

## TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL Y BIENESTAR EN LATINOAMÉRICA.

**Alejandro H. Del Valle**<sup>1</sup>

### **Resumen**

El presente artículo analiza la evolución de las redes de protección social en América Latina y los cambios que ha sufrido la política social a partir de las reformas estructurales. Para ello, se analizan las formas de intervención estatal en el período previo a las reformas y las transformaciones que se fueron produciendo desde 1980 hasta la actualidad. Posteriormente se analizan las características que poseen los programas de transferencias condicionadas y si constituyen o no una red de protección social. El artículo concluye con una propuesta acerca de los cambios que se asume habrá que realizar para consolidar redes de protección social de carácter incluyentes.

**Palabras Clave:** bienestar – redes de protección – focalización

### **Abstract**

The present paper analyze the develop of social protection networks in Latin America and the changes in social policies from the period of structural reform. For this, the article analyzes the forms of intervention that the state have before the reforms and the transformations from 1980 at present. Them the article analyzes the characteristics of the conditional cash transfers and constitutes a real social protection network. The article concludes proposing the importance that consolidations of more inclusive social protection networks have in Latin America.

**Keywords:** welfare – protective networks – targeting

---

<sup>1</sup> Doctor en Sociolog a, docente e investigador de la Universidad Nacional de Mar del Plata  
E-mail: [ajax@speedy.com.ar](mailto:ajax@speedy.com.ar)

**I- Bienestar y formas de intervención estatal; II- Transformaciones del Bienestar; III- Reformas estructurales y política social; IV- Redes de protección social y políticas sociales compensatorias; V- Redes de protección, políticas compensatorias y transferencias condicionadas**

**Bienestar y formas de intervención estatal**

Las intervenciones estatales respecto al bienestar se remontan a las primeras décadas del siglo XX y se vinculan a la intervención distributiva vía la previsión social por lo que el bienestar, desde sus inicios estuvo dominado por la concepción de seguro social de tipo contributivo vinculado a la inserción productiva de las personas, es decir, vinculado al empleo. Los no asegurados eran sujetos de la ayuda filantrópica – las Santas Casas en Brasil–, religiosa y/o los servicios públicos tales como hospitales para enfermos crónicos, para enfermos mentales, etc.

En este sentido, las cajas de jubilaciones y pensiones en Brasil (1923) dieron lugar a los primeros institutos por categoría ocupacional. En Chile, (1925) se creó el Seguro Obrero Obligatorio que otorgaba pensiones de invalidez y vejez, atención médica, subsidio de incapacidad laboral tanto a los trabajadores del campo como de la ciudad.

En América latina, desde las políticas de bienestar donde las obras de caridad privada y la legislación de beneficencia pública cuidaron de los pobres, pasando por el desarrollo de las mutuales y los regímenes de pensiones y de prestaciones de enfermedad para empleados públicos y para algunos trabajadores del sector privado, hasta la aparición de los seguros sociales se instituyeron regímenes obligatorios más amplios que fueron cubriendo cada vez más contingencias y ocupaciones<sup>2</sup>.

Con excepción de los sistemas residuales (Bolivia, Nicaragua, Honduras, Paraguay) (Del Valle, 2009) el sistema de seguridad social ha sido el pilar fundamental ha partir del cual se han desarrollado los sistemas de bienestar en América latina. En este sentido, comprendo a la Seguridad Social como el conjunto de instituciones públicas que protegen a las personas contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o en una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte así como también garantizan la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos<sup>3</sup>.

Este modelo de protección se consolidó con el crecimiento económico posterior a la crisis de 1930 y se expandió durante los años que siguieron a la década de 1950. Cabe destacar que el objetivo fundamental de la seguridad social es dar a los individuos y a las familias la tranquilidad de saber que el nivel y la calidad de su vida no sufrirán, dentro de lo posible, un menoscabo significativo a raíz de ninguna

---

<sup>2</sup> El origen laboral-contributivo de la seguridad social aún hoy puede observarse en la existencia de diferentes cajas según las ocupaciones y los sectores de actividad.

<sup>3</sup> Para 1952 durante la Conferencia Internacional del Trabajo la Organización Internacional del Trabajo había definido los elementos centrales que incluyen las nueve ramas de la seguridad social, éstos eran: asistencia médica; prestaciones monetarias de enfermedad; prestaciones de desempleo; prestaciones de vejez; prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional; prestaciones familiares; prestaciones de maternidad; prestaciones de invalidez; prestaciones de sobrevivientes.

contingencia social o económica. Esto no supone simplemente satisfacer las necesidades que se presentan sino también prevenir los riesgos y ayudar a las personas y a las familias a adaptarse a las incapacidades o desventajas surgidas de cualquier imprevisto.

Junto con el desarrollo de las instituciones de bienestar se puede notar una ampliación de la cobertura de los sistemas de seguridad social que incorporaron tanto la noción de prevención como de universalidad, ampliando considerablemente la gama de servicios (Mesa Lago, 1991). En América Latina, el sistema de bienestar fue definido como productivista (Del Valle, 2008) (2009<sup>a</sup>) (2009). Es decir, su base fue contributiva y garantizaba dos tipos básicos de prestaciones:

- a- asistencia a la salud, individual y curativa y
- b- jubilaciones, pensiones y beneficios por accidentes de trabajo. El seguro por desempleo también fue garantizado en algunos países como: Brasil, México (en forma de una pensión por despido en edad avanzada) y Venezuela.

Casualmente, este sistema de bienestar premia y protege al trabajador que cotiza (de allí su caracterización como productivista) pero no es redistributivo ya que tiende a segmentar las prestaciones y a mantener los procesos de estratificación social o, en otras palabras, reproduce las posiciones de la sociedad salarial. Por ello, la redistribución del ingresos entre sectores y la movilidad social ocurrieron como resultado del desarrollo económico, la expansión del empleo formal y no por el establecimiento de modelos tributarios progresivos.

### **Transformaciones del Bienestar**

El impacto de la crisis de 1930 sobre las exportaciones Latinoamericanas modificó las políticas económicas liberales, seguidas hasta entonces en casi todas partes, y emergieron políticas proteccionistas y de estímulo al mercado interno bajo el impulso de la industrialización por sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro, que tuvo predominio en América Latina hasta la década de 1980. En ese contexto, los diferentes gobiernos construyeron centrales eléctricas y redes nacionales de distribución de energía, caminos y carreteras, redes nacionales de teléfonos y telecomunicaciones, usinas de producción de acero, complejos agroindustriales que a su vez introdujeron los cultivos y plantaciones respectivas, exploraron y extrajeron petróleo y gas.

Al mismo tiempo se desarrollaron las instituciones de política social, aumentando significativamente el gasto público dedicado a estos efectos. La legislación laboral, que reguló aspectos como la jornada de trabajo y otros, fue promulgada en América Latina a partir de los años 1920, y expandida sostenidamente, especialmente durante las décadas de 1960 y 1970 (en que comienza a ser ampliada hacia el sector rural). A partir de la década de 1960 se incrementa la inversión en escuelas y universidades públicas y redes de atención a la salud en todos los países de la región, aunque sólo en algunos países (Argentina, Uruguay, Brasil, Chile) las mismas estaban constituidas por hospitales y consultorios públicos. Por lo que las políticas

sociales emprendidas modificaron los procesos de estratificación social generando nuevas clases empresariales que nacieron y desarrollaron bajo el Estado.

