>El Salvador</b> FIS <b>Nicaragua</b> FISE <b>Panamá</b> FES <b>Guyana</b> SIMAP <b>Haití</b> FAES <b>Perú</b> FONCODES	<b>Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC):</b> <b>Brasil</b> (Hambre Cero, Bolsa Alimenticia, Bolsa Escola, Bolsa Familia) <b>México</b> (PROGRESA-Oportunidades) <b>Colombia</b> (Familias en Acción, que después da paso a Red Juntos, ahora Red Unidos) <b>Chile</b> (Chile Solidario) <b>Costa Rica</b> ( <i>Superémos</i> suspendido y luego retomado como <i>Avance</i> mos). <b>República Dominicana</b> (Programa Solidaridad) <b>Surinam</b> (Social Protection Support Program) <b>Jamaica</b> (Program of Advancement Through Health and Education (PATH).	

Fuente: Elaboración propia con base en experiencias previas.

**Los orígenes**

En América Latina y el Caribe, los antecedentes de la política social se pueden encontrar en la prioridad concedida en algunos países a la gratuidad de la educación y a la prestación de



servicios de salud; así como, a iniciativas de solidaridad social, incluso provenientes de manos privadas<sup>8</sup>. Sus orígenes se sitúan en la conformación y desarrollo del Estado Interventor (e interlocutor) e incluso productor y empresario y de los movimientos sociales; lo que, de alguna manera, explica los alcances de la política social en los distintos países y momentos históricos.

Esta primera fase o estadio de desarrollo de la política social ocurre al compás de las primeras experiencias de planificación nacional (por ejemplo en México y en el llamado *cono sur*: Uruguay, Argentina, Brasil y Chile), que surgen bajo la influencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el papel de disciplinar el proceso de industrialización sustitutiva y resolver la preocupación por la velocidad del crecimiento económico. Para tales propósitos se formulan planes nacionales de desarrollo, de alcance global y con un horizonte temporal de mediano plazo, Obviamente, que desde esa perspectiva, el marco de referencia del instrumental de análisis derivado de la disciplina económica, no permite o no da cabida a la formulación coherente de una política social como decisión de Estado y muchos menos su evaluación<sup>9</sup>.

No obstante, en ese contexto, se pasa de la caridad como expresión de la *bondad* del “patrón”, a la protección de riesgos sociales de la población asalariada para efectos de expansión y reproducción de la fuerza de trabajo y a las ayudas o asistencia social dirigida de manera preferente a la población en condición de pobreza extrema.

En el primer caso, se destacan el llamado grupo *pionero alto* (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica) que empezaron con el establecimiento de seguros sociales (salud y pensiones) a partir de la década de 1920 (Mesa-Lago, 2004: p. 13). En el segundo, las versiones más explícitas de asistencia social tienen expresión en los Gobiernos Populistas de Juan Domingo Perón en la Argentina<sup>10</sup>, Lázaro Cárdenas en México y Getulio Vargas en Brasil. Chile y Costa Rica representan, si se quiere, los casos más acabados del Estado del Bienestar,

<sup>8</sup> En alguna medida al estilo de las llamadas *leyes de pobres* en el capitalismo avanzado.

<sup>9</sup> En ese momento, la evaluación en general se circunscribía a valorar la rentabilidad económica y recuperación de la inversión, principalmente de proyectos de infraestructura física y desarrollo productivo.

<sup>10</sup> Eva Perón entregando cajas de dientes, vestidos de novia, sillas de ruedas, muletas, etc., maravillosamente descrito en *Santa Evita* (Martínez, 1997); que, en su momento, dio paso a la *caricatura* del “asistencialismo”.



cuya característica más relevante es la inversión en capital humano, vía la ampliación de la cobertura en educación, el acceso a servicios de salud y seguridad social<sup>11</sup>.

### ***El despliegue***

El auge los movimientos populares, cuya manifestación más significativa la constituye el triunfo de la revolución cubana, lleva a la suscripción de la Alianza para el Progreso (ALPRO) por los países pertenecientes a la Organización de Estados Americanos (OEA) con excepción de Cuba. En la Declaración a los Pueblos de América, signada en Punta del Este (Uruguay) en agosto de 1961, los países se comprometían a perfeccionar las instituciones democráticas, acelerar el desarrollo económico-social, ejecutar programas de vivienda, impulsar programas de reforma agraria, asegurar a los trabajadores una justa remuneración y condiciones de trabajo, acabar con el analfabetismo, desarrollar programas de salubridad, reformar las leyes tributarias, mantener una política monetaria y fiscal, estimular la actividad privada, dar solución a la variación excesiva de precios y acelerar la integración. Para cumplir con ese cometido se establecía complementar los esfuerzos internos con ayuda externa. Los Estados Unidos se comprometían con ayuda financiera y técnica. Por su parte, bajo el lema de desarrollo económico y progreso social, por medio de la realización de reformas, los países de América Latina se comprometían a formular “... *programas nacionales amplios y debidamente estudiados para el desarrollo de sus economías como las contribuciones de cada uno a la Alianza para el Progreso*”.

Como resultado, la Planificación del Desarrollo en América Latina y el Caribe tiene un amplio *despegue*, (se profundizan las experiencias existentes y prácticamente en todos los países se crean Instancias de Planificación Nacional) con un giro significativo, pues se empieza a mostrar interés por la dirección del crecimiento y no tanto por la velocidad (aunque sin llegar a un acuerdo sobre la orientación y sentido del crecimiento). Los aspectos operativos de la planificación (formulación de programas y proyectos) adquieren predominio, en particular los denominados aspectos *sociales* del desarrollo, vía prestación de servicios básicos (ampliación

---

<sup>11</sup> En el caso del primero ya la Constitución Política de 1925 declara de atención preferencial el derecho al trabajo, a la educación, a la salud y al seguro social. En el segundo, se aprueba el Código de Trabajo, se crea la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) e incluye el Capítulo de Garantías Sociales en la Constitución Política de 1949, junto a otras medidas de interés nacional.



de la cobertura y niveles de educación y salud) y entrega de bienes (paquetes de alimentos, programas de viviendas, reparto de tierras) en forma universal. En cierto modo, se empieza a modificar y ampliar el instrumental de análisis y aplicar evaluación de programas y proyectos, utilizando el enfoque beneficio/costo y desarrollando criterios e instrumentos propios de la llamada metodología de precios sociales o precios *sombra*.

En los círculos académicos se intensifica el debate de la política social, en tanto objeto de estudio, atención e intervención, en particular desde la óptica de las disciplinas humanas. Diversas definiciones se construyen y se discuten acerca de su fin último. Entre ellas, su noción de intervención estatal con capacidad para reducir las desigualdades sociales, o bien como interludio para erradicar la pobreza; sin faltar la *lectura* política de quienes cifraban en la política social un instrumento para promover y preservar la legitimidad del orden social vigente. De esas definiciones que se pueden situar a lo largo de un *continuum* con algunos casos extremos, fueron surgiendo definiciones intermedias, siendo la mayor vigencia y alcance en la región, la que empezó a situar a la política social por su orientación hacia la satisfacción de las necesidades básicas (Franco y Palma 1981, Demo 1978, Molina y Piñera 1970 y Graciarena 1979; entre otros autores). En alguna medida, aunque tímidamente, también se hace sentir la *oleada* del llamado *movimiento* de los indicadores sociales.

No obstante, la ampliación generalizada de programas sociales no se llega a lograr una articulación adecuada con las decisiones económicas. Al punto que en noviembre de 1980, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) presenta ante la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, un estudio donde con base en el análisis de 20 países, clasifica la importancia dada a las políticas sociales en tres tipos de experiencias (1982, p. 47-50): (1) *preeminente*, que implica una persecución directa de objetivos sociales (el caso de Cuba), (2) *complementaria*, que supone un lugar de importancia a la par de la política económica (Costa Rica)<sup>12</sup>; y (3) *subsidiaria*, que – como el

<sup>12</sup> En la década de 1970 se toman una serie de medidas para ampliar la cobertura de la seguridad social: 1971: Modificación de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguridad Social para facultarla a cubrir a los y las trabajadores independientes y a coadyuvar en la atención de la población calificada como indigente; 1973: Extensión de cobertura del seguro social a las trabajadoras domésticas; 1974: Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico; 1975: Establecimiento del Seguro Voluntario; 1984: Creación de la Modalidad Seguro por Cuenta del Estado para cubrir a la población pobre, y creación de la Modalidad de Aseguramiento Colectivo por medio de Convenios (Pichardo y Ruiz 1999). Asimismo, en 1971 se crea el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con el lema “guerra contra la miseria extrema” y en 1974, se promulga la Ley de Desarrollo Social y



nombre lo indica – coloca a la política social en una posición subordinada confiriendo la mayor prioridad a la política económica y sus objetivos (el caso de Chile durante la dictadura militar).

### ***La crisis y el repliegue***

La crisis económica-financiera de la década de 1980 con el aumento de los precios del petróleo como detonante, da paso a la crisis de la deuda externa, con secuelas de crisis en diversos ámbitos (del modelo de desarrollo, del Estado Benefactor, del pensamiento económico y social, de la planificación)<sup>13</sup> y los conflictos políticos de diversa envergadura en la región, se tradujeron en una marcada regresión de las condiciones de vida de amplios sectores de población, lo que la CEPAL popularizó como la *década perdida*, asociada al surgimiento de *nuevos pobres*.

Como una manera de enfrentar los embates de la crisis, en la mayoría de los países los gobiernos optaron por políticas de estabilización financiera y programas de ajuste estructural, orientados a restaurar los desequilibrios macroeconómicos y cimentados en una drástica contracción de la demanda, por la vía de reducir tanto los ingresos reales como el gasto público, no obstante las propuestas de desarrollo alternativo. La apertura económica, la orientación a los mercados internacionales y el protagonismo de la iniciativa privada se convirtieron ejes centrales del debate, *arrojando* prácticamente cualquier otro tipo de pretensión de la planificación del desarrollo o de la política social. La reestructuración de las funciones del Estado (para volver a sus funciones básicas) y la reducción de su tamaño pasaron a ocupar el lugar central de la agenda. Y, los *tigres asiáticos* se convirtieron en el ejemplo a emular en producción, productividad y crecimiento económico.

En materia de política social, el cambio más drástico denotó un *repliegue* de la conceptualización y accionar de la política social, desde la atención universal y de asistencia social hacia un enfoque de compensación y focalización en la población en condición de pobreza, priorizando la necesidad de “evitar” *filtraciones* de los sectores medios. Consecuentemente, con el abordaje de la política económica el instrumental de análisis

---

Asignaciones Familiares, que establece al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), inspirado en el modelo francés inicialmente planteado como un programa de transferencias en efectivo, que luego quedó reducido a un Proyecto Piloto y el grueso de su acción se instrumentó vía prestación de servicios, particularmente en educación, salud y nutrición.

<sup>13</sup> La “crisis” se asumió como referente explicativo de todo lo que acontecía, al punto que el concepto empezó a perder su capacidad de interpelación.





financiero pasó a gobernar la decisión de continuar o no con los programas sociales y la evaluación, aunque prácticamente ausente, cuando se practicaba adoptaba la óptica de los criterios de costo-eficiencia.

Bajo ese enfoque, muchos gobiernos crean Fondos de Inversión Social, con el Banco Mundial como principal aportador de recursos. El primer antecedente es Bolivia, en 1986, con el *Fondo Social de Emergencia* (FSE), luego *Fondo de Inversión Social* (FIS); al que le sucedieron otras iniciativas similares que, gradualmente, se convirtieron en instrumento o *brazo* ejecutor de la política social: en Chile, el *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (FOSIS); en Honduras, el *Fondo Hondureño de Inversión Social* (FHIS); en El Salvador, el *Fondo de Inversión Social* (FIS); en Nicaragua, el *Fondo de Inversión Social* (FISE); en Panamá, el *Fondo Económico-Social* (FES); en Guyana el *Social Impact Amelioration Program* (SIMAP por su sigla en inglés); en Haití el *Fonds d'Assistance Economique et Sociale* (FAES, por su sigla en francés); en Perú el *Fondo Nacional Compensación y Desarrollo Social* (FONCODES, ahora *Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social*).

### ***El resurgimiento (o vigencia actual) y la revitalización***

El *trickle-down* (o *efecto goteo*) y el presumible impacto positivo que la dinámica de la actividad económica podía tener en los ingresos, a lo que habían “apostado” las economías de más alto crecimiento, pone en el tapete los alcances de las medidas económicas centradas en el mercado y llaman la atención sobre la inclusión de amplios sectores de la población en el consumo.

En forma global, los sucesos económicos y políticos post preeminencia de la adopción del ajuste, llevaron al replanteamiento de la política social y su papel en la agenda gubernamental, particularmente a partir del llamado al *ajuste con rostro humano* propiciado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que adicionalmente ha contribuido a profundizar el impulso del enfoque de derecho (Cornia, Jolly y Stewart 1987).



En el mismo sentido, un histórico discurso, tras el consenso de Washington, el entonces Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), admitió la necesidad de dejar el ajuste y mirar al progreso social (Camdessus, 1991)<sup>14</sup>.

El lanzamiento del Informe de Desarrollo Humano (IDH), impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fundamentado en el índice bajo el mismo nombre, publicado en forma consecutiva desde 1990, y, en algunos países, con versiones nacionales, inspirado en el paradigma edificado a partir del enfoque de capacidades y oportunidades de Amartya Sen; junto a Informes del BID y del propio Banco Mundial y el postulado original de crecimiento y equidad planteado por la CEPAL, se impulsan reformas sociales e institucionales y se le empieza a conceder un papel protagónico al tema de la política social en las Cumbres Presidenciales a nivel mundial.

La irrupción en el debate global del desarrollo sostenible, con el impulso de *Nuestro Futuro en Común*, mejor conocido como el *Informe Brundlant*, y la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la *Cumbre de la Tierra*, si bien infunden dejar un poco de lado la visión inmediatista y de corto plazo fomentada por los tiempos del ajuste y se abre un espacio para la discusión y la acción al calor de una importante búsqueda de un paradigma para el desarrollo, el tema ambiental y su capacidad de interpelación, opaca el debate de la importancia y la pertinencia de la política social, al punto que incluso la calidad de vida tiende a interpretarse como un componente ambiental.

La política económica tras el *Consenso de Washington*, y sus postulados básicos de equilibrio fiscal y desregulación de los mercados, desplegada en un entorno de reforma del Estado en distintos ámbitos, incluida la administración pública, bajo el enfoque gerencial (*New Public Management*) abre espacio para el cumplimiento de condicionalidades sociales sujetas a desembolsos financieros, como parte de la adopción ampliamente generalizada de programas para acompañar los procesos de reforma, de diversa naturaleza, complejidad y alcance basados en préstamos y donaciones. El enfoque de Gerencia Social, ampliamente promovido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del BID, empieza a calar en la

<sup>14</sup> Unos años después, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su informe de 1997, utiliza el sugestivo título de *El ajuste: ¿valió la pena? Democracia y déficit*.



formación y en alguna medida en el accionar institucional social y se fortalecen los esfuerzos de evaluación, principalmente aquellos sustentados en análisis de cobertura y cumplimiento de metas, con base en criterios de eficacia y eficiencia.

La Declaración de los Objetivos del Milenio (OdM), la primera de su naturaleza en la cual una cantidad relativamente grande de países (193 mandatarios en total) se comprometen con la política social, anima el interés de los países para llevar a cabo acciones dirigidas a la población en condición de pobreza y generar sistemas de seguimiento de los indicadores contemplados.

En el marco de prácticas heterodoxas para la conducción de la economía, se empieza a poner en evidencia la actuación en la reducción de la pobreza material, lo que incide en un resurgimiento (o vigencia actual) de la política social, cuya *revitalización* se evidencia en la cantidad y diversidad de Programas de Asistencia Social, en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, cuya orientación hegemónica está signada por las transferencias monetarias o subsidios al ingreso familiar, focalizadas en familias en condición de pobreza. Como en otros ámbitos de la política pública se empieza a fomentar la Gestión orientada a Resultados y la práctica de la Evaluación de Impacto e incluso la Evaluación Cualitativaq.

En varios países del continente, desde la década de 1990, se empiezan a desarrollar Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Brasil es pionero con el lanzamiento del Programa *Fose Cero (Hambre Cero)* y diversos programas que luego se unifican en *Bolsa Familia*<sup>15</sup>, a la fecha el programa con mayor cobertura en cuanto al número de personas beneficiarias. México que inicia primero con el *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*<sup>16</sup> luego transformado en *Oportunidades*, considerado desde sus inicios como un *icono* en materia de evaluación de impacto incluida de manera explícita desde su diseño inicial. En Colombia, *Familias en Acción*, que después pasó a *Red Juntos*, ahora *Red Unidos*. Una segunda *ola* se inicia a principios del 2000 con *Chile Solidario* a la cabeza<sup>17</sup>, y en Costa Rica con *Superémonos*, suspendido y luego reemplazado por *Avancemos*. Una tercera corresponde

<sup>15</sup> Constituida por: (1) Programa Nacional de Renta Mínima denominado, *Bolsa Escola*; (2) Programa Nacional de Renta Mínima, vinculado a la salud, denominado "*Bolsa Alimentação*"; (3) Programa de Auxilio-Gas, y (4) Programa Nacional de Acceso a la Alimentación (PNA), denominado *Cartão Alimentação*.

<sup>16</sup> Con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como antecedente.

<sup>17</sup> Con un enfoque diferente enraizado como parte de un sistema integral de referencia.



al segundo lustro de esa misma década, abarcando a países como la República Dominicana con el *Programa Solidaridad*, Surinam con el *Social Protection Support Program* y Jamaica con el *Program of Advancement Through Health and Education* (PATH por su sigla en inglés).

En ese contexto, las características actuales del estilo de hacer política social en América Latina y el Caribe y un posible derrotero o evolución futura de la política social, están marcadas por un eventual signo positivo que deviene de los esfuerzos de la participación ciudadana y el control democrático como mecanismo para asegurar que los programas sociales reflejen de manera efectiva las demandas y necesidades sociales y una gestión pública transparente (acceso a información, participación ciudadana en asignación de recursos públicos, revisión de prioridades y metas y evaluación de resultados); el signo negativo, en general, proviene de la recurrente crisis financiera global que advierte grados de incertidumbre cada vez mayores en la conducción de las economías nacionales, particularmente aquellas que cifraron sus esfuerzos en la apertura económica y en la inserción en los mercados internacionales.