Mientras que los partidos políticos y regímenes militares que encabezaron el proceso desarrollista obtuvieron un fuerte y sostenido apoyo del empresariado emergente los nuevos miembros de las elites provenientes de la burocracia se hicieron cada vez más independientes de las oligarquías tradicionales y se transformaron en agentes sociales de cambio que lideraron una vasta agitación social, movimientos políticos reformistas y aún revoluciones que hicieron posibles y consolidaron las transformaciones sociales que se encontraban en proceso<sup>4</sup>.

Sin embargo, el agotamiento del modelo de crecimiento se expresó en fuertes desequilibrios económicos y financieros al comenzar la década de 1970. Entre los problemas que ya eran manifiestos desde mediados de la década 1960 puede mencionarse el elevado crecimiento demográfico (a excepción de los países de bienestar inclusivo como Argentina o Uruguay) frente al cual las políticas de empleo, educación, habitación, atención a la salud, asentamientos humanos, cobertura de demanda de alimentos y vestido, eran insuficientes.

La crisis económica de 1973 tuvo efectos en la región paralizando las acciones sociales reformistas y las propuestas de austeridad fiscal condujeron a un acercamiento más estrecho del Estado con la iniciativa privada cuyo ejemplo más acabado fue la denominada Alianza para la Producción. El breve auge petrolero de comienzos del decenio 1980 permitió nuevas reformas sociales que casi de inmediato fueron detenidas por el surgimiento de la crisis de 1982 que dio lugar al aumento del empleo informal y de la pobreza junto con la crisis financiera del Estado, deficiencias burocráticas en conjunción con el crecimiento de la presión demográfica.

Aunque el avance de las políticas de seguridad social no tuvo un desarrollo uniforme en la región (Mesa Lago, 1991) y en la mayoría de los países (cuadro 1), menos de una cuarta parte de la población estaba cubierta por el sistema (sobre todo el sector rural) esto puede explicarse por las propias características del sistema que se distinguió por su carácter excluyente y regresivo, ya que sólo incorporó a los miembros de la coalición social que impulsó el proyecto industrializador: las organizaciones obreras y las clases medias, forjadas por los sectores modernos de la economía y el Estado por lo que, a medida que este proceso se estancaba no facilitaba el avance expansivo de derechos y ciudadanía social sino de relaciones clientelistas apoyadas en una lógica de incorporación controlada de grupos emergentes a los beneficios de la economía política regional.

(Cuadro 1)

---

<sup>4</sup> En ese contexto, la Reforma Agraria se constituyó en una de las consignas centrales y perduró durante 1980 en América Central y, en la actualidad persiste en la agenda del Brasil. Desde el gobierno de Lázaro Cárdenas en México a principios de los años 1930 o los programas del Frente Popular en Chile y del APRA de Víctor Raúl Haya de la Torre en Perú en 1940 la reforma agraria fue un tema de primer orden en América latina al igual que la política de apropiación nacional de la renta de los recursos naturales que resultó de la ola de nacionalizaciones de enclaves extranjeros que tuvo lugar durante el mismo período.

Se puede afirmar que el 'Estado desarrollista' prevaleció por sobre el 'Estado social' ya que el Estado ha privilegiado políticamente a la cuestión económica por sobre la social (Del Valle, 2008) ya que, a diferencia del Welfare State europeo que surgió como un efecto del desarrollo del mercado sin inversión directa del Estado por lo que la economía se transformó en el mecanismo más dinámico de la vinculación entre Estado-sociedad; en América latina, ante la ausencia de dinamismo económico el Estado afrontó la responsabilidad de convertirse en agente activo del desarrollo capitalista y estimular la inversión industrial <sup>5</sup>.

De allí que una de las diferencias entre la evolución del fordismo (como modo de organización de la producción) en los países industrializados y el fordismo dentro de los países periféricos ha sido que en los primeros<sup>6</sup>, las relaciones salariales se generalizaron cada vez más y los sectores no capitalistas (campesinos, artesanos, etc.) redujeron su participación en la producción y en el empleo<sup>7</sup>. Esto ocurrió principalmente en el contexto de la regulación fordista (vinculación entre productividad y salarios) por lo que la mayor productividad incidió en el incremento de la demanda por bienes de consumo, y **'la producción capitalista se expandió hacia bienes previamente producidos principalmente por los sectores no capitalistas así como hacia nuevos bienes (duraderos)'**.

En América latina este proceso se dio sólo parcialmente, por lo que se profundizó la heterogeneidad estructural y por ello, a pesar de las tasas de crecimiento, las actividades formales no se expandieron al ritmo necesario como para reducir el peso de sector informal y debido a la debilidad del vínculo entre la productividad y la demanda interna en el contexto de una economía segmentada, la transformación fordista del mercado de trabajo avanzó sólo parcialmente<sup>8</sup>.

### **Reformas Estructurales y política social**

En el contexto de los procesos de ajuste estructural y reforma a partir de 1988, en América Latina se inició una nueva etapa de la política social mediante un paquete alternativo de bienestar social que buscó compensar los rezagos sociales con recursos fiscales escasos. Las políticas sociales de la década de 1990 significaron una suavización de las políticas de mercado abierto, con un nuevo enfoque en las políticas de bienestar, en las cuales se comenzó a mezclar el asistencialismo con políticas sociales selectivas y programas focalizados.

---

<sup>5</sup> Probablemente, se pueda sostener que la única excepción de un Estado benefactor y desarrollista fue la Alemania de Bismark.

<sup>6</sup> Véase al respecto la discusión sobre estas diferencias en Weller (1998).

<sup>7</sup> Razones de espacio dentro de este trabajo me impiden desarrollar el debate sobre el trabajo doméstico como principal segmento de trabajo no asalariado en estos países. Un análisis sobre los esfuerzos para incluirlo en la medición del empleo y del producto, véase Benería (1991, p. 1547-1560).

<sup>8</sup> El resultado de la modalidad de desarrollo en el mercado de trabajo entre 1950 y 1980 ha sido resumido como: **"incorporación y exclusión social, simultáneamente"** (PREALC, 1991, p. 2). Esto significa que, mientras una proporción creciente de la PEA logró incorporarse en actividades dinámicas, una proporción importante de las personas, que en el contexto de procesos entrelazados de atracción y expulsión, salió del sector agropecuario y en gran parte migraron hacia las grandes urbes, solamente pudieron ocuparse en actividades de baja productividad y bajos ingresos laborales.

Durante los años 1980 y 1990, la preocupación generalizada en los países de América Latina se centró en el bajo crecimiento económico y en la volatilidad e inestabilidad de las economías Caballero (2004), Fernández-Arias y Hausmann (2000). Sin embargo, después de varias décadas de bonanza, la mayoría de los países de la región enfrentaron crisis agudas con contracciones severas del Producto Interno Bruto y tasas de inflación y devaluación, sin precedentes.

En términos generales diversos estudios han mostrado que tras la década de 1980, los noventa mostraron una tendencia al incremento del gasto público social en toda la región (Mostajo, 2000); (CEPAL, 2002). No obstante, también se ha destacado el carácter procíclico que tenido la evolución de éste.

En los casos de Argentina y Uruguay, nos encontramos con un perfil de gasto social universal. Es decir, que los programas (o políticas) sociales están orientados a atender a toda la población y no a un subconjunto de la misma, por ello, los programas sociales focalizados han tenido y tienen un peso relativo substancialmente menor en el gasto público social y no alcanzan a cubrir al 5 % de éste. En este sentido, la característica universal del gasto público social consolidado da por resultado que gran parte del mismo no se destine a programas focalizados de lucha contra la pobreza y la exclusión social sino que se destinó, en gran medida, a la financiación de programas universales dirigidos a la población en general. Más aún, en la definición de gasto público social consolidado se incluyen las pensiones y jubilaciones del sistema previsional y otros seguros que se sostienen de manera contributiva por lo que el gasto en sectores sociales se financia por la vía fiscal.

Al respecto es necesario aclarar que hasta el período de reformas los ajustes fiscales recaían sobre la inversión pública y los salarios reales que quedaban rezagados con relación a la inflación cada vez que la misma se aceleraba ante shocks agregados adversos (Del Valle, 2007: 35). Sin embargo, la inversión pública tendió hacia la privatización durante el proceso de reformas y por tanto, tendió a ser procíclica. En consecuencia y dada su magnitud, y debido a que los gobiernos de la región no dispusieron de fondos de estabilización macroeconómicos el gasto público social consolidado no podía ser sino procíclico.

Por este motivo, a diferencia del modelo anterior, la emergente política social posee tres características fundamentales: es restrictiva, parcial y provoca transferencias secundarias del ingreso que no inciden en el proceso de producción (Del Valle, 2007: 45). Bajo esta óptica desaparecieron los esquemas universales de protección y la política social pasó a concentrarse en los pobres, y sobre todo, en las franjas de pobreza extrema que se habían extendido en todos los países durante los procesos de reforma.

En este sentido, la emergencia de programas focalizados fue paralela a:

a- Una reforma profunda en los sistemas de salud y educación, que se concentraron en elevar su eficiencia social-técnica por lo que la prioridad de la educación básica no implicó mayores recursos destinados hacia este rubro sino menores recursos destinados hacia los niveles universitarios; asimismo, se priorizó la prevalencia de los cuidados primarios de salud respecto de la medicina especializada.

b- Se crearon redes de seguridad. Estas pueden definirse como iniciativas temporarias encaminadas a aminorar algunas consecuencias desfavorables del ajuste. Entre ellas encontramos: empleos públicos temporales, provisión en servicios e infraestructura básica, como nutrición, agua potable, saneamiento e irrigación. También se incluyen procesos de capacitación de mano de obra y esquemas de crédito para microempresas.

Es importante resaltar que las redes de seguridad social se distinguen claramente de la seguridad social, en primer lugar porque se destinan aquellos que están marginados de la economía salarial; en segundo lugar pone fin a los regímenes de bienestar existentes ya éstos habían consolidó un sistema universalista, solidario y enérgicamente distributivo: "un régimen general (para todos) cuyos mecanismos de financiación y distribución favorecían a algunos (los asalariados más amenazados); finalmente, la privatización y generalización de una lógica de mercado en el Estado, conduce al traspaso de las prestaciones y al financiamiento estatal de la gestión privatizada sea en forma de ONG y empresas. En este sentido se produjo una transferencia en la ejecución y gestión de los programas que implicó un cambio en el rol del Estado como agente directo se busca delegar la prestación al sector privado (Organizaciones No Gubernamentales) (Del Valle, 2007: 60) mientras que los Fondos Sociales jugaron el papel de intermediarios financieros, adjudicando préstamos o subvenciones a agentes privados que llevaron a cabo la ejecución del proyecto.

### **Redes de protección social y políticas sociales compensatorias**

Las llamadas políticas sociales compensatorias se sustentaron en los fondos de inversión social como una respuesta de los gobiernos frente al agravamiento de la crisis<sup>9</sup>. No obstante, bajo la denominación de fondos de inversión social se agruparon esquemas de operación administrativa distintos, los cuales presentaron diferencias significativas. En una primera etapa, estos se crearon como fondos transitorios con vigencia de tres o cuatro años y formaron parte del conjunto de políticas de estabilización y reestructuración productiva. Su finalidad era compensar, al menos parcialmente, el deterioro de las condiciones de empleo, de salarios y las reducciones de gasto social que 'acompañarían' a los procesos de estabilización, intentando reducir los costos sociales en algunos sectores de la actividad económica durante el período de transición de esa reestructuración. Su carácter transitorio se refiere al supuesto de que cuando se concluyera el ajuste macroeconómico, el proceso de desarrollo y el incremento de las inversiones que se debían derivar, producirían aumentos en la actividad económica, el empleo y los salarios, con el consecuente mejoramiento de las condiciones sociales.

Al iniciarse la política de estabilización, el Banco Mundial promovió y apoyó la mayor parte de los fondos transitorios, "...se consideró que éstos debían aplicarse en países con deficiencias estructurales muy graves en los sectores sociales, lo que hacía indispensable contar con un instrumento eficiente de

---

<sup>9</sup> Aunque la preocupación por atenuar los efectos sociales de las políticas económicas, es anterior: desde los programas de desarrollo comunal o comunitario de la década de los setenta hasta los programas de generación de empleo de emergencia de los setenta y ochenta.

política compensatoria para atenuar los eventuales costos sociales adicionales al ajuste...” (Wurgaft, 1993: 2)

Una conclusión que se deriva es que se partía de la presunción de que los organismos regulares del Estado ya no estaban en condiciones de cumplir dicha función con la suficiente rapidez y eficiencia y de ahí la necesidad de crear programas o mecanismos alternos. Sin embargo, estos organismos fueron más eficaces en la intermediación que en la prestación de servicios de calidad; su cobertura fue expansiva, aunque no inclusiva. Los fondos fomentaron la aparición de unidades administrativas "alternas" a las que se les dotó de un esquema organizativo y de atribuciones excepcionales respecto del conjunto del sector público, lo que de manera fundamental tuvo que ver con el que "...su financiamiento proviniera en su mayor parte de donaciones y créditos externos, que no se esperaba pudieran renovarse..." (Wurgaft, 1993: 2-3).

Esta condición planteaba el grave problema de resolver cómo continuar con las actividades cuando se agotaran las aportaciones externas y se llegara al término del período de los fondos transitorios. Una alternativa para ello fue considerarlos como experiencias iniciales susceptibles de continuarse con fondos permanentes -financiados esencialmente con recursos nacionales- que logran, por una parte, compensar los efectos negativos del ajuste y, por la otra, mejorar la distribución de los beneficios del progreso económico.

Otra característica es que esos fondos no dependían de un ministerio o secretaría, sino directamente de los titulares de los poderes ejecutivos y mediante su instrumentación se esperaba poder canalizar parte del gasto e inversión sociales a los sectores más pobres urbanos y rurales, independientemente de las etapas de ajuste o reactivación en las que se encontraran las economías. Sus características podrían aparecer más cercanas a las de otros organismos públicos y sus recursos provenían esencialmente de fondos nacionales.