## Situación Social

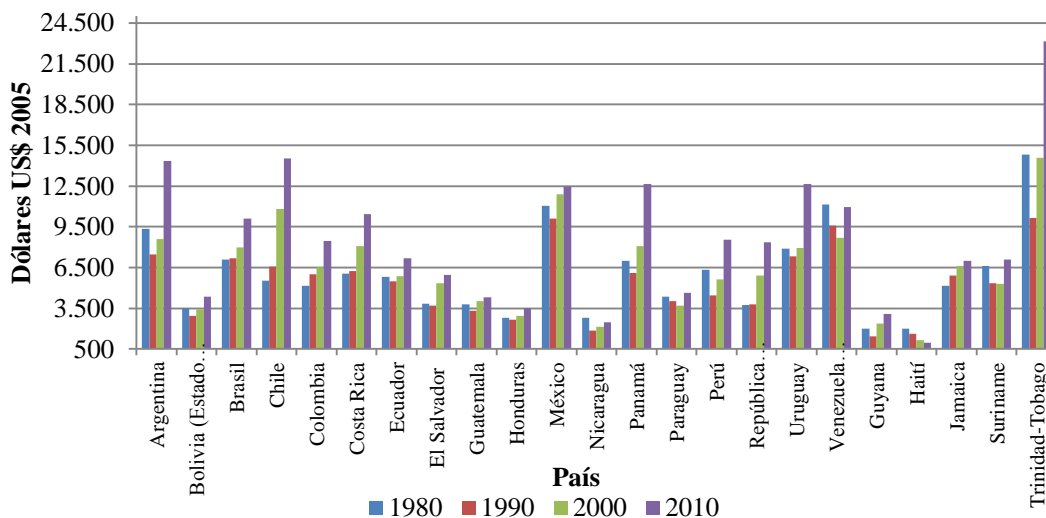
Los resultados de la política social se pueden evaluar desde diversas perspectivas, sin duda con arreglo a un sin número de variables e indicadores. Como se indica en la metodología, a título ilustrativo y sin ánimos de simplificación, se han escogido tres indicadores de interés, en razón de la disponibilidad, confiabilidad y posibilidades de comparación de la información y aún a sabiendas de sus limitaciones para reflejar en todas sus dimensiones la situación social, éstos son: (1) *PIB per cápita*, a precios de dólares internacionales constantes del 2005, calculado al tipo de cambio de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA); (2) *Incidencia de la pobreza*: medida por la línea de pobreza para la línea de los Estados Unidos de América (US\$ 2.50 dólares por día); y (3) *Coefficiente de Gini*, en tanto medida de desigualdad, calculando entre 0 y 100; y por tanto, más cerca de 0 indica mayor igualdad y más cerca de 100 refleja mayor desigualdad (Inventario 1).

En general, las cifras indican un mejoramiento sustancial en prácticamente todos los países considerados, con algunas excepciones. No obstante, que no reflejan un cambio estructural en la condición de vida en general. En el PIB *per cápita*, Haití es el único país que muestra una caída consistente, pero Nicaragua, Guyana, Honduras, Guatemala, Bolivia, Paraguay y El



Salvador tienen niveles por debajo de US\$ 6 000 (Gráfico 1). En la incidencia de la pobreza para la última década Guatemala es el único país que muestra un aumento relativamente considerable (41%), aunque se mantiene muy por debajo de los niveles alcanzados en los períodos anteriores. Honduras, Nicaragua, El Salvador, Colombia, Paraguay, Perú, República Dominicana, Bolivia y Ecuador, Brasil, México, Panamá y Venezuela los rangos fluctúan entre 34% y 12% (Gráfico 2). En el Coeficiente de *Gini*, Costa Rica y Uruguay son los únicos países que muestran una tendencia de aumento en materia de desigualdad, pero todos se mantienen por encima de 38 y Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay, Panamá, Brasil y Chile están por encima de 50 (Gráfico 3).

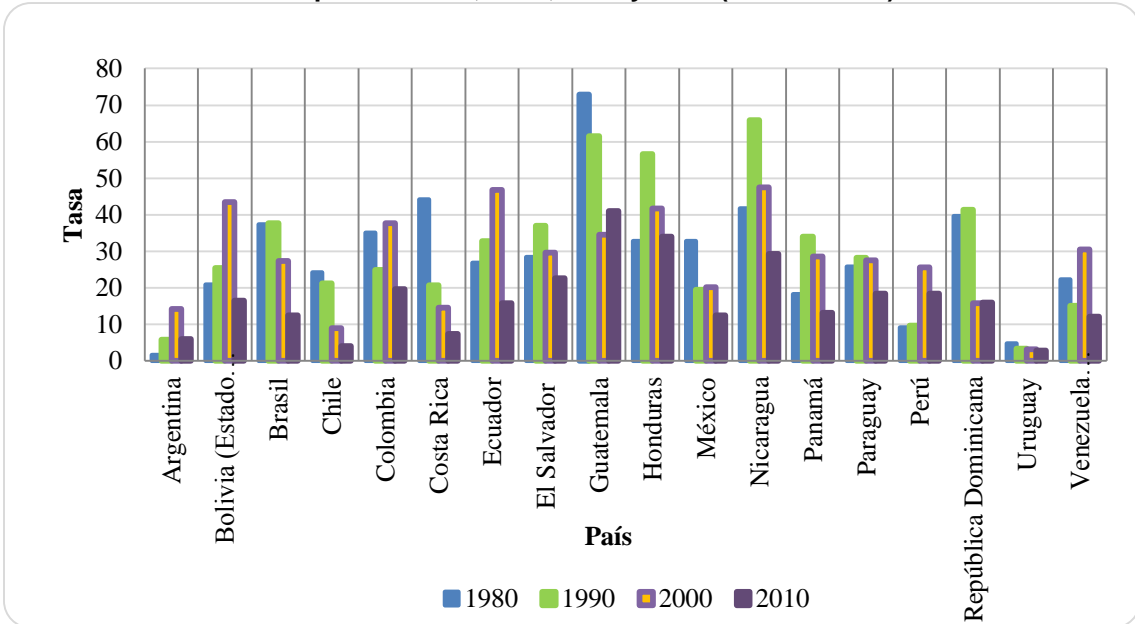
**Gráfico 1 PIB per cápita para países seleccionado de América Latina y el Caribe. Principios de 1980, 1990, 2000 y 2010 (en US\$ 2005)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial y Estadísticas sobre la pobreza y la desigualdad de SEDLAC / CEDLAS.



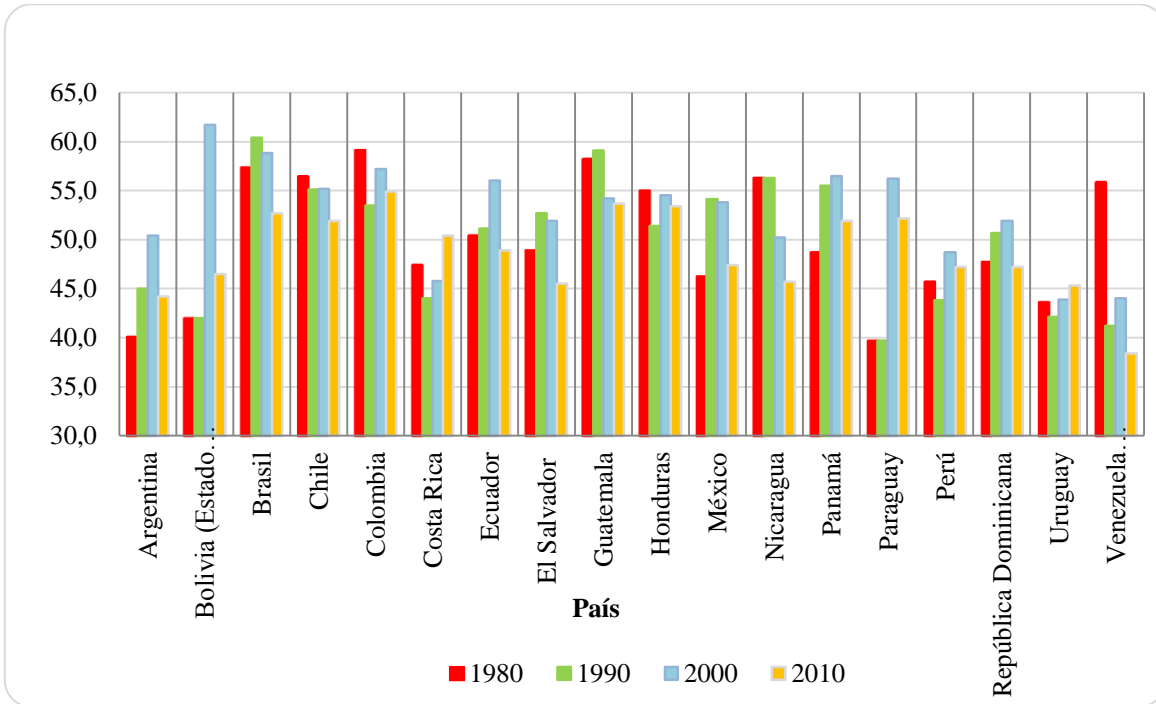
**Gráfico 2 Incidencia de la pobreza para países seleccionados de América Latina y el Caribe. Principios de 1980, 1990, 2000 y 2010 (En US\$ 2005).**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial y Estadísticas sobre la pobreza y la desigualdad de SEDLAC / CEDLAS.



**Gráfico 3 Coeficiente de Gini para países seleccionados de América Latina y el Caribe. Principios de 1980, 1990, 2000 y 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial y Estadísticas sobre la pobreza y la desigualdad de SEDLAC / CEDLAS.

### Protección Social

En las últimas décadas el concepto de Protección Social irrumpe con fuerza en el argot de las políticas públicas; y aparejado con ello el debate – tanto desde el punto de vista conceptual, como normativo y operativo – de los componentes y alcances de su aplicación práctica, especialmente de cara a la delimitación de los alcances de su población objetivo.

El debate ha derivado en una vasta literatura, en la que coexisten análisis de tipo histórico (Draibe y Riesco, 2007; Filgueira y Filgueira, 2002), conceptual (Barrientos e Hinojosa-Valencia, 2009; Barrientos y Hulme, 2008; Cook y Kabeer, 2009; Norton, Conway y Foster, 2002) y normativo (CEPAL, 2006; Naciones Unidas, 2009a), junto con propuestas concretas para su implementación y ampliación (Banco Mundial, 2005; CEPAL, 2006; Deveraux, 2002a, 2002b;





Holzmann y Jorgensen, 1999; OCDE, 2009; OIT, 2008a, 2008b) (Citado por Cechini y Martínez, 2011, p. 34). Sus conceptos básicos se encuentran en evolución constante y su despliegue analítico se puede asociar con las características de los modelos de desarrollo y el tipo de política social (Cechini y Martínez, 2011), con la reducción del riesgo y las vulnerabilidades (Banco Mundial, 2001), con el enfoque de derechos humanos en las políticas de desarrollo (Artigas, 2005), e incluso con las tendencias demográficas (CELADE, 2008).

### ***La conceptualización***

En un principio, la noción de protección social tendía a ser utilizada con una visión restringida a la protección de riesgos de la población laboral inserta en el mercado laboral, hasta que empieza a evolucionar para incorporar a la población en condiciones de precariedad laboral o con dificultades de acceso a la misma, por ejemplo, la población con discapacidad.

La arquitectura paradigmática del concepto de Protección Social tiene su origen, en forma explícita o implícita, en el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales, conocidos como *Derechos de Segunda Generación*, dado que su reconocimiento histórico es posterior a los Derechos Civiles y Políticos. Es propósito principal de tales derechos garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, a la educación y a la cultura, para asegurar el desarrollo de los pueblos y de las personas. En tanto que constituyen requisitos básicos para el respeto a la dignidad humana, la libertad y la vigencia de la democracia y al Estado le compete la creación de condiciones para su ejercicio efectivo. En efecto, tales derechos forman parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948, Art. 22-27), antecedente directo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuya entrada en vigor tuvo lugar 10 años después de su adopción en 1966, y en el cual se hace referencia explícita al derecho al trabajo, a la seguridad social, a la vida familiar, a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la educación y a la participación en la vida cultural (ONU, 1966, Art. 6-15).

El espectro de conceptualización de Protección Social es amplio y diverso, incluye desde enfoques restringidos, muy cercanos a las formas más tradicionales de caridad y asistencialismo, hasta posiciones más amplias y abarcadoras que, en el presente, se consideran como *aliadas* de las estrategias para la superación de la pobreza. Con sus



diferencias de matices, en general, todas esas conceptualizaciones o apreciaciones se podría decir que están más cercanas al modelo de bienestar residual que a cualquiera de los otros modelos de los enunciados por Titmuss.

A grandes rasgos, se podría decir que la noción de Protección Social desde sus orígenes iniciales ha ido evolucionado a partir de las conceptualizaciones más conocidas y difundidas: (1) *ECOSOC*, con el enfoque de *capacidad de respuesta* frente a necesidades de compensación de ingresos, riesgos o privación; (2) *OIT*, con la propuesta del *Piso Mínimo de Protección Social* en la *escalera* de la Seguridad Social, (3) *Banco Mundial*, con el *manejo de riesgos* y la focalización en la población pobre, y (4) *CEPAL* con un enfoque de protección social más integral y de corte ciudadano, tanto en el plano teórico como en el que concierne al diseño de políticas sociales, fundamentado en la complementariedad de diversos marcos normativos y conceptuales incluyentes de los derechos humanos, las necesidades básicas y el riesgo, abarcando los pilares contributivo y no contributivo (Inventario 2).

Resumiendo, la noción de Protección Social, en rigor, podría situarse como una determinada intencionalidad y en ese sentido se configura en el *mainstream* o paradigma de preferencia en América Latina y el Caribe, aunque – no necesariamente – exista acuerdo sobre su concepción y alcances. De tal forma, que se va generando un marco de conceptualización y acción para enmarcar a los Programas de Asistencia Social; y, de alguna manera, ambos conceptos, Protección Social y Política Social, comienzan a *hermanarse*, determinándose una reorientación y redireccionamiento del primero en el marco del segundo, al punto que la tendencia actual es establecer una especie de sinonimia entre ellos (Ver, por ejemplo, la Serie de Estudios de la CEPAL <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/>).

### ***Los Programas de Asistencia Social bajo el alero de la Protección Social***

Un análisis de los Programas de Asistencia Social en América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas da cuenta de un amplio y diverso conjunto de iniciativas de distinto alcance, que es posible clasificarlas en cuatro ámbitos de intervención y acción, siendo predominantes los primeros (Cuadro 4 y Recuadro 1).



**Cuadro 4 Programas de Asistencia Social bajo el alero de la Protección Social**

Programa	Consiste en...
Transferencias Monetarias	Subsidios al ingreso de las familias en condición de pobreza bajos dos modalidades: sin condicionantes o condicionados a ciertas conductas positivas, mediante el cumplimiento de corresponsabilidades en educación (asistencia escolar regular) salud (controles preventivos) y nutricional (consumo de alimentos) y la participación en actividades de capacitación (compromisos o contraprestación de servicios a cambio de la asistencia social) con el propósito de aumentar la inversión en capital humano de los hogares (Inventario 3).
Regímenes Subsidiados o No Contributivos de la Seguridad Social	Incorporan a las llamadas <i>pensiones sociales</i> (ya sea en forma universal o focalizada) las pensiones por discapacidad, los seguros de salud y, en algunos casos, asistencia o seguros de desempleo (Inventario 4).
Transferencias en Especie	Programas de Alimentación con miras a mejorar la nutrición de sectores específicos, tales como la niñez y las madres lactantes.
Programas de Apoyo al Empleo ( <i>WorkFare</i> ) <sup>18</sup> .	Capacitación para el trabajo y ayuda económica.

Fuente: Elaboración propia con base en Ferreira y Robalino 2010 (Traducción libre).

<sup>18</sup> El término *WorkFare*, procede de la contracción en inglés de *Welfare to Work* y rara vez encuentra una traducción afortunada al español, por esa razón se coloca la expresión en inglés entre paréntesis para una mejor comprensión de sus alcances. Es utilizado para hacer distinción de los clásicos Programas de *Welfare* (Asistencia Social) y forman parte de las llamadas políticas *activas* de empleo, cuyo centro de atención es la mejora de la *empleabilidad*, la recalificación y reconversión de la fuerza de trabajo, en oposición a las medidas asistenciales tradicionales en apoyo a la inserción laboral, fundamentadas de manera exclusiva en el pago de prestaciones, que pasan a ser conocidas como políticas *pasivas* de empleo. En algunos países, también se ha experimentado con la fijación de subsidios sociales a población pobre que reúna ciertas características de inserción en el mercado laboral.



## Recuadro 1 Ejemplos de Programas de Asistencia Social en América Latina y el Caribe bajo el alero de la Protección Social

1. *Transferencias en Efectivo*: que – como su nombre lo indica – consisten en asignaciones en dinero familias pobres y se pueden subdividir en dos tipos.

1.1 *Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) y No Condicionadas*: en el primer caso, su otorgamiento y pago de subsidio social está condicionado al cumplimiento de ciertas normas de conductas positivas (asistencia de la población infantil a centros educativos, control de peso y talla, exámenes y controles periódicos de mujeres embarazadas y personas envejecientes y asistencia a actividades de capacitación); y, en el segundo, el apoyo está supeditado a estados (discapacidad) o etapas del ciclo de vida (envejecimiento).

*Oportunidades* en México, *Chile Solidario* y *Bolsa Familia*, en Brasil, constituyen los casos emblemáticos.

1.2 *Beneficios de los Regímenes Subsidiados o No Contributivos de la Seguridad Social*, que incluyen pensiones y seguros de salud.

Las pensiones asumen dos variantes:

1.2.1 Las denominadas *pensiones sociales* para personas envejecientes o con discapacidad.

*Renta Dignidad* en Bolivia y *70 y más* en México, son algunos ejemplos.

1.2.2 *Sistemas de Contribución Definida” (Matching Defined Contribution)*, que consisten en programas de transferencias dirigidos a personas trabajadoras de bajos ingresos fuera del sector formal urbano, diseñados con el fin de promover su afiliación a los sistemas de seguridad social.

En algunos países, como Colombia y México, están considerando ese tipo de programas. Costa Rica los tiene desde hace ya varias décadas.

2. *Transferencias en Especie*: particularmente referidas a programas de alimentos, en los cuales, en función de la población objetivo, se pueden distinguir dos tipos:

2.1 *Programas dirigidos a hogares pobres*, que incluyen subsidios o distribución de alimentos básicos o suplementos nutricionales para embarazadas y población infantil, o bien *Programas de Alimentos por Trabajo* (al estilo de los Programas de Ayuda al Empleo).

*Tortivale* en México, *Programa Nacional de Alimentación Complementaria* en Chile y *Food Stamp Program* en Jamaica.

2.2 *Programas dirigidos a grupos específicos* que, en su mayoría, se centran en la edad escolar y operan en los centros educativos públicos.

En la República Dominicana el *Desayuno Escolar* inicia sus primeras acciones en 1943 y en Costa Rica desde la década de 1970 operan los Comedores Escolares (CE), Centro de Educación y Nutrición (CEN) y los Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI), financiados por el PRODESAF.