Se observa entonces que la puesta en marcha de organismos y programas cuya base fueron los fondos de inversión social tuvo momentos en los que sus características fueron más parecidas a las de los transitorios, y otras a las de los permanentes, para acabar en muchos casos en un diseño que tomó partes de ambas propuestas. Esto es, las fuentes de financiamiento fueron tanto internas como externas; sus objetivos fueron diversos: desde la promoción de empleo, hasta la de actividades productivas.

Lo importante es destacar que su puesta en marcha se hizo a través de unidades administrativas distintas a las que tradicionalmente se habían ocupado de la política social, y que invariablemente dependieron del titular del poder ejecutivo.

Otra característica general que han presentado los programas y unidades inspirados en los fondos de inversión social es que al igual que para éstos, no han existido procedimientos adecuados para darles seguimiento y medir los efectos producidos por estas unidades o programas. Las evaluaciones realizadas se han centrado en aspectos cuantitativos y en la eficiencia operativa, pero no en el impacto social que se derivaría de su puesta en marcha. Por otra parte, también se reconoció que superar la



pobreza requería acciones que iban más allá de las posibilidades que al menos los fondos ofrecían: reorientar la política macroeconómica, aplicar una política tributaria y de ingresos redistributiva, poner en marcha un conjunto de medidas en materia de seguridad social y de capacitación para el trabajo, incidir en mayor proporción en la institucionalización de un sólido mercado de trabajo, instalar programas de apoyo para las actividades productivas de los grupos más pobres, en una palabra, incrementar tanto la magnitud como la eficiencia del gasto social del Estado.

El otro elemento novedoso fue que los fondos de inversión fueron aplicados por medio del concepto de focalización ya que se reconoció que los grupos más desfavorecidos de la sociedad eran quienes más estaban sufriendo con el estancamiento de las economías, y que los efectos de la crisis no eran precisamente pasajeros y de corto plazo. La solución de política por la que se optó, fue la introducción de redes de protección social focalizadas. Esta opción tiene sus orígenes en las investigaciones de Kanbur (1985, 1987a y 1987b), quien desarrolló el concepto de focalización bajo el argumento de que cuando se tienen recursos escasos una opción para maximizar el impacto de los programas consisten en canalizar beneficios exclusivamente hacia grupos preseleccionados por sus carencias. Esta estrategia constituyó la alternativa a la provisión de subsidios abiertos a la población en general, como se hizo durante la primera fase de sustitución de importaciones.

Bajo este concepto de focalización, un problema central de las políticas públicas consistió en lograr un balance entre los costos administrativos de identificar a la población susceptible de una acción compensatoria por parte del Estado, con los beneficios de que al hacerlo no se “desperdician” recursos recibidos por grupos de la población que no requieren apoyos (lo cual necesariamente sucede en alguna medida con los subsidios universales).

El concepto de focalización (selectividad) rompió con la idea de las políticas de desarrollo. Bajo este esquema, las políticas y acciones del Estado dirigidas a la población en situación de pobreza se consideraron como compensatorias y dirigidas a resarcir a determinados grupos por los costos sociales de la crisis, y ya no como una parte integral de la política de desarrollo. De hecho, la política de desarrollo y las acciones de combate a la pobreza tendieron a estar desconectadas y lo usual fue que la política de desarrollo y este naciente concepto de política social o combate a la pobreza se concibieran como dos elementos independientes, e incluso como dos sectores distintos que competían entre sí por recursos económicos. Es hasta este momento cuando se crean las condiciones de surgimiento del sector de desarrollo social en la región “...estos antecedentes ayudan a entender por qué el sector de desarrollo social en América Latina es un sector en formación y con una institucionalidad incipiente...” (Székely, 2006: 25)

En un trabajo reciente, Székely, (2006) analizó a partir de un conjunto de indicadores el grado de institucionalización que la política social tiene en América latina, la conclusión a la que arribó fue que solamente –Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay- cuentan con un Ministerio dedicado expresamente, como principal mandato, a las políticas sociales de combate a la pobreza mientras

que El Salvador, Paraguay y Venezuela utilizan un arreglo institucional en el que las políticas sociales se encuentran dentro de un Ministerio de Salud, o similar y en dos casos las políticas sociales se operan por medio del Ministerio de Planificación (Costa Rica y Chile), o por la Presidencia de la República (Honduras y República Dominicana). En Guatemala las políticas sociales están a cargo de un Ministerio cuya función primordial es el desarrollo urbano y la vivienda. Los tres países restantes cuentan con un arreglo distinto cada uno. En Bolivia éstas políticas se insertan en el Ministerio de Desarrollo Económico, en Colombia pertenecen al Ministerio de Protección Social, y en Nicaragua se encuentran en el Ministerio de la Familia.

Asimismo, en el citado estudio, se estimó que Colombia, Perú, Bolivia, República Dominicana, Paraguay, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua no cuentan con un presupuesto 'aceptable' para contribuir a cubrir las necesidades más básicas de la población. Mientras que Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá, Costa Rica, México y Venezuela cuentan con un gasto per cápita superior a un dólar diario y por lo tanto se encuentran en una situación más favorable. La conclusión final del trabajo era que solamente "...Brasil, México, Argentina, Costa Rica, Perú y Uruguay son los países con mayor grado de institucionalización de la política social en la región, mientras que Bolivia, Paraguay, República Dominicana y El Salvador, son los países con menor avance..." (Székely, 2006: 32).

### **Redes de protección, políticas compensatorias y transferencias condicionadas**

Rodnik (2002) definió como "Consenso de Washington Reforzado" al conjunto de iniciativas que se orientó a complementar las políticas de desregulación con reformas institucionales pro gobernabilidad, incluyendo metas expresas de lucha contra la pobreza y la creación de redes de protección social como instrumentos para acercar las políticas a sus destinatarios y priorizar la focalización de la acción social sobre los más pobres.

Estas redes<sup>10</sup>, surgieron primero como fondos de emergencia y, luego como fondos de inversión social<sup>11</sup>: Nicaragua, Panamá (Fondo de Emergencia Social, 1990); Chile (Fondo de Solidaridad e Inversión

---

<sup>10</sup> Si bien, desde los años 70 se desarrollaron diferentes programas de asistencia social para enfrentar situaciones particulares de pobreza. Estas intervenciones comprendían programas de obras públicas, incluyendo los de trabajo por consumo (para países de menores ingresos), subsidios al consumo para garantizar el acceso a alimentos, combustible y otros bienes y servicios básicos, y otros programas dirigidos a las familias y a la comunidad con el propósito de aliviar la pobreza extrema (Cornia, 1999). Estos programas fueron diseñados para funcionar en épocas normales (crecimiento estable), estaban relativamente desarticulados, y las agencias públicas encargadas de ejecutarlos no contaban con la flexibilidad y los instrumentos necesarios para atender siempre a los más pobres. Por estas razones, tuvieron impactos positivos marginales en las crisis económicas, y la deficiente focalización de su oferta hizo que subsidios (como los de alimentación) no fueran recibidos en todos los casos por los más pobres (Cornia, 1999). Con la crisis de los años 80 se diseñaron nuevos esquemas de redes de seguridad, concentrados en programas de obras públicas, transferencias en alimentos, programas de apoyo mediante crédito, asistencia a las familias y algunos otros subsidios (vivienda, energía y agua). Estos esquemas intentaron alcanzar diversos objetivos y complementar los resultados del crecimiento económico. Una de las características más importantes de estos años fue la creación de Fondos Sociales, con la intervención de la banca multilateral y de donantes bilaterales (Subbarao, 1997).

<sup>11</sup> Los fondos de emergencia surgieron antes que los fondos de inversión y fueron diseñados para acciones de corto plazo (entre cuatro y seis años). Sus programas estaban orientados para el alivio de los problemas generados por el ajuste estructural, sobre todo por medio de la creación rápida de empleos de modo a garantizar algún ingreso a los más afectados. Los fondos de inversión (como un rebautizo de los fondos de emergencia) fueron concebidos como de más

Social - FOSIS, 1990); Honduras (Fondo Hondureño de Inversión Social - FHIS, 1990); Venezuela (FIS, 1990); El Salvador (Fondo de Inversión para el Desarrollo Local - FISDL, 1991); Perú (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, 1991); Uruguay (Programa de inversión Social (PRIS, 1991) transformando en Fortalecimiento del Área Social (FAS); Bolivia (Fondo de Emergencia Social , FES, 1997), transformado en Fondo de Inversión Social (FIS); Colombia (Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social – FIS, 1992); Guatemala (FIS, 1993); Ecuador (Fondo de Inversión Social de Emergencia – FISE, 1993); Argentina (Fondo de Inversión social, 1994).

En todos los casos, no existió un análisis acabado de quiénes tienden a resultar más afectados por la crisis y qué clase de mecanismos utilizan normalmente para enfrentarlas (Hicks y Wodon, 2001); tampoco se ofreció una cobertura suficiente a la población a la que se desea llegar, especialmente a los grupos más vulnerables y excluidos; ni estuvieron bajo la supervisión de instituciones constituidas (Székely, 2006); ni fueron anticíclicas (Del Valle, 2008) y sustentables desde el punto de vista fiscal (Hicks y Wodon, 2001).

A pesar de esto, a lo largo de los años, los Fondos fueron diversificando sus campos de actuación: creación de empleo, obras de infraestructura, generación de ingresos, desarrollo local, entre otros. Los Fondos continúan activos en muchos países (El Salvador y Chile por ejemplo), es decir que todavía perduran como parte de la estrategia del combate a la pobreza.

Otro de los factores que nos impide caracterizarlos como una red de protección social es su desarticulación ya que no existen esquemas intersectoriales de coordinación de las políticas de superación de la pobreza. En Argentina, la Secretaría de Desarrollo Social, creada en 1994, es reemplazada en 1999 por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; sin embargo, no se puede decir que se haya implantado “LA” agencia pública responsable de la política social.

En Chile se planteó la necesidad de una “autoridad social” que coordinara políticas sociales nacionales y locales y, en 1994, se crea el Comité Interministerial Social CIS. En México, la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL fue creada en 1992, y su rol fue complementado con el Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL. Otros ejemplos de intentos de superar la desarticulación de la red de protección social son el Ministerio de Protección Social en Ecuador, el Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS en Costa Rica, y el Ministerio de la Protección Social de Colombia creado en diciembre de 2002 (Repetto, 2001; Repetto et al 2002). Solo Brasil ha avanzado en este terreno con la creación de la Cámara de Políticas Sociales, que no pretendió la creación de una autoridad social, sino reformar y fortalecer las estructuras sectoriales, dotarlas de legitimidad política, alto apoyo técnico y desarrollar mecanismos en lugar de estructuras burocráticas de articulación y coordinación (Faria, 2003).

En términos generales, se puede afirmar que los Fondos de Inversión Social, en especial de algunos fondos transitorios (de emergencia), buscaban realizar transferencias monetarias a la población pobre a cambio de su participación en proyectos de infraestructura, principalmente social y, por este motivo,

---

largo plazo (aunque en Chile y en El Salvador sean permanentes) y dirigidos a la creación de empleos duraderos, involucrando capacitación de la fuerza de trabajo.

los programas que se crearon fueron de emergencia (Trabajar de Argentina, Empleo en Acción de Colombia, y Programas de Empleo Temporal PET de México) y tenían como objetivo principal enfrentar la pobreza proveyendo ingresos a sectores vulnerables

Su cobertura fue el resultado de la cantidad de recursos asignados al programa, razón por la cual era difícil lograr un diseño contra-cíclico, que permitiera ampliarlo en situaciones de crisis. También se han señalado limitaciones en su diseño, como la exclusión de grupos de población que requieren protección (mujeres, discapacitados, jóvenes y ancianos), que resultan excluidos por el tipo de trabajo que se ofrece (generalmente obras de construcción) y por su localización (lejos del hogar). Márquez (2001), ha señalado que las principales características de estos programas han sido, en primer lugar, que el diseño del programa (nivel de salario y criterios para escoger la población objetivo) es realizado por el gobierno central, mientras que la selección de beneficiarios y la ejecución del programa es responsabilidad de los gobiernos locales. Ello exige una buena capacidad técnica e institucional de estos últimos, así como una relación bien estructurada entre los dos niveles de gobierno. La selección del tipo de obras a realizar, así como la asignación de los recursos y los criterios asociados, son responsabilidad del gobierno central en el caso de un país más centralizado, o de los gobiernos locales en el caso de países más federales. En segundo lugar, la importante inversión de los gobiernos centrales en diseños de muestras para evaluación y supervisión, con el objeto de lograr mayor transparencia, el cubrimiento de las personas más pobres y evitar su desvío con fines políticos. En tercer lugar, la determinación de remuneraciones por debajo del salario de mercado, para evitar las distorsiones en los mercados de trabajo, entre los cuales estaría el riesgo moral asociado al desestímulo en la búsqueda de empleo. Esta última característica tiene costos en términos de estigmatización de los trabajadores que participan en el programa (Ravallion, 1998).

Una variante posterior respecto a los programas de empleo han sido los Subsidios a la creación de empleo. Por medio de estos se subsidian los costos salariales, porque generalmente reducen los impuestos a la nómina o los costos de despido en los contratos para algunos grupos especiales de trabajadores (jóvenes, mujeres, etc.). En otros casos financian directamente el valor de las remuneraciones. Este tipo de programas se han instaurado especialmente en Argentina, para flexibilizar en su mercado laboral. Costa Rica también cuenta con este tipo de subsidios. En Colombia (2002) realizó una nueva reforma que creó el subsidio temporal de empleo mediante la entrega a las pequeñas y medianas empresas de un subsidio para contribuir al pago del salario y de las contribuciones a la seguridad social de los empleos generados para jefes de hogar.