3. ***Programas de Ayuda al Empleo (WorkFare)*: que consisten en programas de asistencia social, en los cuales las prestaciones o ayudas sociales están condicionadas a una contraprestación laboral o de otro tipo, por ejemplo: servicio a la comunidad o participación en actividades de capacitación. Generalmente, ofrecen una compensación monetaria en situaciones de emergencia o corto plazo, en programas de trabajo que en su forma típica se asocian con el mantenimiento, mejoramiento o construcción de infraestructura local.**

**PTC con experiencias de mecanismos de inserción laboral: *Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* en Argentina, el Plan Sectorial de calificación e inserción profesional para los beneficiarios de Bolsa Familia en Brasil, conocido como *Proximo Passo* y *Chile Solidario*; y Programas orientados a la Juventud: *Chile Joven*, *Jóvenes en Acción* en Colombia y *Pro Joven* en Perú.**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, Ferreira y Robalino 2010 (traducción libre) y experiencias propias.



Empero, la *novedad* no solamente estriba en la reorientación de las prestaciones ofrecidas, ahora en forma de transferencias y subsidios al ingreso en lugar de la otrora prestación de servicios sociales, sino también en la reestructuración de la fisonomía del quehacer y accionar de la institucionalidad de la política social, que ha asumido cambios de relevancia con características distintas a las conocidas en el pasado. Entre tales cambios se destaca el papel privilegiado asignado a la institucionalidad pública en la responsabilidad de la implementación de la política social, actuando en forma directa, sin intermediación o participación de terceros y eliminando intermediaciones, llegando incluso a *arropar* – en algunos países – las instancias de la sociedad civil o la *nueva esfera pública* (Habermas, 1981) que en el pasado jugó un rol de relevancia en la administración y prestación de servicios sociales en forma directa.

De hecho, en la mayoría de los países de la región, se podría decir que la política social en tiempos recientes ha generado una *suerte* de renovación y reestructuración de la institucionalidad pública, incluyendo la creación de entidades *ex profeso*, cuya forma de operación en ambos casos se articula con plataformas de tecnologías de información y comunicación modernas, en ocasiones de alto nivel de sofisticación, en particular para el control de entrega de recursos, en procura de hacer más transparente la asignación de beneficios. A su vez, tal nivel de desarrollo institucional, asociado a innovaciones en distintos ámbitos, ha implicado perfiles de desempeño profesional con mayores niveles de tecnicismo, acudiéndose a un espectro disciplinario amplio, tanto para efectos de enfoque, como de operacionalización.

Del lado de los recursos, éstos tienden a provenir tanto de asignaciones de los presupuestos nacionales, como de donaciones y préstamos de la banca multilateral, tendiendo ésta última a jugar un importante papel en el diseño, operación y evaluación de los programas, promoviendo desde el diseño la realización de Estudios Línea Base y contemplando en la programación Evaluaciones Intermedias y Finales, con enfoque de Evaluación de Impacto, incluida la aplicación de metodologías experimentales o *cuasi* experimentales, mediante la conformación de grupos de *control*.

Tal accionar se ha venido consolidando en forma creciente y en su forma de operación se agregan varios requerimientos especiales, entre los cuales se destacan:



1. En la mayoría de los países de la región operan bajo sistemas y registros de información y enfoques de focalización geográfica y/o individual de hogares en condición de pobreza, utilizando métodos de comprobación e índices de medición (*proxy means test*). Por ejemplo, el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) en Colombia, o la creación del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) en la República Dominicana y el Sistema de Identificación de Población Objetivo (SIPO) en Costa Rica. En general, tales sistemas están más centrados en resolver el acierto de inclusión (evitar que familias que no cumplen con los criterios de elegibilidad participen en los programas) y menos en el error de exclusión (familias que si cumplen con los criterios de elegibilidad, pero que no son consideradas en los programas).
2. La regulación del derecho a inserción de las familias y sus integrantes a participar en los programas de asistencia social se hace evidente por medio del reconocimiento de la identidad legal, como requisito de entrada y condición necesaria para su incorporación como sujetos de beneficios y mecanismo de verificación de la cobertura real de la entrega de servicios y beneficio. Situación ésta que ha dado paso a iniciativas diversas de documentación legal de la población (Inventario 5).

### **Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas**

La idea original de las Transferencias Monetarias Condicionadas, corresponde a dos economistas brasileños, quienes plantearon la propuesta primero en un artículo de periódico (Camargo 1993) y luego en un documento de trabajo (Almeida y Camargo 1994). Su primera aplicación se realizó en el Distrito Federal de Brasil en Brasilia y en la ciudad de Campiñas en Sao Paulo, en 1995 y luego en diversas municipalidades. De modo que se podría decir que se trata de una innovación endógena. En 1997 ya se había ampliado a otros dos países y desde entonces se ha expandido no solamente al resto del hemisferio, sino que también ha irradiado a otros países en otros continentes (Mapa1).

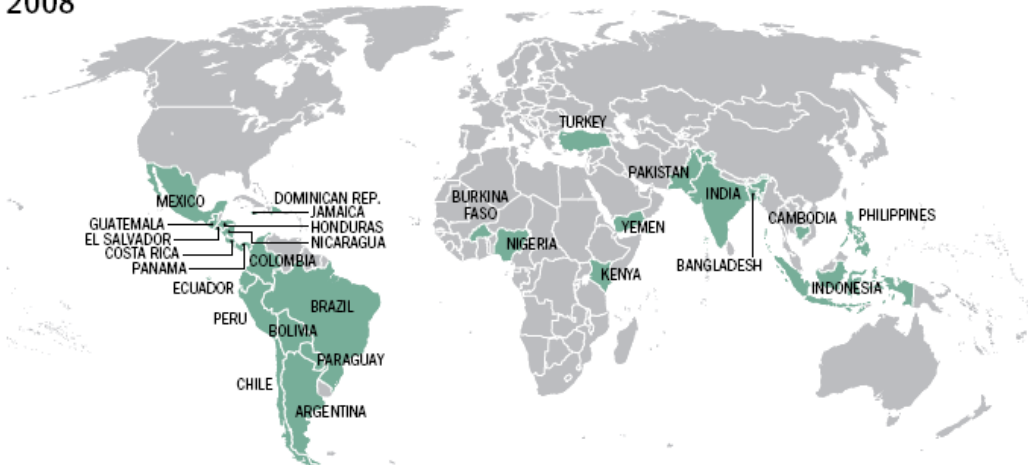


**Mapa 1 Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en el mundo. 1997 - 2008.**

1997



2008



Fuente: Fizbein y Schady, 2009: p. 4.

En América Latina y el Caribe, como se ha indicado, los programas sustentados en transferencias monetarias condicionadas, prácticamente se han convertido en el centro del accionar de la política social, operando en su estructura básica por medio de la entrega de recursos a familias en condición de pobreza a cambio del cumplimiento de ciertas conductas





asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas, y asumiendo formas diversas en sus funciones de ejecución (Cechini y Madariaga 2011, Cechini y Martínez, 2011; Cohen y Franco, 2006; CEPAL, 2010a). Características éstas que, en buena medida, representan diferencias en relación con la concepción y prácticas de momentos anteriores de la política social, sobre la base de programas de entrega de bienes y prestación de servicios (Cuadro 5).

**Cuadro 5 Principales diferencias de los Programas de Transferencias Condicionadas en relación con Programas de Entrega de Bienes y Servicios de momentos anteriores de la Política Social**

Criterio	Definición
<b>Características</b>	
1. <i>Población Objetivo</i>	La condición básica para ser considerada como población objetivo es la situación de pobreza (ya sea extrema o básica o en condición de vulnerabilidad o <i>riesgo</i> social) y la adscripción de las personas a determinadas categorías o grupos específicos (niñez en edad preescolar y escolar, madres en períodos de lactancia o embarazadas, personas adultas mayores y/o con discapacidad). Las familias sin menores a cargo y las personas extranjeras inmigrantes tienden a quedar excluidas. En general, la unidad de intervención por excelencia es la familia y no la persona individual; y, dentro de ella, la madre es la receptora de los recursos y responsable del cumplimiento de las condicionalidades.
2. <i>Mecanismos de Focalización</i>	Los procedimientos para la selección de la población objetivo se han sofisticado, predominando la focalización por unidades geográficas (en función de índices de marginalidad, recurriendo a Censos de Población, Encuestas de Hogares y Mapas de Pobreza) y los métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida ( <i>proxy means test</i> ) <sup>19</sup> . Algunos programas incorporan una última etapa de selección comunitaria. Otra forma de selección es la focalización categórica (identificación de poblaciones fácilmente identificables a las que se les otorgan beneficios por igual).
3. <i>Instrumentos de registro y selección</i>	El registro y la selección de personas beneficiarias se ha tendido a generalizar, mediante la utilización y automatización de fichas estandarizadas y únicas y la realización de encuestas o censos socioeconómicos.
4. <i>Egreso</i>	Se han empezado a establecer criterios de egreso o reglas de salidas de los programas, utilizando mecanismos simples, tales como hacer que los hogares destinatarios dejen de recibir las prestaciones cuando pierden la condición de elegibilidad o bien definiendo un límite de permanencia en el programa (número de años para recibir la asistencia). Un escenario distinto es aquel en que los objetivos del programa se toman en cuenta, de manera explícita, en el diseño de estrategias de graduación, y el establecimiento de períodos de permanencia con la posibilidad de recertificación.

Continúa...

<sup>19</sup> Dando paso, como se indicara antes, a los sistemas y registros de información de población beneficiaria ya la regulación del derecho a inserción, como requerimientos especiales.



Transferencias	
1. <i>Tipos y formas de pago</i>	Las prestaciones han tendido a hacerse más complejas que la provisión de bienes o servicios, o incluso la simple entrega de dinero en efectivo, pudiéndose distinguir dos tipos de prestaciones: (1) <i>Prestaciones a la demanda</i> , transferencias: monetarias (de libre uso; depósito bancario, entrega/retiro efectivo y tarjeta de débito); de uso predeterminado: subsidios servicios básicos e intermedias: vales y tarjeta de débito) y no monetarias (suplementos alimenticios: que apuntan a suplir posibles carencias de micronutrientes; útiles escolares y capital productivo: herramientas y semillas); y servicios no monetarios directos (talleres educativos, inserción laboral, acompañamiento familiar e infraestructura) e indirectos (vía otros programas) . (2) <i>Prestaciones a la oferta</i> : transferencias monetarias directas (vía presupuesto) o indirectas (licitaciones y vales).
2. <i>Cálculo del monto</i>	Para determinar el monto de las transferencias, por lo general se utilizan tres aproximaciones (Villatoro, 2007): (1) <i>Transferencia plana</i> : fijación de un monto con independencia de la composición familiar, considerando un porcentaje de la línea de pobreza o en función de una canasta nutricional de bajo costo. (2) <i>Transferencia según composición familiar</i> : otorgamiento de beneficios mayores en función del tamaño del grupo familiar; y (3) <i>Transferencia según características de la población destinataria</i> ; otorgamiento de montos diferenciados.
3. <i>Ajustes de los montos de las transferencias</i>	Los ajustes en los momentos de las transferencias continúan realizándose de forma discrecional, teniendo en cuenta las limitaciones fiscales imperantes y las presiones políticas. En algunos países, los montos se ajustan en forma automática según tasa de inflación; aunque, en otros no, incluso pueden pasar años sin que se actualicen.
Condicionalidades	
1. <i>Tipos, sanciones y monitoreo</i>	Los tipos de condicionalidades y su función exigida en la lógica de los programas se pueden clasificar en: (1) <i>Fuerte</i> : ocupa un lugar central en la operación del programa y prevalece el esquema “una transferencia-una condición”, de modo que cada prestación tiene asociada una condicionalidad específica, aunque los sistemas de sanciones y monitoreo son variados (suspensión temporal, suspensión indefinida o suspensión definitiva) (2) <i>Moderada</i> : su papel es secundario, la verificación es débil y las sanciones moderadas. (3) <i>Leve</i> : asumen modalidades particulares, se negocian con las familias, no se asocian a sanciones y suspensiones y no se refuerzan.
Otras prestaciones	
1. <i>Provisión de Servicios y acceso a otros programas</i>	La provisión de servicios y acceso a otros programas puede hacerse por medio de dos vías: (1) <i>Directa</i> : acceso a otros programas complementarios. (2) <i>Indirecta</i> : inserción laboral y generación de ingresos: consejerías, charlas educativas y talleres; acompañamiento familiar (orientación y trabajo psicosocial); mejoramiento de infraestructura básica y de las condiciones de habitabilidad de las viviendas.

Fuente: Elaborado con base en Cechini y Madariaga, 2011, p. 13-103.



### Impacto de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

Un amplio conjunto de evaluaciones de impacto de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas se han llevado a cabo en América Latina y el Caribe, de las cuales es posible derivar información y experiencias con propósitos diversos (González de la Rocha, 2010). La mayoría de esos esfuerzos han estado enmarcados en la utilización de modelos experimentales y *cuasi* experimentales “con” o “sin” grupo *control*. Asimismo, se ha comenzado a utilizar evaluaciones cualitativas, basadas en métodos etnográficos.

La intencionalidad central de tales programas es elevar el capital humano, por medio del acceso a la educación, la salud y la nutrición, para ello se busca incidir en el ingreso familiar, como vía para fomentar el consumo, y con ello se espera reducir la condición de pobreza familiar en el corto plazo por medio del mejoramiento de una serie de *mínimos sociales* (Cechini y Madariaga, 2011). En ese sentido se orienta la lógica de las evaluaciones de impacto, con base en un estado del arte de la cuestión, es posible establecer un balance de resultados, según los principales ámbitos de acción evaluados (Cuadro 6)

**Cuadro 6 Balance del impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas a partir del estado del arte de las evaluaciones realizadas, según ámbitos abarcados.**

Ámbitos de acción evaluados	Resultados de las evaluaciones
1. Capacidades Humanas	Las evaluaciones evidencian avances en materia de objetivos intermedios como el acceso a la escuela y los servicios de salud. Sin embargo, no existe información concluyente en relación con objetivos finales de desarrollo humano, como el aprendizaje y el estado de salud o nutricional de niños y niñas. Los efectos se concentran en incrementos en la matrícula escolar y tienden a ser mayores en países donde los de referencia eran más bajos, en los grados escolares de transición que presentaban altas tasas de deserción y en los hogares más pobres. En el componente de salud y nutrición se observan aumentos de cobertura en controles de crecimiento y en controles médicos preventivos.
2. Pobreza y Desigualdad de los Ingresos	Las repercusiones de las transferencias en el ingreso de las familias pueden ser sustanciales en el corto plazo, aunque variadas. Las transferencias condicionadas y otras transferencias representan, en promedio, alrededor de un 10.3% del ingreso per cápita de los hogares que las reciben y pueden llegar a duplicar el ingreso primario en el primer decil de la distribución del ingreso. Una forma de visualizar la heterogeneidad es por el porcentaje que representan las transferencias monetarias en comparación con la línea de indigencia o de pobreza. Otra manera de evaluar el potencial impacto de las transferencias sobre los ingresos de las familias es comparando su monto con el déficit mensual de recursos de dicha población. La magnitud del impacto está asociada a la cobertura

Continúa...



Continuación Cuadro 6

	y monto de la transferencia. Las repercusiones en los indicadores de pobreza a nivel nacional se hacen sentir sobre todo en la brecha y severidad de la pobreza, de nuevo asociado al alcance de los programas y al monto de la transferencia. En la distribución del ingreso los resultados son disimiles
3. Consumo	Las evaluaciones disponibles en cinco países muestran que el consumo de los hogares aumenta como resultado de la participación en los PTC. En particular, se nota un alza en el consumo de alimentos y en la compra de vestuario para niños y niñas. Aumenta también la diversidad de los alimentos consumidos, aunque esto no implica un mayor consumo de los alimentos más saludables.
4. Generación de ingresos e inserción laboral	Los distintos casos de habilitación laboral y generación de ingresos a través de los PTC muestran que, en general, no logran insertarse en el mercado de trabajo formal de manera sostenible, ya que la salida a un empleo informal sigue siendo la vía más factible para gran parte de los hogares pobres y vulnerables. Con respecto a las intervenciones de generación de empleo directo si bien se ha reconocido su efectividad cuando se trata de solventar carencias de ingresos en el corto plazo también se ha encontrado que no necesariamente producen mejores condiciones de empleabilidad. Distintas evaluaciones muestran que las experiencias con estrategias de apoyo al trabajo independiente en el caso de las familias muy pobres pueden ser exitosas desde el punto de vista de la generación sostenible de ingresos. Se ha recalcado en particular, que los programas de fomento al micro emprendimiento tienden a ser efectivos solo para la minoría de trabajadores que están interesados en empezar su propio negocio propio y, sobre todo, dan mejores resultados cuando las personas son adultas, motivadas y con un nivel educativo relativamente alto. Finalmente, se ha planteado el riesgo de los potenciales desincentivos que las transferencias monetarias podrían generar a la oferta de trabajo de las personas adultas en edad de trabajar. Sin embargo, no existen evidencias concluyentes, incluso algunas evaluaciones muestran efectos inversos. Asimismo, el argumento del potencial impacto negativo de las transferencias condicionadas en la búsqueda de empleo ha sido refutado por varios autores.
5. Trabajo Infantil	La reducción del trabajo infantil ha figurado de manera desigual entre los principales objetivos de los PTC, aunque existen algunos programas que los incorporan en forma explícita. Los resultados son variados y en general muestran una tendencia a combinar las dimensiones de trabajo y asistencia escolar, más que a reemplazar la primera por la segunda.
6. Empoderamiento de las Mujeres	En cuanto al efecto positivo de los PTC en variables como empoderamiento y autonomía de las mujeres, sobre la base de evaluaciones cualitativas, se muestran incrementos en la autoestima y en la posición dentro de la comunidad, al ser receptoras de los beneficios de los programas. Sin embargo, el empoderamiento es dependiente de otras variables, además de la disponibilidad de recursos económicos. Por otra parte, no existe evidencia concluyente con respecto al cambio de la posición de la mujer en la familia y el eventual incremento de episodios de violencia intrafamiliar. Asimismo, respecto a la interacción entre la burocracia directamente implicada en la implementación de los PTC y las mujeres encargadas de cumplir las condicionalidades se destacan los posibles riesgos de reproducción de las iniquidades de género a través de prácticas clientelistas. Sobre el diseño de los PTC se ha criticado el hecho de que se conciba a las mujeres como instrumentos, más que como sujetos en su acción (ausencia de una mirada multidimensional de equidad, dentro de la cual se incorpore transversalmente el enfoque de género). Uno de los nudos críticos que enfrentan los PTC es la débil o nula consideración de estrategias de conciliación del trabajo



remunerado y doméstico, así como de compensación frente a la mayor sobrecarga de trabajo doméstico que afecta a las mujeres en el proceso de cumplimiento de corresponsabilidades. En particular, los programas no abordan la expansión de jardines infantiles y otros servicios de cuidado que faciliten el proceso.
---

Fuente: Elaborado con base en Cechini y Madariaga, 2011, p. 117-154.

En un sentido similar, un estudio reciente (Stampini y Tornarolli, 2012), muestra que en América Latina y el Caribe el número de países con Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas tiende a incrementarse ampliamente entre 2006 y 2007 para estabilizarse en 18 países, con una cobertura que pasa de 38 millones de personas en el 2001 a 29 millones en el 2011, representando del 50% al 55% de la población pobre en Brasil, México y Colombia y correspondiendo a más del 20% de los ingresos de dicha población y el índice de pobreza de la jefatura de hogar podría ser un 13% más alta de no haberse aplicado esos programas. Como un resultado, el número de población beneficiaria de los PTC superó el número de personas pobres en el 2006 (usando una línea de pobreza por ingreso de US\$ 2.50 al día, ajustado por el PPA). La alta cobertura también aparece acompañada de altos niveles de *filtración* (familias con ingresos superiores al límite de la pobreza). Por ejemplo, la población no pobre en Brasil representa el 50% y aumenta de 46% a 65% en Ecuador durante el período 2004-2010 y de 40% a 61% en México durante el período 2002-2010. El nivel educativo y la participación en los mercados de trabajo formales se han incrementado. Sin embargo, el análisis de los datos provenientes de Encuestas de Hogares, durante el período 2000-2011, muestran que la población beneficiaria de los PTC sigue siendo en su mayoría pobre o vulnerable y caracterizada por muy bajos niveles de escolaridad y un mercado de trabajo inestable. (Traducción Libre).

En resumen, tales evaluaciones refuerzan lo advertido en otros momentos o estadios de desarrollo de la política social en América Latina y el Caribe, pero que ahora se cuenta con un sustento acumulado y financiado por gobiernos y organismos internacionales: (1) **evidencias** de la contribución al logro de objetivos intermedios (asistencia escolar y acceso servicios salud) y mejoras en consumo alimentos, aunque no así en objetivos finales (aprendizaje y estado de salud-nutricional); (2) **advertencia** de que fuentes información y métodos evaluación distintos arrojan resultados disimiles; (3) **validación** de que los efectos ingresos no son sostenibles y



duraderos; y (4) **reafirmación** de la poca incidencia en *empleabilidad* y mejora ingresos provenientes del trabajo (Inventario 6).



## SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

A lo largo de la presentación de resultados y discusión se han ido demarcando un conjunto de conclusiones de relevancia. No obstante, para efectos de una visualización más clara, a continuación se remarcan un conjunto de proposiciones, especialmente de cara a la segunda fase del proceso de investigación en marcha.

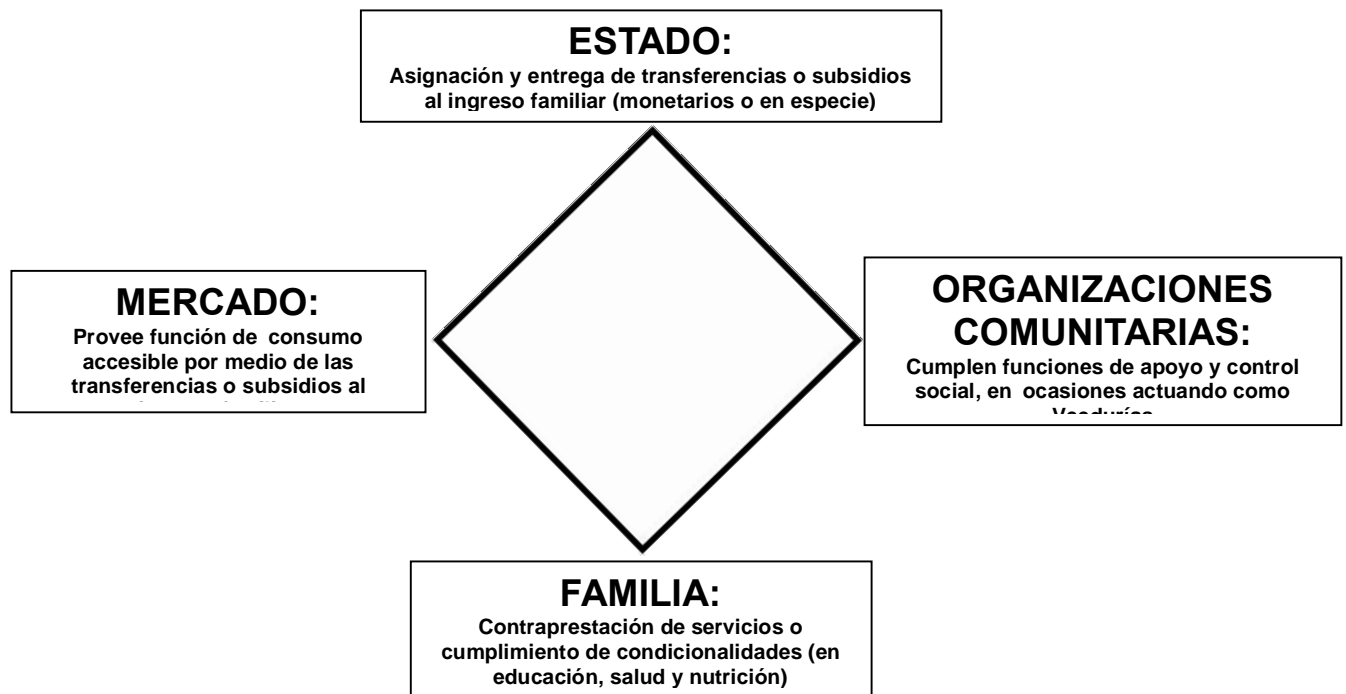
El **ámbito de la política social**, que – por definición – prácticamente abarca todos los dispositivos de la vida de las personas, su origen mediador entre sistema político y economía desde su conceptualización inicial derivada en consenso histórico, continúa teniendo validez para efectos de análisis e interpretación de su transcurrir. Por tanto, entender que su objetivo o fin último está ligado en forma consustancial a mejoras en el bienestar de la población y que se enmarca en tanto mecanismo de redistribución de los ingresos y la riqueza, sigue siendo pertinente para el entendimiento de accionar.

En ese marco, los **mecanismos de operación** de la política social a lo largo del tiempo funcionan a partir o alrededor de las formas de intercambio fundamentales o principios económicos sustantivos, con variados énfasis en el protagonismo atribuido o asignado a cada uno según el momento histórico que se trate. En esencia, tales mecanismos se organizan alrededor de: (1) el principio de intercambio: *modo mercantil y monetario* (el mercado); (2) el principio de redistribución: *modo no mercantil monetario* (el Estado); y (3) el principio de reciprocidad: *modo no mercantil y no monetario* (economía doméstica o la economía de la casa o el hogar que predomina en la familia y en las asociaciones). En el estadio actual de desarrollo de la política social es posible afirmar que el *Care Diamond* ha ido evolucionando en la redefinición de arreglos para su funcionamiento (Figura 2).





Figura 2 Redefinición de arreglos del *Care Diamond* en el estadio actual de desarrollo de la Política Social en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia.

Las **tipologías** de política social con sus respectivas adecuaciones y adaptaciones, según las características particulares de los distintos momentos históricos, continúan aportando *luces* para el entendimiento de la política social con sus respectivas adecuaciones y adaptaciones según las características particulares de los distintos momentos históricos, desde la versión inicial: (1) *Modelo de Bienestar Residual*, (2) *Modelo Industrial de Desempeño y Logros* y (3) *Modelo Redistributivo-Institucional* (Titmuss, 1954) y sus variantes: (1) *Régimen Conservador*, (2) *Régimen Liberal* y (3) *Régimen Socialdemócrata* (Esping-Andersen, 1990) o formas de expresión: (1) *Caridad*, (2) *Control Social*, (3) *Reproducción Social* y (4) *Derecho Social de Ciudadanía*. En el estadio actual de desarrollo de la política social tal pareciera que se continúa



moviendo en el marco del Modelo de Bienestar Residual, lo que implica de alguna manera un retroceso y aunque desde el punto de vista conceptual existen aproximaciones para insertarla como derecho social de ciudadanía (principalmente la perspectiva de CEPAL) la práctica resulta sustancialmente diferente.

Los **enfoques de análisis** de políticas, (1) a nivel *micro*, (2) a nivel *meso* y (3) a nivel *macro*, muestran utilidad dependiendo del tipo de *lectura* que se desee realizar. En general, el enfoque a nivel *macro* es el que mejor se aproxima cuando se trata de descifrar el *estilo* y modelo de gestión de la política social y sus impactos reales o previsibles en la vida de las personas.

La **metodología** de trabajo, centrada en (1) *investigación documental* y (2) análisis de información estadística proveniente de fuentes secundarias y terciarias, demuestra que: (a) con el *tamiz* del conocimiento de *primera mano* y (b) el uso de instrumentos y procedimientos adecuados basados en criterios de control de calidad, es posible aproximarse a evidencias y argumentos para el estudio de la política social. No obstante, la riqueza que proviene de la información primaria basada en trabajo de campo *ad hoc* resulta insustituible.

La **periodización de la política social** en América Latina y el Caribe en momentos o estadios de desarrollo: (1) *orígenes*, (2) *despliegue*, (3) *crisis y repliegue* y (4) *resurgimiento (o vigencia actual) y revitalización*), para identificar *hitos* de relevancia, bajo el supuesto de que no se trata de reconstruir la historia *paso a paso*, sino de identificar hechos – en la medida de lo posible – que marcan *ruptura* y determinan cambios relevantes en el quehacer y accionar de la política social en la región, demuestra adecuación y pertinencia en:

1. Los criterios considerados para el ordenamiento y sistematización del análisis: (a) *Factores determinantes*, (hechos económicos y políticos relevantes en la adopción de un estilo determinado de política social); (b) *Orientación hegemónica* (o intencionalidad del quehacer de la política social); (c) *Cobertura preferencial* (Población Meta), (d) *Instrumental de Análisis* y (e) *Enfoque de Evaluación*, sin desmedro de que éstos puedan ser ampliados tanto en su consideración interna, como en la agregación de otros criterios.



2. La identificación, a modo de ejemplo, de experiencias relevantes de países: que, de igual modo, puede ser objeto de un tratamiento más amplio o bien extenderse a un número mayor de países.
  
3. La presentación a título ilustrativo, y sin ánimos de simplificación, para el conjunto de países de los cuales se dispone de información confiable y comparable, a principios de las últimas cuatro décadas: 1980, 1990, 2000 y 2010, utilizando tres indicadores de interés, aún a sabiendas de sus limitaciones para reflejar en todas sus dimensiones la situación social: (1) *Producto Interno Bruto (PIB) per cápita*, (2) *Incidencia de la pobreza* y (3) *Coeficiente de Gini*, en tanto medida de desigualdad. En primera instancia, dan cuenta de un mejoramiento sustancial en prácticamente todos los países considerados, con algunas excepciones. No obstante, podría ensancharse a otras variables que reflejen de menor manera los cambios estructurales en la condición de vida en general, utilizando modelos matemáticos más sofisticados y complejos que el simple cálculo de medidas estadísticas, como las tasas de variación.

La selección de un número reducido de **conceptualizaciones de la Protección Social**, dado su nivel de representatividad a nivel mundial y su difusión e impacto en las decisiones de política social, resulta adecuada para el análisis. No pareciera, entonces, necesario elaborar un inventario interminable de definiciones, posiblemente repetitivas entre ellas, más allá de las consideradas en el análisis: (1) la conceptualización, si se quiere inicial, originalmente adoptada por la ECOSOC, (2) la propuesta del *Piso Mínimo de Protección Social*, liderada por la OIT, (3) la reconceptualización del concepto y la práctica de la Protección Social impulsada por el Banco Mundial, desde la perspectiva del “*Manejo Social de Riesgos*” y (4) la conceptualización y tipología de protección social para América Latina y el Caribe propuesta por la CEPAL.

**La clasificación de los Programas de Asistencia Social bajo el alero de la Protección Social** (Transferencias Monetarias, Regímenes Subsidiados o No Contributivos de la Seguridad Social, Transferencias en Especie y Programas de Apoyo al Empleo *WorkFare*) si bien no



necesariamente presente en toda la extensión de la denominación en la práctica de los países, resulta útil en tanto criterio de ordenamiento como se demuestra en los inventarios de programas elaborados para los fines de la presente investigación. De igual manera resulta ilustrativa de la diversidad de acción las iniciativas de países consideradas como ejemplos.

**Requerimientos especiales**, tales como los sistemas y registros de información y enfoques de focalización geográfica y/o individual de hogares en condición de pobreza y la regulación del derecho a inserción de las familias y sus integrantes a participar en los programas de asistencia social mediante la dotación de documentos de identidad, dan cuenta de evidencias y supuestos claros de las nuevas formas de funcionamiento del accionar de la política social. Más aún muestran fisuras de relevancia, tales como la exclusión de la población no nacional en los programas de asistencia social.

**El recorrido por los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas**, desde su idea inicial propuesta por dos economistas brasileños, aunque no es exhaustiva, permite mostrar el tránsito por una compleja red de fuentes de *tensiones*, entre las que se destaca el alcance de las prestaciones: en buenas cuentas el resurgimiento del dilema universalismo versus focalización y mostrar diferencias fundamentales en la ahora forma o *estilo* de hacer política social en relación con estadios o momentos anteriores, en aspectos medulares, tales como:

1. *Población Objetivo*: ahora claramente focalizada en población en situación de pobreza (aunque con grados y énfasis variados que van desde exclusivamente en extrema pobreza hasta la inclusión de población en condición de vulnerabilidad o *riesgo* social);
2. *Mecanismos de Focalización*: obviamente que la decisión anterior, como se indica arriba, implica la utilización de métodos de selección y el diseño de sistemas de información asociados para la selección, asignación de beneficios y seguimiento;



3. *Instrumentos de Registro*: consecuentemente con lo anterior la automatización de los registros constituye una necesidad ineludible;
4. *Egreso*: aunque no en todos los países se trabaja en el sistema de egresos, si la asistencia social – por definición – se conceptualiza como un mecanismo para incidir en la reducción de la pobreza, los mecanismos de comprobación de tal condición resultan necesarios.
5. *Transferencias*: al concentrarse la asistencia social en la entrega de transferencias cobran importancia los tipos y formas de pago; así como, el cálculo de los montos y los ajustes a los mismos.
6. *Condicionalidades*: de igual modo si las transferencias están condicionadas a la contraprestación de servicios o al cumplimiento de condicionalidades, un ámbito del accionar de la política social que se releva es la definición del tipo de condicionalidades, el establecimiento de sanciones o penalidades por su incumplimiento; y, más aún, la necesidad de diseñar y poner en práctica sistemas de seguimiento de comprobación de cumplimiento y mecanismos de exclusión en el caso que se verifique incumplimiento.

Un resumen del Estado del Arte de la **Evaluación del Impacto de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas**, en diversas áreas (capacidades humanas, pobreza y desigualdad de los ingresos, consumo, generación de ingresos e inserción laboral, trabajo infantil y empoderamiento de las mujeres), refuerzan lo advertido en otros momentos o estadios de desarrollo de la política social en América Latina y el Caribe, pero que ahora se cuenta con un sustento acumulado y financiado por gobiernos y organismos internacionales: (1) **evidencias** de la contribución al logro de objetivos intermedios (asistencia escolar y acceso servicios salud) y mejoras en consumo alimentos, aunque no así en objetivos finales (aprendizaje y estado de salud-nutricional); (2) **advertencia** de que fuentes información y métodos evaluación distintos arrojan resultados disimiles; (3) **validación** de que los efectos



ingresos no son sostenibles y duraderos; y (4) **reafirmación** de la poca incidencia en *empleabilidad* y mejora ingresos provenientes del trabajo.

**Una última conclusión de relevancia** es que el conocimiento, información y experiencias acumuladas y presentados en forma resumida en este Cuaderno de Trabajo permiten emprender con bases sólidas la segunda fase del proceso de investigación, en cuyo desarrollo se considera importante partir de las siguientes premisas de análisis e interpretación:

1. Con independencia del papel que los Estados y las sociedades asignen a la política social, su conceptualización implica situarla como un ámbito de intervención y acción que – por definición – tiene como objetivo último el bienestar de las personas, con una interacción positiva y necesaria con las decisiones de política económica, sin dicotomía con la política ambiental y otros ámbitos de política.
2. En consecuencia, sin importar el énfasis del enfoque de bienestar y sus variadas derivaciones (bienestar económico, bienestar social, bienestar espiritual) es objetivo del análisis de la política social explorar el contexto económico, social, político, cultural, ideológico, institucional, entre otros ámbitos específicos de la noción de bienestar, y la forma en cómo se produce, organiza y distribuye; así como, el examen de los aspectos que contribuyen a aumentarlo o disminuirlo, especialmente desde la perspectiva de las personas, pues en definitiva son las personas las que viven su propia vida.
3. Por tanto, el análisis debe enmarcarse en el ámbito de las interacciones entre política económica y política social: la política económica debe procurar el bienestar social de las personas y la política social debe estar de *cara* al bienestar económico. Ese es el “cuadrado *mágico*”: encadenamientos productivos, sin contradicción; vinculación ambiental, sin dicotomía. Búsqueda de recursos de la política económica para la política social que asegure



oportunidades para todas las personas, bajo un esquema de derecho y de institucionalidad (Infograma 1).

Infograma 1 El *cuadrado mágico* de la política económica y la política social



Fuente: Elaboración propia.





## BIBLIOGRAFÍA

- Almeida, H. y Camargo J. M. (1994).** “Human Capital Investment and Poverty”. Departamento de Economía. Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Río). Documento de Trabajo 319.
- Artigas, C (2005).** *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*. Santiago (Chile): CEPAL.
- Banco Mundial (2001).** *Social Protection Sector Strategy. From Safety Net to Springboard*. Washington D.C.: The World Bank Group:
- Banco Mundial (2000).** *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. New York: Publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press.
- Beck, U. (1992).** *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres (Inglaterra): Sage.
- Bentham, J. (publicación 1789, publicación original).** *Introduction to the Principles of Moral and Legislation*. New York: Macmillan.
- Caillé, A.; Laville, J-L; Ferraton, C. y Coraggio, J. L. (Organizador) (2009):** *¿Qué es lo Económico? Materiales un debate necesario contra el fatalismo*. Buenos Aires; Ediciones CICCUS.
- Camargo, J.M (1993),** “Os Miseráveis”, Folha de São Paulo.
- Camdessus, M. (1999).** “Cómo reforzar el vínculo entre lo económico y lo social en el marco de una economía globalizada”. **Intervención del Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, ante la Junta Confederativa de la Confederación Mundial del Trabajo**. Washington: Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Castro, L. y J. P. Rud (2011).** *Medición cuantitativa del subregistro de nacimientos e indocumentación Costos socioeconómicos en Perú y República Dominicana*. Washington D.C.: Documento de Trabajo del BID # IDB-WP-254.
- Cechini, S. y Madariaga, A. (2011a).** *La trayectoria de los programas de transferencia con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe (Borrador para comentarios)*. Santiago (Chile): CEPAL.
- Cechini, S. y Madariaga, A. (2011b).** *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago (Chile): CEPAL.
- Cechini, S. y A. Martínez (2011).** *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago (Chile): CEPAL.
- CELADE (2008).** *Tendencias demográficas y Protección Social en América Latina*. Santiago (Chile): Serie Población y Desarrollo.
- CEPAL (2011).** *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago (Chile): Libros de la CEPAL. Preparado por Cechini, S. y Martínez, R.