En esta línea una tercera modalidad ha sido el crédito subsidiado por medio de cual se han establecido líneas de crédito especiales a pequeñas empresas como un programa público frente al aumento del desempleo. Brasil, Costa Rica, Bolivia y Perú otorgan este tipo de créditos para microempresas, cooperativas y otro tipo de asociaciones que puedan contribuir con la creación de empleo. Aunque los recursos asignados a este tipo de programas es en general muy bajo en la región, se destaca el caso de

Bolivia que cuenta con BancoSol<sup>12</sup>, una institución de crédito a microempresas con resultados satisfactorios para la población pobre de zonas rurales y urbanas (BID, 2000), (Herbas, 2003).

No fue sino hacia fines de la década de 1990 que emergieron los primeros programas que, implícitamente, asumieron que la pobreza no era coyuntural. Si bien los programas de empleo intentaban condicionar la transferencia de dinero a la contraprestación laboral u alguna otra actividad comunitaria no fue sino hasta fines de la década que se asumió que el problema principal era intervenir en el ciclo de la pobreza a partir del enfoque del riesgo.

El concepto de riesgo entendido como sucesos o procesos que pueden perjudicar el bienestar y que son inciertos, en cuanto a la magnitud de los daños que pueden causar se vincula con la noción que en condiciones de pobreza se poseen menos posibilidades para enfrentar los riesgos sociales por lo que las personas y familias pobres estarían más expuestas a los riesgos y tendrían menos medios de enfrentarlos, es decir, son más vulnerables. De allí que el esfuerzo se centre en las condiciones que individuos y familias presentan para procesar los cambios debido a que la vulnerabilidad presenta diferentes niveles (pues individuos y grupos ocupan posiciones diferentes de acuerdo a su capacidad de respuesta ante los riesgos) por lo que el factor de resistencia al riesgo se puede traducir como la capacidad de resistencia al declinar el bienestar.

El concepto de riesgo social resignificó el concepto de "sistema de protección social". Tradicionalmente, la protección social se refiere a las iniciativas gubernamentales que se vuelven sistemas, programas y redes de seguridad social que buscan mitigar los efectos de las perturbaciones macroeconómicas especialmente en los grupos pobres.

La noción de **manejo social de riesgo** entendido como la forma de manejo del riesgo, basada en los intercambios entre las personas y no a la forma del riesgo, modificó la noción de protección social que pasa a ser comprendida como la reducción de la vulnerabilidad. En este sentido, los programas de transferencias monetarias condicionadas se han planteado, en su desarrollo como redes de protección social. La premisa que los sustenta es que una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición, déficit que resulta de la interacción entre los problemas de acceso de los pobres a los dispositivos institucionales de gestión de riesgos y las estrategias ineficaces de enfrentamiento utilizadas por los segmentos más vulnerables.

Apyados en los presupuestos de la teoría de los incentivos estos programas buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar los incentivos necesarios para mantener e incrementar la inversión en capital humano en los individuos y familias pobres (CEPAL, 2000).

(Cuadro 2)

---

<sup>12</sup> La experiencia de BancoSol muestra algunos resultados que permiten apreciar las posibilidades de los esquemas de micro-finanzas en la protección de los más pobres: (i) pueden ser sostenibles, aún con márgenes pequeños y participando en un mercado altamente competitivo; (ii) no son necesarios los subsidios al crédito; (iii) La disminución de sus costos administrativos les ha permitido reducir la tasa activa de los créditos (Herbas, 2003).

Si bien durante la etapa de ajustes, el gasto social tendió a incrementarse (CEPAL, 2006; Mostajo, 2000) éste no se tradujo en una incidencia importante de dicho gasto sobre el ingreso de los más pobres. Por un lado, el gasto en salud y educación son casi neutras en términos distributivos dado el carácter universal que presentan mientras que la inversión en seguridad social es regresiva, y el gasto en asistencia social solo es ligeramente progresiva (en promedio solo el 55% de los recursos destinados a asistencia social de 11 países son captados por el 40% más pobre).

Coady, Grosh y Hoddinott (2004) al analizar el desempeño de la focalización de los programas sociales que existieron entre 1985 y 2003 con el objetivo de reducir la pobreza monetaria llegaron a la conclusión que en la región a pesar que en promedio cada programa emplea 22 métodos de focalización (14 de ellos geográfica), la mediana de las transferencias a los más pobres fue solo 1.6 veces mayor respecto a una distribución aleatoria, es decir, 64% del monto total de las transferencias al 40 más pobre (o indistintamente el 16% al 10% más pobre o 32% al 20% más pobre).

En parte, esto se debe al diseño que presentan casi todos éstos programas en los que se definen a las familias extremadamente pobres como unidades a intervenir y, usualmente, imponen una restricción basada en la composición demográfica de las familias y que incluye la selección de hogares con niños, adolescentes, mujeres embarazadas y madres dando lactancia ya que es coherente con los objetivos de incremento del capital humano en el largo plazo, aunque no con los propósitos de reducción de pobreza en el corto y mediano plazo (Handa y Davis, 2006; Veras Soares y Britto, 2007).

En otras palabras, las redes de protección social tienden a expulsar a los adultos mayores, a las familias sin menores de edad y a los discapacitados, situación que debería ser compensada por redes de seguridad para estos segmentos (Handa y Davis, 2006). En México se han suavizado las restricciones de elegibilidad basadas en la composición demográfica, permitiendo la participación de adultos mayores, y en Brasil se las ha eliminado para los hogares extremadamente pobres. Por su parte, en Chile, país donde las transferencias condicionadas tienen objetivos de reducción de pobreza en el mediano plazo, no se emplean criterios demográficos, lo cual permite que todos los hogares indigentes, con independencia de su composición, ingresen al programa. Sin embargo, el problema en Chile se encuentra en la no consideración de los hogares en pobreza no extrema. En el resto de los países, la exclusión de las familias pobres no extremas se extiende a las que no tienen niños pequeños sino hasta los 18 años.

No obstante, el principal problema que presentan estos programas es el alcance limitado (cuadro 2) sobre la población que se encuentra en situación de pobreza e indigencia; de hecho sólo en México, Brasil y Chile el porcentaje de población cubierta supera a la población indigente. Esto es coherente con las conclusiones sobre la eficacia de las transferencias condicionadas para alcanzar a los pobres extremos antes que a los hogares que están alrededor de la línea de pobreza (Skoufias, Davis y De la Vega, 1999; Morley y Coady, 2003). Es claro que, a diferencia de las pensiones o los seguros, los montos mensuales per cápita que se entregan a través de la mayoría de estos programas son relativamente bajos (entre US\$7 y US\$36) y por este motivo, su impacto en la indigencia puede ser importante pero en la pobreza es limitado

por lo que si coadyuvan a la reducción de la indigencia o de la pobreza, en cambio no poseen efectos sobre la desigualdad.

Esto es coherente con la noción de justicia social implícita en la focalización a la cual Kerstenetzky (2005) denominó "justicia de mercado" o "mercado-céntrica". Ésta admite las incertidumbres del mercado y atribuye al Estado la función de proveer una red subsidiaria de protección destinada a la atenuación de los impactos negativos. En este sentido, la política social es residual y dependiente de la eficiencia económica o un elemento subordinado a la eficiencia económica.