CEPAL (2011). *Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva*. Disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc/> Fecha de Última Consulta 20/01/12.

**Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento (2007)**. *Recopilación de buenas prácticas presentadas por delegación de País y Conclusiones y Recomendaciones*. Asunción: Paraguay. Disponible en [http://www.unicef.org/lac/overview\\_9654.htm](http://www.unicef.org/lac/overview_9654.htm) Fecha de última consulta 20/11/11.

----- (2011). *Presentaciones de las Delegaciones y Conclusiones y Recomendaciones*. Disponible en [http://www.unicef.org/lac/overview\\_21634.htm](http://www.unicef.org/lac/overview_21634.htm) Fecha de última consulta 10/01/12.

**Cornia, G.A., Jolly, R. y Stewart, Frances (1987) (eds.):** *El Ajuste con Rostro Humano*. Madrid: Siglo XXI editores.

**Demo, P. (1978)**. *Desenvolvimiento a Política Social do Brasil*. Brasilia: Biblioteca Tempo Universitario.

**Donati, P. P. (Compilador, 1985):** *Le Frontiere della Politica Sociale*. Milán: Franco Angeli.

**Duryea, S., Oligati A. y Stone L. (2006)**. *The Under-Registration of Births in Latina American*. Washington D.C.: Working Paper BID.

**ECOSOC (2000)**. *Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing World. Report of the Secretary General*. E/CN.5/2001/2.

**Esping-Andersen, G. (1990)**. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

----- (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel Editores: Barcelona (España).

**Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) (2011)**. *Programas de Pensiones No Contributivas en Países FIAP. Parte I América Latina*. Santiago (Chile): Serie Regulaciones Comparadas.

**Ferreira, F. y Robalino D. (2010)**. *Social protection in Latin America: achievements and limitations*. Washington D.C.: The World Bank.

**Fiszbein, A. y Schady, N. con Ferreira, F, Grosh, M., Keleher, N., Olinto, P. y Skoufias, E. (2009)**. *Panorama general Transferencias Monetarias Condicionadas reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington: Banco Mundial.

**Franco, R. (1996)**. *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Santiago (Chile): CEPAL.

**Franco, R. y Palma E. (1981)**. "Política Social y Pobreza: Lecciones de la Experiencia". En *Planificación Social en América Latina y el Caribe*. Santiago (Chile). Calderón y Cía.



- Graciarena, J. (1979).** “Estrategia de las Necesidades Básicas sobre Alternativa: sus posibilidades en el contexto latinoamericano”. Santiago (Chile): *Revista de la CEPAL* N° 8. Pág. 41-55.
- Harbitz, M. y B. Boekle-Guifrida (2009).** *Gobernabilidad Democrática, Ciudadanía e Identidad Legal. Vínculo entre la discusión teórica y la realidad operativa.* Washington D.C.: BID (Documento de Trabajo).
- Holzmann, R. y Jørgensen, S. (2000).** *Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco para la Protección Social y más allá.* Washington D.C.: Documento de Trabajo N° 0006 sobre Protección Social.
- **(1999).** “Social Protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper”. En *Social Protection Discussion Paper Series.* Washington C.C.: The World Bank.
- Hurtado, J. (2004).** “Vicios privados, beneficios públicos” o la diestra administración del legislador utilitarista”. *Lecturas de Economía* N° 61. Medellín, julio - diciembre, pp. 71-99.
- ILPES (1980).** *Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe.* Santiago (Chile): Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
- Johansenn, J. Tejerina, L. y Glassman, A. (S/Fecha).** *Conditional Cash Transfers in Latin American: Problems and Opportunities.* Washington D.C.; BID.
- Levy, S. (2007).** *Productividad, Crecimiento y Pobreza en México ¿Qué sigue después de PROGRESA-Oportunidades?* Washington D.C.: BID.
- Levy, S. y E. Rodríguez, E. (2005).** *Sin herencia de pobreza.* Editorial Planeta: México.
- Martínez, R, Palma, A., Flores, L, y Paz Collinao, M. (2012)** *El impacto económico de las política sociales.* Santiago (Chile): CEPAL
- Martner, R. (S/f).** *Estrategias de Política Económica en un mundo incierto. Reglas, indicadores y criterios.* Santiago (Chile): ILPES.
- Mesa-Lago, C. (2004).** *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los programas de seguridad Social.* Santiago (Chile): CEPAL
- Molina, S. y Piñera, S. (1970).** *La Pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientación de políticas.* Santiago (Chile): CEPAL
- Molina Cano, J. (2007).** *Epítome de la Política Social.* Cartagena-Murcia: Ediciones Isabor.
- Montoro Romero, R. (1977).** “Fundamentos teóricos de la política social”. En Alemán, C. y Garcés, J. (coords.): *Política Social,* Madrid: MacGraw-Hill, Pág. 33-50.
- OIT (2011).** *SOCIAL PROTECTION FLOOR. For a Faire and Inclusive Globalization.* Report of the Advisor Group Chaired by Michelle Bachelet. Convenio de la OIT en colaboración con la OMS. Ginebra: OIT.



**OIT (1999).** *Trabajo Decente: Memoria del Director General.* Ginebra: OIT.

**ONU (2000).** “*El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General*” (E/CN.5/2001/2), Comisión de Desarrollo Social, 39° período de sesiones [en línea] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/792/26/PDF/N0079226.pdf?OpenElement>.

**Organización de Estados Americanos (2010).** *Diagnóstico del Marco Jurídico-Institucional y Administrativo de los Sistemas de Registro Civil en América Latina.* Washington D.C.: Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas. Departamento de Modernización y Gobernabilidad. Secretaría de Asuntos Jurídicos.

**Ordoñez Bustamante, D. (2007).** *El Subregistro de Nacimientos en Paraguay: Las consecuencias.* BID.

----- **(2007).** *El Subregistro de Nacimientos en Argentina: Las consecuencias.* BID.

**Ordoñez Bustamante, D. y Bracamonte Bardález, P. (2007).** *El Subregistro de Nacimientos en Guatemala: Las consecuencias.* BID.

----- **(2006).** *El registro de nacimientos: Consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 6 países de Latinoamérica.* BID.

**Pareto, V. (publicación original en 1906):** *Manuale di Economia Politica con una Introduzione alla Scienza Sociale.* Milano: Societa Editricie Libreria.

**Pérez, L. y Pichardo, A. (1994).** *La pobreza en el istmo centroamericano vista desde la perspectiva de las mujeres.* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Centroamérica.

**Pichardo, A. (Coordinadora) (2012).** *Estudio Línea Base del Proyecto de Inversión en la Protección Social en la República Dominicana. Informe Final Definitivo.* Gabinete de Coordinación de la Política Social. CINPE: Heredia (Costa Rica).

**Pigou, A. C. (publicación original en 1920):** *The Economics of Welfare.* London: Macmillan.

**Pinto, A. (2008).** “Notas sobre los Estilos de Desarrollo en América Latina”. En Revista de la CEPAL 96. Santiago (Chile): Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Piven, F. F. y Cloward, Richard (1971).** *Regulating of poor: the functions of public welfare.* New York: Vintage Book.

**Poder Ciudadano (2009),** *Principales características de los Sistemas de Identificación Civil en América Latina.* Buenos Aires (Argentina): Fundación Poder Ciudadano.

**Programa Estado de la Nación (2011):** *Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible.* San José (Costa Rica): Programa Estado de la Nación.



**República Dominicana. Congreso Nacional (2001).** *Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030*. Comunicado de aprobación con fecha 15 de diciembre de 2011. Publicada en la Gaceta Oficial N° 10656 del 26 de enero de 2012.

----- **(2010).** *Constitución Política de la República Dominicana proclamada el 26 de enero de 2010*. Publicada en la Gaceta Oficial N° 10511, del 26 de enero de 2010.

**República Dominicana. Gabinete de Coordinación de la Política Social y Banco Mundial (2012).** *Estudio Línea Base del Proyecto de Inversión en la Protección Social*. Manuscrito Original.

**Rawlings, L B. y Rubio, G. M. (2003).** “Lecciones desde América Latina. Evaluación del Impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas”. En *Cuadernos de Desarrollo Humano 10*. México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social.

**Ribe, H., Robalino, D. y Walker I. (2010).** *De los derechos a la realidad. Una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

**Scott, J. (1990).** *A Matter of Record, Documentary Sources in Social Research*. Cambridge: Polity Press.

**Sánchez, R. (2006).** *Hacia una Plan Nacional de Documentación de Dominicanos (as). Diagnósticos, Objetivos, Lineamientos Estratégicos y Componentes*. Presidencia de la República. Gabinete de Coordinación de la Política Social. Secretariado Técnico de la Presidencia. Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo. Unidad de Información Social. Santo Domingo (República Dominicana): Serie Protección Social N° 3.

**Secretaría de Estado de Trabajo. Consejo Nacional de Seguridad Social (2001).** *Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social*. Promulgada el 8 de mayo de 2001, Santo Domingo (República Dominicana): Edición Oficial.

**Stampini, M. y Tornarolli, L. (2012).** *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?* Born: IZA Policy Paper No. 49 (Institute for the Study of Labor).

**Stuart Mill, J. (1863, publicación original):** *Utilitarianism*. Chicago: University of Chicago Press.

**Tamargo, M. del C. (2009).** *El Subregistro de Nacimientos: El análisis de las variables de género y etnia en Bolivia*. BID.

----- **(2007),** *El Subregistro de Nacimientos: El análisis de las variables de género y etnia en Ecuador*. BID.

----- **(2007),** *Consultoría Panamá. El Subregistro de Ciudadanos. Informe Final*. BID.

----- **(2008).** *Consultoría República Dominicana. El Subregistro de Ciudadanos. Informe Final*. BID.

**Titmuss, R. (1974).** *Social Policy: An Introduction*. George Allen & Unwin: Londres.

**UNICEF (2009).** *Sistematización de las experiencias sobre derecho a la identidad y registro de nacimiento de niños y niñas indígenas en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Panamá*. Ciudad Panamá: UNICEF.



- (2007). *Recopilación de Buenas Prácticas presentadas por las Delegaciones de Países*. Primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, Asunción, Paraguay. Disponible en línea: [http://www.movilizando.org/images/buenas\\_practicas\\_total.pdf](http://www.movilizando.org/images/buenas_practicas_total.pdf). Fecha de Consulta: 15/11/11.
- (2002). *El registro de nacimientos: el derecho a tener derechos*. Innocenti Digest N° 9. Florencia (Italia): UNICEF Innocenti Research Centre.

### Declaraciones, pactos y tratados internacionales

- ONU (1989)**. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Resolución 44/25 de la Asamblea General, Disponible en Línea <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>. Fecha de Consulta: 20/11/11.
- (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200<sup>a</sup> (XXI) de la Asamblea General. Disponible en Línea: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0014.pdf>. Fecha de Consulta: 16/12/11.
- (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*, resolución 217 (iii) de la Asamblea General. Disponible en Línea: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>. Fecha de Consulta: 10/12/11.
- OEA (1988)**. *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*. Disponible en Línea [www.cidh.oas.org/basicos/basicos2.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos2.htm). Fecha de Consulta: 17/11/11.
- (1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Disponible en Línea: [www.cidh.org/Basicos/Basicos4.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Basicos4.htm). Fecha de Consulta: 22/11/11.
- OIT (1952)**. *Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima)*. Disponible en Línea: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C102>. Fecha de Consulta: 22/11/11.



## Anexos





### Inventario 1 Información Estadística de variables de interés en países seleccionados en América Latina y el Caribe

País	Principios 1980			Principios 1990			Principios 2000			Principios 2010		
	PIB Per Capita (US\$)	Incidencia de la pobreza	Coefficiente de Gini	PIB Per Capita (US\$)	Incidencia de la pobreza	Coefficiente de Gini	PIB Per Cápita (US\$)	Incidencia de la pobreza	Coefficiente de Gini	PIB Per Cápita (US\$)	Incidencia de la pobreza	Coefficiente de Gini
Argentina	9,372	1.71	40.1	7,472	5.9	45.0	8,593	14.2	50.4	14,363	6.1	44.2
Bolivia (Estado Plurinacional)	3,536	21	42.0	2,929	25.4	42.0	3,402	43.5	61.7	4,350	16.5	46.5
Brasil	7,072	37.4	57.3	7,179	37.7	60.4	8,010	27.4	58.8	10,093	12.6	52.7
Chile	5,539	24.2	56.4	6,589	21.2	55.1	10,810	9.1	55.2	14,540	4.1	51.9
Colombia	5,165	35.1	59.1	6,023	25.0	53.5	6,521	37.8	57.2	8,479	19.7	54.9
Costa Rica	6,053	44.2	47.4	6,228	20.7	44.0	8,096	14.7	45.8	10,453	7.5	50.4
Ecuador	5,827	26.9	50.4	5,501	32.8	51.1	5,879	46.8	56.0	7,201	15.9	48.9
El Salvador	3,862	28.5	48.9	3,686	37.1	52.7	5,350	29.7	51.9	5,978	22.7	45.5
Guatemala	3,815	72.9	58.2	3,337	61.6	59.1	4,011	34.6	54.2	4,297	41.1	53.7
Honduras	2,798	32.8	55.0	2,657	56.7	51.4	2,969	41.8	54.5	3,519	34.0	53.4
México	11,049	32.8	46.2	10,101	19.5	54.1	11,905	20.2	53.8	12,441	12.5	47.4
Nicaragua	2,791	41.8	56.3	1,869	65.9	56.3	2,132	47.5	50.2	2,499	29.3	45.7
Panamá	7,013	18.3	48.7	6,085	34.0	55.5	8,070	28.6	56.5	12,639	13.2	51.9
Paraguay	4,373	25.9	39.7	4,028	28.3	39.7	3,715	27.5	56.2	4,648	18.4	52.2
Perú	6,344	9.2	45.7	4,458	9.8	43.8	5,637	25.6	48.7	8,558	18.4	47.2
República Dominicana	3,750	39.7	47.7	3,781	41.4	50.7	5,925	15.8	51.9	8,387	16.1	47.2
Uruguay	7,882	4.8	43.6	7,310	3.4	42.1	7,942	3.3	43.9	12,642	2.8	45.3
Venezuela (República Bolivariana)	11,156	22.4	55.8	9,574	15.2	41.2	8,689	30.6	44.0	10,973	12.1	38.4
Guyana	2,011	13.2	51.5	1,460	31.6	51.5	2,401	21.8	44.5	3,104	i.n.d.	i.n.d.
Haití	2,028	78.8	59.5	1,638	80.4	59.5	1,136	78.8	59.2	992	i.n.d.	i.n.d.
Jamaica	5,171	26	43.1	5,933	63.3	57.9	6,614	43.1	62.3	7,001	i.n.d.	i.n.d.
Surinam	6,600	37.2	52.8	5,343	39.5	52.8	5,302	34.6	52.8	7,110	i.n.d.	i.n.d.
Trinidad-Tobago	14,821	3.9	42.6	10,164	20.7	41.4	14,577	11.6	40,2*	23,168	i.n.d.	i.n.d.

Leyenda: i.n.d. = información no disponible.

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial/Estadísticas sobre la pobreza y la desigualdad de SEDLAC / CEDLAS.

## Inventario 2 Conceptualizaciones de Protección Social

---

### ***Definición originaria de la ECOSOC***

Una conceptualización referencial de Protección Social, es la que ofrece la Comisión de Desarrollo Social del Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés), órgano clave de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que desde el replanteamiento del tema social en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague, en 1995, ha jugado un importante papel en situar a la Protección Social entre las prioridades de los Estados Nacionales.

A grandes rasgos, la posición originalmente adoptada por la ECOSOC hace referencia a un concepto amplio de protección social, y advierte que resulta restringida una concepción centrada en los sistemas tradicionales de seguridad social dirigidos a las personas insertas en mercado de trabajo formal de la economía, ya que debe ir más allá de la función original cimentada en los sistemas de aseguramiento contra los riesgos de las enfermedades y el envejecimiento y otros tipos de riesgos; pues si bien, la protección social incluye a la seguridad social, también abarca a la asistencia social dirigida a la población pobre.

La noción implícita es que la asistencia social, dada la precariedad laboral y, consecuentemente, las carencias resultantes en ingresos provenientes del trabajo, debe basarse en; (i) esquemas no contributivos, (ii) operar durante todo el ciclo de vida (es decir: antes, durante y después de la vida laboral) y (iii) contemplar en forma específica a grupos sociales vulnerables (la niñez y la ancianidad y las personas con discapacidad).

La clave principal que se deriva de la conceptualización utilizada por la ECOSOC, es la *capacidad de respuestas*: ya sea frente a diversas contingencias para *compensar* la ausencia o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo y proporcionar asistencia social, en términos generales; o ya sea ante cualquier *riesgo* o *privación*, cuyos valores fundamentales son concernientes a niveles aceptables de seguridad en el acceso a los medios de satisfacción de necesidades básicas y al cumplimiento de derechos humanos fundamentales, en forma más específica (Recuadro 2).

## Recuadro 2 La Protección Social según la ECOSOC

*“Existen diferencias sustanciales entre las sociedades, en términos de cómo éstas pueden enfocar y definir a la Protección Social. Tradiciones diferentes, culturas y estructuras organizativas y políticas afectan la forma en cómo se define a la Protección Social, así como la forma en cómo los integrantes de cada sociedad pueden recibir tal protección social ... en un sentido amplio, la Protección Social es entendida como un conjunto de políticas y programas públicos y privados, emprendidos por las sociedades en respuesta a diversas contingencias en el orden de compensar la ausencia o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, proporcionar asistencia para las familias con menores, y proveer a las personas servicios para el cuidado de la salud y vivienda. Esta definición no es exhaustiva, sino que sirve únicamente como un punto de partida, así como un medio para facilitar el análisis.*

*En general, los siguientes puntos deben ser tomados en cuenta en el ámbito de la definición de Políticas de Protección Social:*

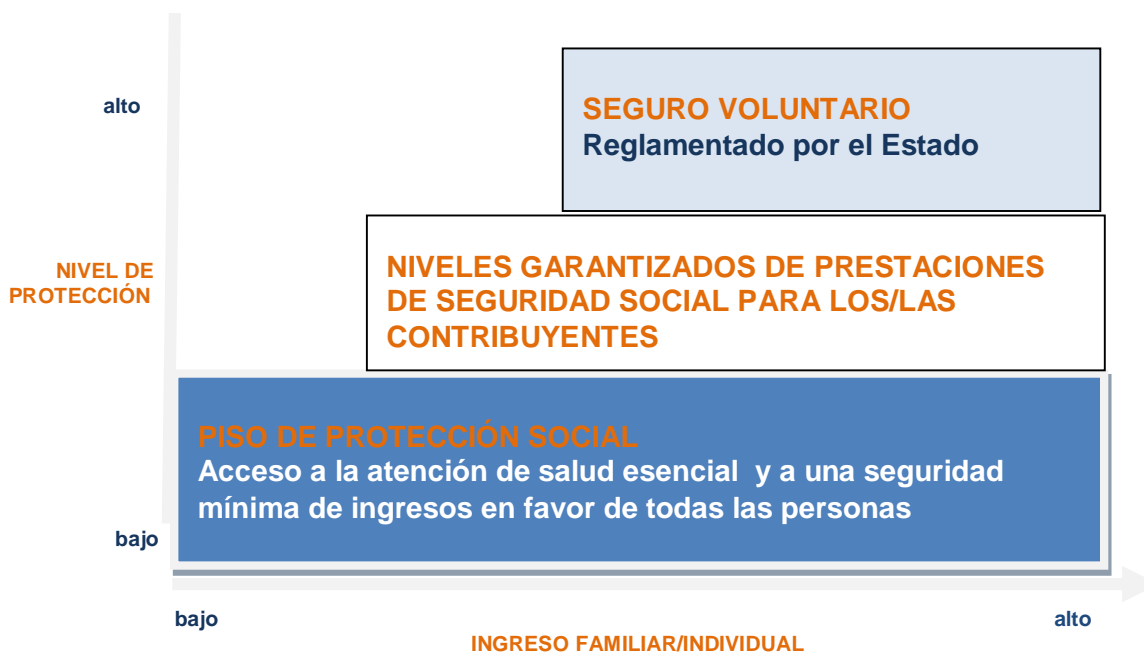
- a. La Protección Social encarna en las sociedades las respuestas a los niveles de cualquier riesgo o privación que se consideren inaceptables. Para el funcionamiento de los sistemas de Protección Social existe consenso social (que puede ser implícito o explícito) en que los valores fundamentales son concernientes a niveles aceptables de seguridad en el acceso a los medios de satisfacción de necesidades básicas y al cumplimiento de derechos humanos fundamentales. Estos incluyen seguridad en el acceso a ingresos y empleo, servicios de educación y salud, nutrición y vivienda. La Protección Social es multidimensional y no se refiere únicamente a la reunión de ingresos en efectivo con transferencias públicas o seguros regulados (que sigue siendo la visión dominante en algunos países);*
- b. Los valores de la solidaridad social, el civismo y la fraternidad; así como, la responsabilidad y la autoayuda, constituyen la base de la Protección Social. La existencia de Programas de Protección Social promueve sociedades más humanas, Sin embargo, los regímenes de Protección Social y los valores subyacentes a estos regímenes no son estáticos, han habido cambios en la comprensión y aplicación de la solidaridad social, como en algunos otros principios;*
- c. La Protección Social se refiere tanto a la privación absoluta, como a la vulnerabilidad de los más pobres, y también a las necesidades de quienes pueden no ser pobres, pero cuya seguridad puede verse afectada de cara a perturbaciones o choques y eventos del ciclo de vida (particularmente el envejecimiento).*
- d. El carácter de las respuestas políticas puede implicar un rango de diferentes instituciones: gobierno central, gobiernos locales, sociedad civil (voluntariado, sindicatos, organizaciones no gubernamentales) y sector privado.*
- e. Existen dos subcategorías predominantes de Protección Social. La Asistencia Social que comprende acciones públicas diseñadas para transferir recursos a los grupos considerados como elegibles debido a la privación. Y, la Seguridad Social, que se financia con contribuciones, basada en el principio del seguro, que es la forma en cómo las personas y los hogares se protegen en contra de los riesgos.*

*Los países difieren en la forma en cómo estructuran sus sistemas de Protección Social. La interpretación más estrecha de la Protección Social se restringe a los sistemas de seguridad social, que son fundamentalmente seguros basados en las relaciones laborales, tanto públicos como privados. Es cierto que la seguridad social es un componente integrante de la Protección Social que, a su vez, es más inclusiva y amplia que la seguridad social. La Protección Social también abarca a los Programas de Asistencia Social para la población pobre, mediante esquemas no contributivos dirigidos a garantizar un nivel mínimo de dignidad, por medio de la provisión de servicios a las personas envejecientes, a la niñez y otros grupos vulnerables. La Protección Social debe ser vista como un enfoque holístico, en lugar de una manera aislada, y*

### **La propuesta del Piso Mínimo de Protección Social de la OIT**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el involucramiento de otras agencias de las Naciones Unidas, en especial la Organización Mundial de la Salud (OMS) e instituciones financieras internacionales, conceptualiza, promueve e impulsa la noción del *Piso* de Protección Social, concepto utilizado e impulsado por esa entidad para hacer referencia a la garantía de una seguridad social básica para todas las personas, incluidas aquellas no cubiertas por los sistemas de previsión existentes (Figura 1).

**Figura 1 El Piso de Protección Social de la OIT como parte de la escalera de la Seguridad Social**



Fuente: Tomado de OIT 2011 (<http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321> Fecha de Consulta 6/01/12).

En el marco de la Agenda de Trabajo denominada *Trabajo Decente*, y el consenso de su entendimiento en términos de “*trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y se cuenta con remuneración adecuada y protección social*” (OIT 1999 y años subsiguientes), la misma OIT, establece a la Extensión de la Protección Social, como uno de los cuatro objetivos estratégicos requeridos para el logro de los propósitos de su propuesta de *Trabajo Decente*, y define a ésta, a la Protección Social, como “*proveer una compensación adecuada en caso de pérdida o reducción de ingresos y*

acceso a salud” (<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm>).

En correspondencia con la propuesta anterior, la propuesta del “Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva”, una de las nueve iniciativas conjuntas para enfrentar la crisis económica adoptadas en el 2009 por la Junta de Directivos del Sistema de Naciones Unidas, objeto del reciente Reporte del Grupo Consultivo sobre el *Piso de Protección Social*, utiliza una conceptualización sobre Protección Social, en términos de (OIT 2011: xxii, Traducción Libre):

*“El conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar seguridad en los ingresos y acceso a servicios sociales esenciales para todas las personas, prestando especial interés a los grupos vulnerables, protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida.*

*Esto incluye garantías de:*

- *Seguridad de ingresos básicos, en la forma de variadas transferencias sociales (en dinero o en especie), tales como pensiones para envejecientes y personas con discapacidad, beneficios para la niñez, apoyo a los ingresos y/o garantías de empleo y servicios para las personas desempleadas y trabajadores pobres; y*
- *Acceso universal a servicios sociales esenciales en las áreas de salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otras definidas de acuerdo con las prioridades nacionales”.*

### ***La reconceptualización de la Protección Social impulsada por el Banco Mundial***

Por su lado, el Banco Mundial, con base en el enfoque de *Manejo Social del Riesgo*<sup>20</sup>, replantea la definición y el marco conceptual de Protección Social, denotando la necesidad de hacer evolucionar su práctica social, desde su configuración inicial centrada en las áreas convencionales de: (1) regulación del mercado laboral, (2) la previsión social (protección social

---

<sup>20</sup> El análisis del riesgo tiene su irrupción inicial desde la Economía del Bienestar (Hicks, 1935; Neumann y Morgenstern, 1944; Vickrey, 1945; entre otros). En su versión más reciente, desde que se acuñó el término *Sociedad de Riesgo*, se interpreta más como categoría de análisis sociológico (Beck, 1992) y tiende a entenderse como *incertidumbre* o incapacidad para predecir eventos previsible o imprevisible que pueden generar pérdidas en el bienestar social.

contributiva) y (3) la asistencia social (protección social no contributiva), hacia un marco incluyente que posibilite la identificación temprana de las distintas fuentes de *riesgos*, antes y después de su ocurrencia, y posibilite su abordaje mediante un conjunto de estrategias destinadas a enfrentar los eventos negativos (*shock*) de los mismos, por medio de estrategias orientadas en tres niveles de acción: (a) la *prevención*, dirigida a reducir de la probabilidad de riesgos; (b) la *mitigación*, con el fin de disminuir los efectos posibles de riesgos ya acontecidos; y (c) la *superación*, con miras al alivio de impactos producidos por riesgos (Holzmann y Jørgensen, 2000: p. 1).

Con base en esa perspectiva de conceptualización y análisis, los pioneros de la reconceptualización de la Protección Social en el Banco Mundial, la definen como “*intervenciones públicas con el fin de: (1) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (2) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en condición de pobreza extrema*” (Holzmann y Jørgensen, 2000, p. 3). Esta definición lleva implícita las funciones de prevención y promoción, como parte de la protección social.

Como niveles de acción interactuantes en el manejo del riesgo, el Banco Mundial en su propuesta de reconceptualización de la Protección Social, destaca la participación activa en el manejo de riesgos, de los sistemas informales (sindicatos o asociaciones de trabajadores, apoyo mutuo comunitario y ahorros en activos reales), del mercado (activos financieros y pólizas de seguros), del sector público (previsión social, transferencias y obras públicas) y de un conjunto de actores sociales (personas, hogares, comunidades, organizaciones no gubernamentales, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales), cuya actuación ante diferentes tipos de riesgos ocurre en un contexto de información asimétrica, con implicaciones en riesgos morales y costos de transacción, entre otros aspectos.

Tal propuesta de Banco Mundial en materia de Protección Social pone énfasis en el doble papel que desempeñan los instrumentos de gestión del riesgo para responder *ex ante* y *ex post*, ante múltiples tipos de riesgos a los cuales las personas, sus hogares y sus comunidades están expuestos, que van desde los ocasionados por fenómenos de origen natural (terremotos y erupciones volcánicas), los factores climáticos (ciclones, huracanes, inundaciones y sequías), o la intervención humana (desempleo, deterioro ambiental y conflictos bélicos), hasta los relacionados con la salud (derivados de una posible enfermedad, epidemias, pandemias o

discapacidades) y la longevidad (que surgen de la incertidumbre acerca del momento de la muerte) y las fluctuaciones en los ingresos provenientes del trabajo (derivadas del desempleo u otras fuentes inesperadas de oscilaciones en los ingresos, como las crisis económicas).

Si los mercados de seguros fueron perfectos, pues no se requeriría la intervención estatal, pero como están lejos de serlo, la acción institucional debe proteger la subsistencia básica y, al mismo tiempo, promover la disposición de asumir riesgos, centrándose de manera específica en la población pobre, ya que generalmente es la más vulnerable frente a los riesgos; y, además, carece de instrumentos adecuados para manejarlos, lo que les impide involucrarse en actividades más riesgosas, pero a la vez de mayor rentabilidad, que son las que pueden permitirle a las personas salir gradualmente de la pobreza crónica. De esta manera, reconocer la importancia del manejo del riesgo para la población pobre, junto con la necesidad de otorgarles voz y potenciar sus capacidades para la creación de oportunidades, constituye un aspecto esencial de las estrategias para la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2000 y 2001).

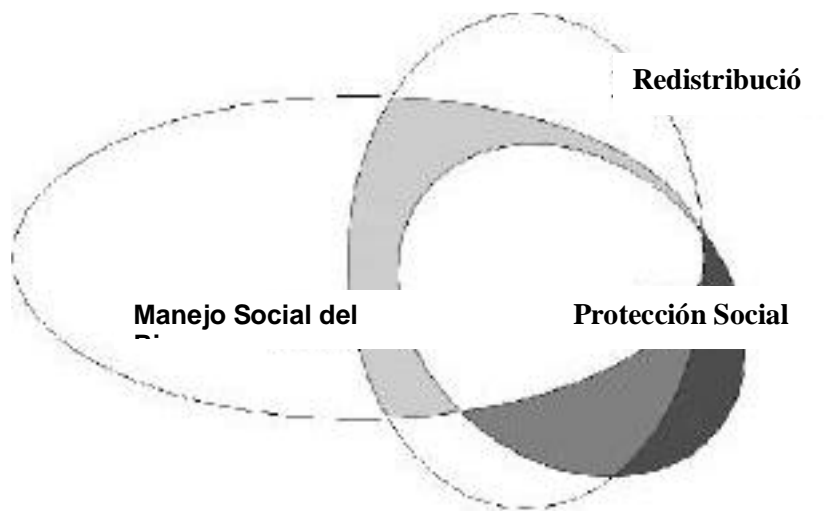
Consecuentemente con los planteamientos anteriores, la “Estrategia del Sector de Protección Social” del Banco Mundial, utilizando como subtítulo el *símil* del tránsito desde una Red de Seguridad (*Safety Net*) hacia un *trampolín* (*Springboard*), procura dar cuenta de un enfoque de superación de la pobreza que permita a las personas dar el *salto* hacia una vida más segura; y reconoce que, si bien debería existir una red de protección social para todas las personas (universalidad), los programas de protección social deben estar orientados a las personas más pobres (focalización) (Banco Mundial, 2001).

El planteamiento anterior, al mismo tiempo refuerza la necesidad de fortalecer la intervención pública en términos operativos, con miras a reducir el riesgo, con instrumentos asociados al desempeño del mercado laboral (tales como la formación profesional y la eliminación del trabajo infantil nocivo), el establecimiento de mecanismos de mitigación (el caso de las pensiones no contributivas y los planes de ahorro para trabajadores por cuenta propia) y la atención en situaciones de crisis (transferencias en efectivo o en especie, subsidios a los combustibles y otros bienes y obras públicas, entre otras medidas) (Banco Mundial, 2001).



Siguiendo los planteamientos teórico-metodológicos de la perspectiva del Enfoque de *Manejo Social del Riesgo*, el Banco Mundial plantea que éste, el manejo social del riesgo se superpone con los ámbitos de acción de la protección social y la redistribución, aunque cada una de esas áreas de intervención pública tiene su propio espacio de acción y la determinación de la frontera entre éstas depende en cierta medida de la decisión política sobre el alcance de la función pública y el papel de la política social en cada sociedad (Banco Mundial, 2001, p. 10-11) (Figura 2).

**Figura 2 Superposiciones y límites entre Manejo Social del Riesgo, Protección Social y Distribución, de acuerdo con el Banco Mundial**



Fuente: Banco Mundial, 2001, p. 10.

De acuerdo con la propia explicación del Banco Mundial, el área oscurecida del conjunto de Protección Social representa aquellos temas al margen de la redistribución y el Manejo Social de Riesgos (MSR), como la exclusión social; el área gris oscuro es la intersección con la redistribución al margen del MSR, como el apoyo a los ingresos para los más pobres; el área no sombreada es la Protección Social como parte del MSR y el área gris claro representa a los temas de redistribución de los ingresos como parte del MSR, pero al margen de la Protección Social, como inversiones en infraestructura para impedir o mitigar los riesgos. Las áreas sin sombreadar del conjunto de Redistribución representan las medidas públicas para lograr una distribución más equitativa de los ingresos al margen de las consideraciones del MSR, como la tributación progresiva a los ingresos. Por último, el área no sombreada del conjunto de MSR

corresponde al manejo del riesgo al margen de la protección social, tales como las políticas macroeconómicas.

### ***La Protección Social según la CEPAL***

En sus desarrollos sobre el tema, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) admite la divergencia de puntos de vista a partir de diferentes dimensiones analíticas y políticas para conceptualizar a la protección social, lo que determina que no se cuente con un criterio único para su adopción (Cechini y Martínez, 2011: p. 13).

No obstante lo anterior, al respecto la CEPAL indica: *“La protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlos deben considerarse tres grandes componentes: la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); la protección social contributiva (o seguridad social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente (Cechini y Martínez, 2011, p. 18-19).*

En el mismo sentido anterior, la CEPAL, indica que es posible identificar cuatro enfoques de Protección Social predominantes en el debate regional (Cechini y Martínez, 2011: p. 39-47):

- i. *La protección social basada en los seguros sociales contributivos:* que da cuenta de mecanismos de protección de la protección trabajadora frente a circunstancias inesperadas, como el desempleo, la enfermedad o los accidentes laborales, así como a determinadas etapas del ciclo de vida, por medio de las pensiones, jubilaciones y seguros de sobrevivencia.
  
2. *La protección social frente a situaciones de emergencia:* se trata de las redes de seguridad, también conocidas como “redes de protección social”, que incluyen un conjunto de políticas y programas de reducción de la pobreza para paliar los impactos generados por los ciclos de la crisis económica.

3. *La protección social como asistencia y acceso a la promoción:* que aunque comparte con el enfoque anterior una atención centrada en la pobreza como eje principal de acción, incluye un diseño más atento a las necesidades no solamente de quienes viven en pobreza, sino también en situaciones de vulnerabilidad. En ese marco se ubica la conceptualización del Banco Mundial.
  
4. *La protección social como garantía ciudadana:* va más allá de quienes viven en situación de pobreza y se orienta a asegurar niveles mínimos de protección al conjunto de la ciudadanía y se enfoca fundamentalmente en la realización de derechos económicos, sociales y culturales.

Tal clasificación podría decirse que, a su vez, marca momentos históricos de relevancia en la definición y orientación de las políticas públicas sociales en América Latina y el Caribe. A partir de los dos últimos enfoques, esa misma entidad organiza tres grupos de países, de acuerdo con su cercanía a los énfasis de los mismos, distinguiendo 18 países para los que se dispone información<sup>21</sup> (Cuadro 1).

---

<sup>21</sup> Los países que no se consideran por no disponer de información actualizada con: Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana).

**Cuadro 1 Enfoques de Protección Social en América Latina y el Caribe según la CEPAL**

Enfoque	Características principales	Países
Protección Social como Asistencia y Acceso a la Promoción	Protección Social No Contributiva focalizada en población pobre	Ecuador Guatemala Honduras Paraguay Perú República Dominicana Jamaica Trinidad-Tobago
Posición intermedia entre Asistencia y Acceso a la Promoción y Garantía Ciudadana	Protección social no contributiva focalizada en población pobre, pero además se incorporan otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, en ámbito de pensiones y salud) y se busca articular de manera progresiva los distintos componentes.	Bolivia (Estado Plurinacional) Colombia El Salvador México Panamá
Protección Social como Garantía Ciudadana	Transferencias y prestaciones como parte de protección social no contributiva. Creciente articulación entre Políticas de protección social no contributiva y contributiva. Se busca conformar sistemas integrados y coordinados de protección social.	Argentina Brasil Chile Costa Rica Uruguay

Fuente: Cechini y Martínez, 2011: p. 82.