### **Conclusiones**

La experiencia latinoamericana en materia de construcción de una red de protección social, durante el proceso de reformas estuvo marcada por la confluencia de tres factores: la transitoriedad de los programas, la focalización y la primacía del componente asistencial; es por ello que no existió ni existe un programa que funcionase como una red de protección social ya que se esperaba que el crecimiento económico resolviese el problema de la pobreza, por ello, el enfoque focalizado de los primeros programas tenía como meta resolver el problema de la reinserción laboral en sectores que se encontraban en condiciones de desempleo de primera generación.

Hacia fines de la década de 1990 surgieron los programas de ingresos condicionados; en un primer momento orientados hacia la inserción laboral y, actualmente hacia la gestión de riesgos y disminución del ciclo de reproducción de la pobreza.

La construcción de redes de protección social, en América latina, se encuentra actualmente frente al desafío de consolidar y ampliar su campo de acción y esto se relaciona con el sistema establecido de protección social que al haber sido diseñado en función del sector formal del empleo, excluye de sus beneficios a la mayor parte de la población. En este sentido, se torna difícil imaginar una política social sustentable sin mejorar las tasas de empleo y los niveles de ingresos de las familias pobres y esto implica introducir modificaciones en la actual estructura distributiva del ingreso.

Las alternativas descansan en un nuevo sistema fiscal más progresivo y eficiente, que provea de recursos al financiamiento de un sistema de política social que garantice los requerimientos alimentarios, educativos, de salud y vivienda para todas las familias.

En el caso de Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica, por el perfil de gasto universal que presentan (Del Valle, 2009) la focalización podría incorporarse como complemento marginal a políticas de corte universal mientras que en Brasil, México, Colombia, Venezuela, Perú la focalización debe evitar diseños institucionales y financieros que favorezcan la estigmatización de los beneficiarios y que posean efectos aislacionistas para estos sectores en materia de inserción laboral. Por otra parte, en países como El Salvador, Guatemala, Ecuador, Bolivia o Paraguay, la focalización tendría avanzar hacia la inclusión de sectores más amplios de la población.

Como se ha indicado en el caso Argentino (Del Valle, 2008) en Chile, Uruguay y Brasil el peso de la seguridad social por sobre los demás componentes del gasto se traduce en una dificultad para el desarrollo de políticas compensatorias sobre todo en períodos de crisis por lo que el gasto focalizado tiende a disminuir su participación en estos escenarios. En principio, la consolidación de una red de protección social tiene que generar certidumbres, en el sentido de garantizar que habrá de sostenerse e incrementar su participación en el gasto durante períodos de contracción fiscal (dimensión pro cíclica) de tal modo que pueda funcionar con cierta independencia del crecimiento económico.

En síntesis, al poseer un sistema de bienestar diseñado en función del sector formal del empleo, la red de protección social no alcanza para incluir a todos los grupos en situación de riesgo y, considerando que el monto de la transferencia es claramente insuficiente y se encuentra limitado a la obtención de un trabajo formal, en el caso argentino, existe una tendencia a que en su funcionamiento genere incentivos para mantenerse en la informalidad debido a que si trabajan formalmente, pierden todo el subsidio<sup>13</sup>.

Se puede afirmar que, en sentido estricto, a partir de 2002 existe una red restringida de protección social cuyos efectos sobre la distribución del ingreso son limitados debido a las características que posee el propio sistema de bienestar.

Éstas características son universalidad y estratificación de la salud y la educación y segmentación de la seguridad social; es decir, existe un régimen de bienestar que se autofinancia con los aportes de los mismos trabajadores y que es administrado por medio del sistema de Seguridad social y, desde 1990 hasta la fecha se ha ido constituyendo un sistema que paso a definir un área específica, dentro de las políticas públicas y cuya característica principal es la 'focalización'.

Es esperable que el desempleo, las dificultades de acceso a la salud y educación y el alto nivel de carencias que enfrenta la población de más bajos ingresos continúe atentando contra la formación de capital humano y la acumulación de otros activos que permitan a estas familias, a través de sus descendientes (inter temporalmente) salir de la pobreza y la indigencia aún en un contexto de crecimiento favorable por lo que estos problemas continuarán siendo el núcleo de las demandas sociales y por tanto, estarán en el centro del diseño de las políticas.

Sin embargo, la ausencia de fondos incrementales para ampliar la red de asistencia, sujeta a ésta red al desenvolvimiento del ciclo económico; de all  que podemos afirmar que el bienestar general dependió y hasta la actualidad depende del ciclo económico antes que de algún modelo de justicia social que funcione en la base de la gestión política con la premisa de asegurar un piso de derechos igual para todas y todos los ciudadanos.

En este sentido para consolidar un sistema de protección colectivo, la sociedad debe captar y asumir (de forma solidaria) los riesgos que los individuos y las familias perciben por lo que el punto de llegada debe ser un sistema de seguridad social con fundamento en la equidad.

---

<sup>13</sup> En este punto los análisis basados en el modelo econométrico de Becker, han avanzado significativamente en la demostración que es preferible cobrar los 150 \$ y realizar actividades informales a, tener que mantenerse con salarios formales bajos y sacrificar tiempo de ocio, traslado, y gastos monetarios de transporte. Ver (Zadicoff y Paz, 2004: 4-5)



Asimismo, la red de protección social y los programas de transferencias condicionadas no conforman ni integran los institutos de la denominada seguridad social. Por lo que las instituciones sociales, entendidas como conductas normadas que otorgan derechos y obligaciones, se confunden con simples programas que tienen beneficiarios/as 'transitorios' y dependen de la asignación de una partida presupuestaria por parte del gobierno. De allí que, con ellos no se efectivicen los derechos de las personas (por ejemplo el derecho de acceso de una mujer al sistema de salud o de un niño a la educación), sino que existe un programa asistencial focalizado para mujeres embarazadas carentes de recursos o para la erradicación del trabajo infantil, con lo que se estigmatiza, ya que la selección es por test de recursos.

En otros términos, no hay “**derecho a**”, sino un “**programa para**”. La consecuencia es la implementación de políticas focalizadas para los grupos vulnerables en desmedro del fortalecimiento de las instituciones de política social de corte universalista y de acceso incondicional a todos los ciudadanos/as. De hecho, el tratamiento que se da a la pobreza se orienta hacia la consolidación de criterios excluyentes de la población. De allí la urgencia en revisar estas líneas de política para iniciar acciones de consolidación de derechos de ciudadanía y no de reproducción de beneficiarios.