### Inventario 3 Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe (en orden alfabético por país)

País	Programa	Población Meta	Fuente de Financiamiento	Organismo Responsable	Área Geográfica de Intervención
<b>Argentina</b>	Asignación Universal por Hijo para Protección Universal	Familias con hijos/as menores de 18 años y/o mujeres embarazadas que se encuentren desocupados/as o se desempeñen en la economía informal, empleadas domésticas con ingreso menor al salario mínimo y monotributistas sociales.	Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino; Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones	Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)	Nacional
	Familias por la inclusión social (Sucesor del Programa Jefas y Jefes de Hogar)	Familias en riesgo social con niños/as entre 0 y 19 años, mujeres embarazadas y/o discapacitados/as	Gobierno de la República Argentina; Banco Interamericano de Desarrollo.	Ministerio de Desarrollo Social	Nacional
	Jefes y jefas de hogar desocupados/as (sucesor del Programa Trabajar)	Familias con jefes/as de hogar desocupados/as con hijos/as de hasta 18 años de edad, discapacitados o mujeres embarazadas.	Gobierno de la República Argentina; Banco Interamericano de Desarrollo.	Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Nacional
	Programa de Ciudadanía Porteña	Hogares residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en situación de pobreza. Se pone énfasis en hogares con mujeres embarazadas y miembros menores de 18 años, discapacitados y/o adultos mayores.	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	Ministerio de Desarrollo Social	Regional
<b>Bolivia</b>	Bono Juancito Pinto (antecedente del Bono Esperanza implementado por el Gobierno Municipal de El Alto en el departamento de la Paz)	Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años cursando hasta 8° de primaria de la educación regular y educación juvenil alternativa. Adicionalmente, los/as alumnos/as de la Educación Especial sin límite de edad.	Recursos internos del Tesoro General de la Nación	Ministerio de Educación	Nacional
	Bono Madre Niña- Niño Juana Azurduy	Mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de salud.	Ministerio de Salud y Deportes	Recursos internos del Tesoro General de la Nación, Banco Mundial y BID	Nacional
<b>Brasil</b>	Bolsa Alimenticia (desaparece para formar parte de Bolsa Familia)	Familias en situación de extrema pobreza, con hijos/as entre 0 y 6 años y/o mujeres embarazadas	Gobierno Federal de Brasil	Ministerio de Saúde.	Nacional
	Bolsa Escola (sucesor de PTC municipales, inicialmente en Campiña y Brasília)	Familias en situación de extrema pobreza con niños/as entre 6 y 15 años	Gobierno Federal de Brasil	Ministerio de Educación	Nacional
	Tarjeta de Alimentación	Familias en extrema pobreza con hijos/as entre 0 y 6 años y/o mujeres embarazadas	i.n.d.	Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome	Nacional

Continúa...

**Continuación Inventario 3**

<b>País</b>	<b>Programa</b>	<b>Población Meta</b>	<b>Fuente de Financiamiento</b>	<b>Organismo Responsable</b>	<b>Área Geográfica de Intervención</b>
<b>Brasil</b>	Programa de Erradicación del Programa Infantil (en 2005 unifica prestaciones con Bolsa Familia)	Familias no-pobres (renta mensual per cápita superior a R\$140) con hijos menores de 16 años que presentan situaciones de trabajo infantil, salvo que se encuentren en situación de aprendiz a partir de los 14 años.	i.n.d.	Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome	Nacional
	Bolsa Familia (el más grande de la región en términos de cobertura)	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema	Gobierno Federal de Brasil y Banco Mundial.	Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)	Nacional
<b>Chile</b>	Chile Solidario (posee características particulares en su enfoque que lo diferencian de los PTC en forma tradicional)	Familias y personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. El Programa "Puente" es la puerta de entrada, que es un programa de intervención integral dirigido a familias que viven en condiciones de extrema pobreza.	Gobierno de Chile	Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	Nacional
<b>Colombia</b>	Familias en Acción (a partir de 2006 pasa a formar parte de Red Juntos)	Familias en situación de extrema pobreza (Nivel 1 del SISBEN), en condición de desplazamiento por la violencia o indígenas con hijos/as menores de 18 años	Gobierno de Colombia, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Presidencia de la República	Nacional
	Red Unidos (Ex Red Juntos)	Familias en situación de extrema pobreza y/o en condición de desplazamiento	Cofinanciación del Presupuesto General de la Nación, Departamentos y Municipios	Departamento Nacional de Planeación, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y Ministerio de Protección Social	Nacional
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	Familias en situación de pobreza no indigente con niños/as que asisten entre 6o. y 11o. grado en la ciudad de Bogotá,	i.n.d.	Secretaría de Educación Distrito Capital	Local (Alcaldía de Bogotá)
<b>Costa Rica</b>	Avancemos	Familias con adolescentes y jóvenes entre 12 y 25 años que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas	Presupuesto Nacional	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Nacional
	Superémonos	Familias en situación de pobreza con niños de 6 a 18 años	BID y Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Nacional
<b>República Dominicana</b>	Programa Solidaridad	Familias en pobreza extrema y moderada, con hijos/as menores de 16 años, mujeres embarazadas y/o jefes de hogar adultos mayores sin trabajo	Gobierno de la República Dominicana.	Vicepresidencia de la República. Programa Solidaridad.	Nacional
	Programa Juventud y Empleo (PJE)	Población joven de bajos ingresos, en situación de riesgo social.	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y aportes del Gobierno de la República Dominicana	Ministerio de Trabajo.	Nacional
	Programa "Santiago Trabaja"	Personas que habitan en las comunidades seleccionadas (6 municipios de la Provincia Santiago de los Caballeros) por su condición de pobreza, en condición de desempleo de larga duración (12 meses) y baja calificación educativa.	Ahorros generados por el Programa Juventud y Empleo y cuenta con los auspicios del Banco Mundial.	Ministerio de Trabajo.	Local

**Continuación Inventario 3**

<b>País</b>	<b>Programa</b>	<b>Población Meta</b>	<b>Fuente de Financiamiento</b>	<b>Organismo Responsable</b>	<b>Área Geográfica de Intervención</b>
<b>Ecuador</b>	Bono de Desarrollo Humano (sucesor de Bono Solidario)	Familias pobres con hijos/as menores de 16 años, adultos/as mayores de 65 años y discapacitados/as.	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Actualmente solo es el Gobierno Nacional.	Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	Nacional
	Bono Solidario (antecesor del Bono de Desarrollo Humano)	Madres con al menos 1 hijo menor de 18 años, personas adultas mayores de 65 años y discapacitadas pobres	Gobierno de Ecuador		Nacional
<b>El Salvador</b>	Comunidades Solidarias (antes Red Solidaria)	Familias en extrema pobreza con niños/as menores de 21 años y/o mujeres embarazadas que residen en municipios con mayor situación de pobreza extrema severa y alta o en asentamientos precarios urbanos.	Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Otras fuentes bilaterales y multilaterales.	Presidencia de la República	Nacional
<b>Guatemala</b>	Mi Familia Progresá	Familias en situación de extrema pobreza con menores de 15 años y madres gestantes.	Gobierno de Guatemala y asistencia técnica de diversos entes de cooperación	Ministerio de Educación, en el marco de la coordinación del Consejo de Cohesión Social	Nacional
	Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	Familias en situación de pobreza con menores en situación de trabajo infantil en vertedero municipal en la ciudad de Guatemala.	Cooperación Italiana para el Desarrollo y Municipalidad de la Ciudad de Guatemala.	Municipalidad de la Ciudad de Guatemala; y Cooperación Italiana.	Local
<b>Honduras</b>	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	Familias en extrema pobreza	Gobierno de Honduras, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial y Banco Centroamericano de Integración Económica	Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial	Nacional
	PRAF/BID Tranche II	Familias en situación de extrema pobreza con hijos/as hasta 12 años y/o mujeres embarazadas/dando lactancia.	Gobierno de Honduras y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Presidencia de la República	Nacional (principalmente zonas rurales)
	PRAF/BIDTranche III	Familias en situación de extrema pobreza con hijos hasta 12 años y/o mujeres embarazadas/dando lactancia	Gobierno de Honduras; Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Presidencia de la República	Regional (Departamentos de Intibucá, La Paz, Lempira y Santa Bárbara)
	Programa Asignación Familiar (PRAF)	Familias en situación de extrema pobreza con hijos/as menores de 14 años cursando hasta 6to grado de primaria, menores de 5 años con discapacidad o riesgo de desnutrición, mujeres embarazadas o dando lactancia y/o adultos mayores	Gobierno de Honduras; Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Presidencia de la República	Nacional
<b>Jamaica</b>	Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	Familias en situación de pobreza con niños/as menores de 17 años, personas adultas mayores de 60 años, discapacitadas, mujeres embarazadas/dando lactancia y/o adultos pobres sin empleo (entre 18 y 64 años).	Banco Mundial (BM)	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	Nacional
<b>México</b>	Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades" (uno de los principales referentes en la región, antecesor de Progresá, iniciado en 1997)	Hogares en condición de pobreza alimentaria. Uno de los cambios más importantes incluido en su diseño mediante su transformación a Oportunidades, fue la expansión a zonas urbanas y la amplia de su escala de operaciones para convertirse en el programa de esa naturaleza de mayor alcance en la región.	Gobierno de México y Banco Mundial.	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Nacional

Continúa...



**Continuación Inventario 3**

<b>País</b>	<b>Programa</b>	<b>Población Meta</b>	<b>Fuente de Financiamiento</b>	<b>Organismo Responsable</b>	<b>Área Geográfica de Intervención</b>
<b>Nicaragua</b>	Red de Protección Social (reemplazada en 2007 por programas de orientación productiva "Hambre Cero" y "Usura Cero").	Familias en situación de extrema pobreza	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y Gobierno de Nicaragua	Fondo Social Suplementario (FSS)	Zonas rurales
<b>Panamá</b>	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (forma parte de la Red Oportunidades)	Familias en situación de extrema pobreza. Se prioriza familias que tengan integrantes menores de edad, personas discapacitadas y/o adultas mayores.	Gobierno de Panamá	Presidencia de la República	Regional (distritos de Santa Fe, Mironó, Nurum, Besikó y NoleDuma)
	Red de Oportunidades	Familias en situación de pobreza extrema	Gobierno de Panamá	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Nacional
<b>Paraguay</b>	Abrazo (enfocado hacia la disminución del trabajo infantil)	Familias en situación de extrema pobreza con niños/as en situación de trabajo infantil.	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)	Nacional
	Tekoporã	Hogares en situación de extrema pobreza con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 14 años.	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2005-2010), Banco Mundial(2009), Donación de la República de Taiwán (2005-2010), Entidad Binacional Yacyreta (2009-2010), Recursos Genuinos del Tesoro Impuestos	Presidencia de la República	Nacional
<b>Perú</b>	Juntos (desde 2007 forma parte de la Estrategia Nacional Crecer)	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 14 años.	Gobierno del Perú	Presidencia del Consejo de Ministros	Nacional pero opera principalmente en zonas rurales
<b>Trinidad y Tobago</b>	Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP) (successor del Program Social Help and Rehabilitative Efforts - Share)	Familias en extrema pobreza	Gobierno de Trinidad y Tobago	Ministerio de Desarrollo Social	Nacional
<b>Uruguay</b>	Asignaciones Familiares (forma parte del Plan de Equidad)	Familias en situación de pobreza	Rentas Generales	Ministerio de Desarrollo Social y la Unidad de Seguimiento	Nacional
	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	Familias en situación de extrema pobreza	Gobierno del Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Nacional
	Tarjeta Alimentaria	Familias en situación de vulnerabilidad	Gobierno del Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Nacional

Leyenda: i.n.d. = información no disponible

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL y experiencias propias.

#### Inventario 4 Programas de Pensiones No Contributivas en América Latina y el Caribe (en orden alfabético por país)

País	Programa	Descripción	Población Meta
<b>Argentina</b>	Programa de Pensiones No Contributivas (PNC)	Asignación mensual, Plan de Salud y Subsidio por funeral (Existe desde 1948).	Personas mayores de 70 años de edad o con invalidez acreditada de 76%, en estado de vulnerabilidad social, que no tienen derecho a pensión, sin posesión de bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tiene pacientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos.
<b>Bolivia</b>	Renta Universal de Vejez Renta Dignidad (sustituto del Bono Solidario – Bono Sol)	Prestación monetaria mensual, vitalicia y universal.	Bolivianos/as o nacionalizados/as mayores de 60 años de edad
	Pensión Mínima	Pensión solidaria pagada por el seguro social obligatorio de largo plazo.	Personas con 60 años cumplidos.
<b>Brasil</b>	Renda Mensal Vitalicia (RMV)	Beneficio monetario mensual de monto fijo, equivalente al salario mínimo vigente.	Personas con 70 años de edad o más o con discapacidad.
	Beneficio de Prestação Continuada	Sustituye a la RMV.	Personas con 65 años de edad y más o con discapacidad en pobreza extrema.
	Previdencia Rural	Pensión básica equivalente al salario mínimo vigente.	Personas adultas mayores residentes en áreas urbanas o rurales de hasta 50 000 habitantes.
<b>Colombia</b>	Garantía de Pensión Mínima	Monto de dinero mensual.	Hombres de 62 años de edad y mujeres de 57 años de edad, como mínimo.
	Programa de Subsidio de Aporte a Pensión	Destinado a subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de trabajadores asalariados o independientes con carencias de recursos.	Población en ciertos rangos de edades dependiendo del tipo de afiliación.
	Programa de Protección Social al Adulto Mayor.	Subsidio económico en efectivo o en especie.	Personas adultas mayores en pobreza extrema.
<b>Costa Rica</b>	Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico.	Auxilio económico a personas no cubiertas por ninguno de los regímenes contributivos (existe desde 1974).	Personas mayores de 65 años de edad o con discapacidad en desamparo económico.
	Pensión Mínima del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte	Monto de dinero mensual acorde con los indicadores de subsistencia.	Personas mayores de 65 años de edad o personas con discapacidad, con cotizaciones previas.
<b>Chile</b>	Pensión Mínima Garantizada por el Estado	Pensión mensual, permanente y vitalicia,	Hombres con 65 años de edad y mujeres con 50 años de edad y personas con discapacidad, sin límite de edad.
	Pensión Básica Solidaria de Vejez.	Beneficio económico.	Personas que no tengan derecho a pensión en ningún régimen previsional, que tenga 65 años ó más y reúna requisitos de focalización y residencia.
	Pensión Básica Solidaria de Invalidez.	Beneficio económico.	Personas declaradas con discapacidad que no tengan derecho a pensión en ningún régimen previsional.
	Aporte Previsional Solidario de Vejez	Beneficio financiado por el Estado.	Personas de 65 años y más, que tengan una pensión base mayor que cero e inferior e igual a la pensión máxima del aporte solidario y que reúnan requisitos de focalización y residencia.
	Aporte Previsional Solidario de Invalidez	Aporte monetario mensual.	Personas calificadas con discapacidad, que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una pensión inferior a la Pensión Básica Solidaria de vejez y cumplan con los requisitos de ley.

Continúa...

**Continuación Inventario 4**

<b>País</b>	<b>Programa</b>	<b>Descripción</b>	<b>Población Meta</b>
<b>El Salvador</b>	Pensión Mínima, por Vejez, Invalidez y Sobrevivencia	Beneficio mensual y vitalicio.	Hombres de 60 años de edad y más y mujeres de 55 años de edad, o personas con discapacidad, afiliadas que por sus propios medios no son capaces de acumular ahorros suficientes para garantizarse una pensión al menos igual a la mínima.
	Programa de Pensiones Asistenciales	Pensión mensual con un monto fijo de US\$.	Población mayor de 70 años de edad que reside en los 100 municipios de mayores índices de pobreza del país.
<b>México</b>	Pensión Mínima Garantizada	Monto de dinero mensual equivalente a un salario mínimo general.	Personas que no acumulan recursos suficientes para recibir una pensión.
	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Ayuda monetaria mensual.	Personas de 70 años ó más en condición de pobreza extrema que se ubiquen en zonas rurales y urbanas de 10 000 habitantes o más.
	Programa "70 y más".	Apoyo bimensual fijo.	Personas adultas mayores de 70 años y más en localidades de hasta 30 000 habitantes.
	Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales	Monto anual fijo.	Personas adultas mayores de 60 años de edad en zonas rurales de alta marginación.
<b>Panamá</b>	Programa Especial de Asistencia Económica para los Adultos Mayores de 70 años ó más sin jubilación ni pensión (100 a los 70)	Entrega de 100 balboas.	Adultos mayores (hombres y mujeres) a partir de los 70 años sin jubilación, ni pensión.
<b>Perú</b>	Pensión Mínima de Vejez	Valor referencial de un monto mínimo definido por ley.	Personas adultas mayores de 65 años de edad que, cumpliendo con los requisitos de años de aporte y edad, no alcanzan a tener una pensión que supere el mínimo establecido.
	Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" (sucesora del Programa Piloto Gratitud)	Transferencia en efectivo.	Personas mayores de 65 años de edad, que se encuentran en pobreza extrema (se inició en algunos municipios del país).
<b>República Dominicana</b>	Pensión Solidaria del Régimen Subsidiado.	Monto de dinero mensual, equivalente al 60% del salario mínimo legal más bajo.	Población con discapacidad, desempleada o indigente.
	Pensión Mínima del Régimen Contributivo	Garantía de pensión mínima equivalente al 100% del salario mínimo legal más bajo.	Personas pensionadas por vejez, cuya cuenta personal no acumula lo suficiente para cubrir la pensión mínima vigente.
	Programa "Nonagenarios"	Monto uniforme mensual.	Personas de la tercera edad con 60 años y más y en condición de pobreza, sujetas a prueba de medios económicos.
<b>Uruguay</b>	Programa de Pensiones No Contributivas a la Vejez y a la Invalidez.	Prestación económica (existe desde 1919).	Personas indigentes o con discapacidad con 70 años de edad como mínimo.

Fuente: Elaboración propia con base en FIAP 2011: 13-60 y Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributivas en América Latina y el Caribe de la CEPAL 2011.

**Inventario 5 América Latina y el Caribe. Iniciativas de Dotación de Documentos Legales de Identidad  
(en orden alfabético por país).**

País	Iniciativas	Características	Población Meta
<b>Argentina</b>	<i>"Por el Derecho a la Identidad"</i>	El proyecto es un instrumento de restablecimiento del derecho a la Identidad, a través de las acciones de asistencia y protección apropiadas y de la concientización de la problemática. También fortalece a las organizaciones locales y logra agentes multiplicadores como medida de fortalecimiento de redes comunitarias, brindándoles herramientas desde la práctica en la búsqueda conjunta con la población, de mejores condiciones de acceso a sus derechos.	Niños, niñas y adolescentes de 15 municipios, que representan la casi totalidad de la población que se encontraban con irregularidad de identificación.
<b>Bolivia</b>	<i>"Existo Yo, Existe Bolivia Movilización por la Identidad"</i> . Programa Nacional de Carnetización Gratuita. Decreto N° 28.626, 2006.	El programa trabaja en forma articulada con el Sector de Identificación de la Policía Nacional, organismo responsable de la emisión de las cédulas de identidad. Las acciones que se realizan son: campañas de cedulación itinerantes en forma conjunta entre el Programa y la Policía y también en forma conjunta se realizan transcripción de los registros del archivo central de la Policía (que son manuales) a una base informática.	Personas de escasos recursos de las áreas rurales y periurbanas (comunidades campesinas y pueblos indígenas).
<b>Brasil</b>	Campaña de información sobre los derechos de los niños y las niñas en la inscripción de nacimientos, 1999 y Plan Nacional para el Registro Civil de Nacimientos en Brasil, 2004.	El objetivo general del Plan Nacional para el Registro Civil de Nacimientos en Brasil, es establecer orientaciones generales para un conjunto de acciones articuladas que permitan garantizar el certificado de nacimiento a toda la población brasilera, erradicar el subregistro de nacimientos y fortalecer el sistema brasileño del registro civil.	Población en general.
<b>Colombia</b>	Campaña <i>"Regístrate Hazme Visible"</i> , 2005	Establecimiento de registredurías móviles y campañas de documentación con exoneración de todo gasto en lugares de alta concentración población desplazada, en los que se ubican registradores para dar fe de la identidad de las personas.	Población en condiciones de especial vulnerabilidad (comunidades indígenas y afrocolombianas).
<b>Ecuador</b>	<i>"Al Ecuador ponle tu nombre"</i> , 2006.	El objetivo general del programa es eliminar el subregistro e indocumentación en los sectores más vulnerables de la Población Ecuatoriana, enfocados principalmente en la atención a niños, niñas, adolescentes y adultos mayores en situación de indigencia. Para lo cual se destacan brigadas móviles a los puntos más alejados del país.	Sectores más vulnerables de la población: niños, adolescentes, adultos mayores, jefes de hogar, personas con capacidades especiales y que viven en las zonas de las fronteras.
<b>El Salvador</b>	DUI Centro <i>"Identificando a El Salvador"</i>	El Registro Nacional de las Personas Naturales, desarrolla un conjunto de iniciativas orientadas a coadyuvar en la erradicación del subregistro en el país y entrega del Documento Único de Identidad (DUI) , entre las cuales se cuentan los Proyectos "Registro de Partidas de Nacimiento e Identificación de los Pueblos indígenas", "DUI a Domicilio" y "Fortalecimiento del sistema de registro hospitalario en El Salvador".	Población en General, Tercera Edad, Población con Discapacidad y Pueblos Indígenas.

*Continúa...*

### Continuación Inventario 5

<b>Honduras</b>	Programa de Reinscripción.	El Ministerio de Educación, en coordinación con el patronato de las comunidades y asociaciones de los padres de las escuelas, entregó a los niños y a las niñas una constancia de asistencia para que pudieran ser inscritos en el Registro Nacional de Personas de cada municipio.	Personas de 5 a 20 años en el litoral atlántico debido a que con el huracán Mitch los libros de registro civil desaparecieron.
<b>Nicaragua</b>	"Derecho a un nombre y una nacionalidad", 2006	Acoge diversas iniciativas de inscripción masiva que se han venido desde hace varios años en distintas regiones del país (" <i>Tengo derecho a existir: inscribeme</i> ").	Niños, niñas y adolescentes.
<b>Panamá</b>	Proyecto Red de Oportunidades y Proyecto " <i>Un buen comienzo para la vida</i> ".	Estos proyectos persiguen brindarle servicios básicos a la población de pobreza extrema, donde se brinda registro de nacimiento, servicios de salud y seguimiento a la participación escolar.	Mujeres embarazadas en zonas rurales e indígenas.
<b>Paraguay</b>	Campañas masivas de registros de nacimientos.	Las campañas masivas de registros de nacimientos se realizan por medio de operativos departamentales y una Campaña por Radio y Televisión ("un país, una nacionalidad", "damos nombre, una familia, un país" y la difusión de afiches sobre el tema ("como anotar a tus hijos").	Población en general.
<b>Perú</b>	Plan Nacional de Restitución de la Identidad. Documentando a las personas indocumentadas 2005-2009.	Los lineamientos del Plan Nacional de Restitución de la Identidad se basan en dos ejes fundamentales: (1) Prevención de la Indocumentación y (2) Restitución de la Identidad.	El eje 1 está orientado al grupo infantil y adolescente y el eje 2 tiene énfasis especial en grupos vulnerables.
<b>Uruguay</b>	Campaña por la Identidad	La campaña tiene dos tipos de intervenciones: (1) una centralizada, que se realiza en el interior del país desde las oficinas territoriales en las que se brinda atención directa a través de la entrega de cartas para la exoneración de los costos de tramitación de la cédula; y (2) en Montevideo, a través de la puerta de entrada de Centros de Atención a Situaciones Críticas.	Personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica (en especial en la zona de frontera).
<b>Venezuela</b>	Programa Nacional de Identidad desde el nacimiento " <i>Yo Soy</i> " (2003-2004) y " <i>Misión Identidad</i> ".	Es un beneficio social que consiste en ceder a venezolanos e inmigrantes extranjeros, por medio del establecimiento de móviles de cedula en el territorio.	Sectores populares, indígenas y población rural.

Fuente: Elaboración propia con base en Poder Ciudadano, 2009; Estudios de casos realizados por el BID, Recopilación de buenas prácticas presentadas por Delegación de País al Primer Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, Paraguay, 2007, y búsquedas intensivas en Internet.

### Inventario 6 Evaluaciones del Impacto de Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe

Ámbito	Indicadores	Evidencias	Evaluación	Programa
CAPACIDADES HUMANAS	Acceso escuela	Avances en objetivos intermedios (asistencia escolar)	Bastagli, 2008	
		No hay información concluyente en objetivo final (aprendizaje)	Reimers, DeShano da Silva y Trevino, 2009	
		Efectos se concentran en incrementos en la matrícula escolar y tienden a ser mayores en función nivel referencia y hogares más pobres	Schady, 2006	
		Condicionalidad genera una diferencia importante en probabilidad asistencia escolar	De Brauw y Hoddinott, 2008	PROGRESA
		Brechas género matrícula escolar secundaria, especialmente en zona rural, prácticamente desaparecidas	Parker, 2003 y 2004	Oportunidades
		Disminución deserción escolar, aumento matrícula escolar y mejoramiento calificaciones por zona geográfica, rango edad y nivel escolaridad	SEDESOL, 2008	SEDESOL
		Probabilidad asistencia escolar estudiantes 14-16 años de edad (14 puntos porcentuales)	Solidaridad, 2008	Solidaridad
		Aumento asistencia escolar niñez 6-17 años (0.5 días por mes)	Ley y Ohls, 2007	PATH
		Aumento tasa matrícula ( 2.5%) y tasa asistencia escolar (5 y 8 puntos porcentuales)	Veras Soares y otros, 2008	Tekoporá
		Mayor impacto en asistencia escolar secundaria que primaria	Attanasio y otros, 2008	Familias en Acción
		Cuestionamiento efecto condicionalidades en asistencia escolar (especialmente primaria)	Reimers, DeShano da Silva y Trevino, 2006	
	Acceso servicios salud	Avances en objetivo intermedio (acceso servicios salud)	Bastagli, 2008	
		Aumento controles crecimiento niñez y controles médicos preventivos, pero evidencia impacto en salud y nutricional es heterogénea	Hoddinott y Bussett, 2009	
		Aumento controles médicos (38% niñez menor 6 años edad)	Levy y Ohls, 2007	PATH

Continúa...

Continuación Inventario 6

Continuación CAPACIDADES HUMANAS		Mejoras indicadores nutrición niñez preescolar		Oportunidades
				Familias en Acción
				Bolsa Familia
				RPS (desparecida)
		No se observan efectos positivos		<i>Bolsa Alimentação</i>
				<i>Tekoporá</i>
				PRAF
		Disminución prevalencia desnutrición crónica (1%)	Attanasio, Trías y Vera-Hernández, 2008	Familias en Acción
Probabilidad mayor mejora indicadores talla/peso y peso/edad niñez menor 5 años edad (26%)	Paes y Pacheco, 2008	<i>Bolsa Familia</i>		
Aumento consultas preventivas, reducción mortalidad materna, mejoramiento indicadores nutricionales (talla y prevalencia anemia) y disminución días enfermedad	SEDESOL, 2008	PROGRESA-Oportunidades		
No hay información concluyente en objetivo final (estado salud o nutricional niñez)	Castiñeira, Nunes y Rungo 2009, Hoddinott y Basset, 2009			
Cambios fuentes información, año mediciones, métodos y técnicas, resultados cambian diametralmente	Younger, Ponce e Hidalgo, 2009	PROGRESA-Oportunidades		
POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	Ingreso personal	Repercusiones transferencias ingresos sustanciales en corto plazo, aunque varían según el programa	CEPAL, 2010 <sup>a</sup> , Maluccio, 2005, Fiszbein y Schady, 2009	
		Impacto transferencias condicionadas y otras transferencias asistenciales públicas (en promedio alrededor del 10.3% ingreso per cápita hogares beneficiados y pueden llegar a duplicar ingreso primario primer decil distribución ingreso)	CEPAL, 2010 <sup>a</sup>	
		Comparación % transferencia monetaria con línea indigencia o pobreza.	Cechini y Madariaga, 2011	14 países

Continúa...



Continuación Inventario 6

Continuación POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	Monto mínimo vs. Línea				
	Área	Indigencia			Pobreza
	Rural	12%			7%
	Urbana	11%			9%
	Monto máximo vs. Línea				
	Rural	35%			20%
	Urbana	29%			15%
	Comparación monto transferencia déficit mensual recursos población pobre: si bien, por lo general, las transferencias no superan un tercio del déficit de ingresos de población indigente				
	Monto mínimo versus Déficit				
	Área	Indigencia			Pobreza
	Rural	31.3%			17%
	Urbana	27.4%			13,5%
	Monto máximo versus Déficit				
	Área	Indigencia			Pobreza
	Rural	98.4%			53,4%
	Urbana	81.4%			39,9%
	Permiten superar línea indigencia (límite máximo llega a superar 100% déficit recursos).				Bolsa Familia y Oportunidades
Permite superar línea indigencia			Avancemos		
Llegan a cubrir más de la mitad déficit ingresos			Pensión Solidaria Chile		
			Bono Desarrollo Humano		
Impacto limitado			Red de Oportunidades		
			PRAF		

Continúa...

Continuación Inventario 6

Continuación POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	Índices pobreza nivel nacional	Repercusiones en brechas pobreza y severidad	Soares, 2009a	
		No siempre representan un monto elevado, de manera que logran acercamiento línea pobreza, pero no necesariamente superarla	Cechini y Madariaga, 2011	
		Efectos positivos en países con programas de largo alcance y monto significativo	Galasso y Ravallion, 2004	
			Cury, Cielho y Pedrozo, 2007	
			Fiszbein y Schady, 2009	
			Veras Soares y otros, 2006	
			Naranjo, 2008	
			Fiszbein y Schady, 2009	
			Fiszbein y Schady, 2009	
			Fiszbein y Schady, 2009	
Cobertura y monto reducido no se observan repercusiones (0,02%)	Guerreiro Osório, 2009			
Distribución ingreso	Resultados disímiles Coeficiente Gini (Chile Solidario se reduce en 0.1 puntos; Oportunidades y <i>Bolsa Familia</i> en 2,7 puntos)	Soares y otros, 2007	<i>Bolsa Familia</i> Oportunidades Chile Solidario	
Sostenibilidad tiempo	Incidencia reducción pobreza	Bastagli, 2009		

Continúa...

Continuación Inventario 6

CONSUMO	Propensión marginal al consumo alimentario	Aumento nivel medio consumo (15%) en compra y autoconsumo	Hoddinott, Skoufias y Ashburn, 2000	Progresa
		Diferencias mayores en personas de menores ingresos	Camilo de Oliveira y otros 2007	<i>Bolsa Familia</i>
		Mayor gasto en alimento por cada unidad monetaria aportada en transferencia, lo que aumentaba cantidad y diversidad de alimentos consumidos	Ministerio de Salud, 2005	<i>Bolsa Alimentação</i> (posteriormente unificado con <i>Bolsa Familia</i> )
		Mejora en gasto alimentación constituía prioridad inversión transferencia (87%)	IBASE, 2008	<i>Bolsa Familia</i>
		Aumento consumo alimentos que no eran consumidos antes	Benini, Duarte, Sampaio y Sampaio, 2009	
		Incremento consumo alimentos año anterior (15%)	Attanasio y Mesnard, 2005	Familias en Acción
		Aumento consumo general hogares con fuerte presencia autoconsumo (9%)	Veras Soares, Pérez Rivas e Hirata, 2008	<i>Tekoporá</i>
		Impacto en patrón gasto hogares y alza consumo alimentos	Maluccio, 2010	RPS
		No se encontró incremento consumo alimentos, debido al bajo monto transferencia	IFPRI, 2003	PRAF
		No se encontraron resultados significativos	Veras Soares, Pérez Rivas e Hirata, 2008	Bono de Desarrollo Humano
	Diversidad de alimentos	Mejoramiento calidad dieta (consumo frutas y verduras)	Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000	Progresa
		Consumo productos mejor calidad	Hoddinott y Weismann, 2008	PRAF
				RPS
		Consumo proteínas aumenta incluso en forma proporcional consumo alimentos en general	Attanasio y Mesnard, 2005	Colombia
Mayor diversidad alimentos consumidos y modificación significativa canasta productos	Veras Soares, Pérez Rivas e Hirata, 2008	<i>Tekoporá</i>		

Continúa...

Continuación Inventario 6

Continuación CONSUMO		Aumento consumo frutas, vegetales y productos origen animal y aumento consumo energía calórica	Le Roy y otros, 2008	Progresa
		Aumento consumo leche (63%)	IBASE, 2008	<i>Bolsa Familia</i>
		Probabilidad aumento consumo cereales, azúcares y carne está directamente relacionada con dependencia transferencia	De Bem Lignani y Salles-Costa	<i>Bolsa Familia</i>
	Aumento consumo ropa niños/as	Aumento consumo ropa y calzado y disminución consumo transporte y gastos médicos	Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000	Progresa
		Mayor gasto vestuario infantil	Veras Soares, Pérez Rivas e Hirata, 2008	<i>Tekoporã</i>
		Aumento en vestuario infantil y educación	Attanasio y Mesnard, 2005	Familias en Acción
		Aumento consumo productos higiene y cuidado personal	Costa Resende y de Oliveira, 2008	<i>Bolsa Ecola</i>
	Aumento consumo bebidas alcohólicas y tabaco	No hay indicios de aumento	Costa Resende y de Oliveira, 2008	Brasil
			Attanasio y Mesnard, 2005	Colombia
			Veras Soares, Pérez Rivas e Hirata, 2008	Paraguay
INSERCIÓN LABORAL Y GENERACIÓN DE INGRESOS	Habilitación laboral y generación de ingresos provenientes del trabajo	Una de las dimensiones con mayor incumplimiento (83,3%) es el egreso del Programa con al menos un integrante del hogar trabajando regularmente y con una remuneración estable. Falta aprovechamiento micro crédito.	MIDEPLAN, 2009	Chile Solidario
		Falta internalizar el trabajo psicosocial que se realiza en emprendimientos	Nun y Trucco, 2008	Chile
		Mayor dificultad mujer	Rangel, 2005	Chile
		No encontró evidencia de mejora en la inserción laboral o en la capacidad de generar ingresos	Galasso, 2006	Chile Solidario
		Evidencias positivas en áreas rurales, pero no urbanas	Perticara, 2007 Galaso y Carneiro, 2008	Chile Solidario

Continúa...

Continuación Inventario 6

Continuación INSERCIÓN LABORAL Y GENERACIÓN DE INGRESOS		Encontraron efectos positivos en una cohorte	Contreras, Larrañaga y Ruiz Tagle (2009)	Chile Solidario	
		Quienes lograr encontrar trabajo no es manera estable (períodos no superiores a 11 meses)	Soares y Leichsenring, 2010	<i>Bolsa Familia</i>	
		Pese a las mejoras en la inserción ocupacional, la gran mayoría lo hace en ocupaciones informales	González de la Rocha, 2008	Oportunidades	
	Fomento microemprendimientos		Tiende a ser efectivo solamente para quienes están interesados en tener su negocio propio	Farné, 2009	
			Acciones de microemprendimiento funcionan más reforzando capacidades ya instaladas, que promoviendo nuevas opciones	Braga, Leando y Lyra Júnior, 2008	<i>Bolsa Familia y Crediamigo</i>
			Inexperiencia en negocio	MIDEPLAN, 2006	Chile
			Informalización y entrega de activos	MIDEPLAN, 2006 y 2009	Chile
	Potencial riesgo desincentivo		No existe evidencia concluyente y hay muestra de efectos inversos	Oliveira y otros, 2007	<i>Bolsa Familia</i>
			Incremento salario hombres (5%-7%) lo que implica que buscan trabajo	Alzúa, Cruces y Ripani, 2010	Progresa
	Empleabilidad femenina		Beneficiarias más propensas a tener un trabajo remunerado, aún cuando otros estudios afirman que se ve reducida jornada laboral	Holmes y otros, 2010	<i>Bolsa Familia</i>
			Incremento inserción laboral femenina en áreas urbanas, sin efecto en jornada laboral		Familias en Acción
			Incremento participación laboral femenina, especialmente en hogares rurales y de jefatura masculina		Chile Solidario
	TRABAJO INFANTIL	Participación laboral	Descenso participación laboral y mayor probabilidad tiempo escuela	Skouflas y Parker, 2001	Progresa
Combinación actividades y abandono trabajo en menores (4-9 años)			Veras Soares, Pérez Rivas e Hirata, 2008	<i>Tekoporã</i>	
Disminución trabajo infantil			Ferro y Nicoletta, 2007	<i>Bolsa Ecola</i>	


Continúa...

Continuación Inventario 6

Continuación TRABAJO INFANTIL		Transferencias no logran compensación para abandono trabajo infantil	Ferro y Nicolella, 2007 Cardoso y Portela Souza, 2004	<i>Bolsa Ecola</i>
		Disminución en niñez de 7 a 13 años (6 puntos porcentuales)	Maluccio y otros, 2005	RPS
		Disminución trabajo infantil (17 puntos porcentuales)	Schady y Araujo, 2006	Bono de Desarrollo Humano
		Disminución trabajo niñas de 10 a 17 años (36% rural y 29% urbana) y niños (19% rural)	DNP, 2008	Familias en Acción
		No encuentran impacto significativo	Attanasio y otros (2008)	
EMPODERAMIENTO MUJER	Toma decisiones consumo hogar	Probabilidad de que la mujer decida que hacer con el dinero de la transferencia aumenta con el tiempo	Skoufias y McClafferty, 2001	México
		Cambios en el equilibrio en el hogar a favor de las decisiones de consumo en la mujer e inversión en bienes para la familia (principalmente ropa niñez)	Rubalcava, Teruel y Thomas, 2008	
		Ganancia poder y visibilidad mujer en su entorno local y doméstico en tanto consumidoras	Suárez y Libardoni, 2008	<i>Bolsa Familia</i>
		Recursos entregados a la mujer se invierten en mejorar dieta masculina y reducir carga trabajo hombres	Bradshaw, 2008 a partir de IFPRI, 2005	RPS
	Autoestima	Incremento autoestima y posición dentro de la comunidad por ser receptora de transferencia	Escobar y González de la Rocha, 2004 y 2009	Progres-Oportunidades
			Veras Soares y Silva, 2010 <sup>a</sup> y 2010 <sup>b</sup>	Brasil
		No se han encontrado los mismos resultados	Veras Soares y Silva, 2010 <sup>a</sup> y 2010 <sup>b</sup>	Colombia
Reproducción iniquidades género	Burocracia y beneficiarias	Gruenberg, 2010	Oportunidades	

Fuente: Elaboración propia con base en Cechini y Madariaga, 2011, p. 117-154.



 No se puede mostrar la imagen en este momento.