En otras palabras es necesario que la sociedad deje de pensarlos como planes asistenciales o como subsidios y comience a comprenderlos como derecho. Es necesario, para ello, que se trate de advertir a los sectores de ingresos medios y altos, incluso a quienes poseen empleos u ocupaciones formales y, que en muchos casos se benefician con desgravaciones o reducciones fiscales, que técnicamente la desgravación fiscal o la exención impositiva son iguales a una transferencia: ambas son transferencias de renta que realiza el estado hacia los particulares. Es decir, hay que dejar de ver a este tipo de programas sociales como el resultado de una '*política para los pobres*' y empezar a pensarlos como otra de las formas de administrar transferencias monetarias del Estado hacia la ciudadanía.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Armas, Amparo (2004). La equidad de género y el programa del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Gobernabilidad democrática e igualdad de género”, Santiago de Chile, 1 y 2 de diciembre del 2004, CEPAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000) “Protección Social para la equidad y el crecimiento”. Washington.
- Benería, Lourdes (1991) *Accounting for Women's Work: The Progress of Two Decades*, en World Development, Vol.20, Nº 11.
- Caballero, Ricardo (2004) “Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America”, *Johns Hopkins University Press*, Washington D.C.
- CEPAL (Confederación Económica para América Latina) (2000) “La brecha de la equidad: una segunda evaluación”, documento presentado en la segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Santiago, 15 al 17 de mayo), (Santiago de Chile).
- CEPAL (Confederación Económica para América Latina) (2002) Panorama social de América Latina 2002, Santiago de Chile.

- CEPAL (Confederación Económica para América Latina) (2006) Panorama social de América Latina 2006, Santiago de Chile.
- Coady, David, Grosh, Margaret y Hoddinott, John (2004), Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience, The World Bank Publications y The International Food Policy Research Institute. Washington
- Cohen, Ernesto, Rolando Franco y Pablo Villatoro (2006a). Honduras: el programa de Asignación Familiar En R. Franco y E. Cohen (Comps.), "Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana" (pp.281-320). México DF.: FLACSO México – SEDESOL.
- Cornia, Giovanni (1999) "Social Funds during stabilization and adjustment". United Nations University.
- Del Valle, Alejandro (2007) Estado, Ciudadanía y Bienestar: del estado benefactor al pluralismo de bienestar, Balder Ed., Buenos Aires
- Del Valle, Alejandro (2008) Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia argentina. En Revista Estudios sociales Nro 32 Vol. XVI, División de Estudios Políticos- Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Hermosillo, AC, México-
- Del Valle, Alejandro (2009) Estructura Ocupacional, gasto social y sistemas de bienestar en América Latina, (en prensa).
- Del Valle, Alejandro (2009a) Los Estudios sobre regimenes de bienestar en América latina, **en Revista América**, Volúmen II, Nro 3, Cátedra UNESCO, Universidad de Deusto, Bilbao, España.
- Draibe, Sonia (2006). Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia En R. Franco y E. Cohen (Comps.), "Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana" (pp.137-178). México DF.: FLACSO México – SEDESOL.
- Faria, Vilmar (2003) "Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil". CEPAL, Serie Políticas Sociales, Nº 64. Marzo.
- Fernández-Arias, Eduardo y Hausmann, R. (2000) "Wanted: World Financial Stability", *Johns Hopkins University Press*, Washington, D.C.
- Handa, Sudhanshu y Davis, Benjamin (2006) "The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean." *Development Policy Review*, 24 (5): 513-536.
- Herbas, Julio Cesar (2003) BancoSol Bolivia: "Una reseña de la evolución de las microfinanzas bolivianas". Ponencia Cumbre Internacional de Microcrédito. Medellín, Septiembre.
- Hicks, N. y Q. Wodon (2001) "Protección social para los pobres en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile.
- Jones, Nicola, Rosana Vargas y Eliana Villar (2007). Conditional cash transfers in Perú: Tackling the Multi-dimensionality of Childhood poverty and vulnerability. Extraído de: [www.odi.org.uk/portals/gender/UNICEFpaperFebFinal.pdf](http://www.odi.org.uk/portals/gender/UNICEFpaperFebFinal.pdf).
- Kanbur, Ravi (1985) "Poverty: Measurement, Alleviation and the Impact of Macroeconomic Adjustment", University of Essex Discussion Paper No. 125, Essex, England.
- Kanbur, Ravi (1987a) "Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology of Analysis", *World Development*, vol. 15 No. 12, pp.1515-1526.
- Kanbur, Ravi (1987b) "Measurement and Alleviation of Poverty", *IMF Staff Papers*, No. 34, pp. 60-85.
- Kerstenetzky, Celia (2005) "Políticas sociais: focalização ou universalização?", *Texto para Discussão 180/05*, Departamento de Economía, Universidade Federal Fluminense.
- Marquez, Gustavo (2001) "Social protection for the unemployed: programs in Latin America. In shielding the poor: social protection in the developing world". Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Mesa-Lago, Carmelo (1991) "La seguridad social en América Latina", en *Informe sobre el progreso económico y social en América Latina*, BID, Washington.
- Morley, Samuel y Coady, David (2003) *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Mostajo, Rosana (2000) "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", Serie Reformas Económicas, CEPAL (LC/L 1376).
- Núñez, Jairo y Cuesta, Laura (2006). Colombia: programa Familias en Acción En R. Franco y E. Cohen (Comps.), "Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana" (pp. 227-280). México DF.: FLACSO México – SEDESOL.
- P.R.E.A.L.C. (1991) Empleo y equidad: el desafío de los 90, Santiago, Chile.

- Ponce, Juan (2006). The impact of a conditional cash transfer program on student's cognitive achievements: the case of the "Bono de Desarrollo Humano" of Ecuador. Documento de trabajo. Extraído de: [http://www.flacso.org.ec/docs/desa\\_humano.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/desa_humano.pdf).
- Ravallion, M., (1998) "Appraising workfare programs", Technical Study, Interamerican Development Bank, Washington DC.
- Repetto Fabian (2001) "Argentina, Chile y México en la primera década del Siglo XXI: Las políticas frente a la pobreza como desafío de segunda generación". Mimeo.
- Repetto, Fabian, Juan Sanguinetti y Mariano Tommasi (2002) "La influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de las políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe". Segunda fase del Inventario de Programas de Protección Social y de Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe.
- Rivarola, Domingo (2006). Paraguay: la Red de Protección y Promoción Social En R. Franco y E. Cohen (Comps.), "Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana" (pp.363-388). México DF.: FLACSO México – SEDESOL.
- Rodnik, Dani (2002) After Neoliberalism. Economic Policies that Work for the Poor. Papers presented at a Conference on Alternatives to Neoliberalism. The New Rules for Global Finance Coalition. Washington 2002.
- Skoufias, Emmanuel, Davis, Benjamin y De la Vega, Sergio (1999). *Suplemento al reporte definitivo: Evaluación de la selección de hogares beneficiados por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México*. Extraído de: [http://www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Skoufias\\_seleccionb.pdf](http://www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Skoufias_seleccionb.pdf).
- Subbarao K., y otros (1997) "Safety net programs and poverty reduction: Lessons from cross-country experience". Washington, D.C. Banco Mundial.
- Székely, Miguel (2006) "Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington.
- Veras Soares, Fabio y Britto, Tatiana (2007) "Confronting capacity constraints on conditional cash transfers in Latin America: the cases of El Salvador y Paraguay". *Working Paper 38*.
- Villatoro, Pablo (2004) "Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias", CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.
- Weller, Jürgen (1997) Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo, Serie Reformas Económicas Nro10, CEPAL, LC/L.1158, Noviembre.
- Wurgaft, José (1993) "*Fondos de Inversión Social. América Latina*", CEPAL, Santiago de Chile
- Zadicoff, Pablo y Paz, Jorge (2004) Avus, el genio y Silverix. El programa jefes de hogar: evaluación de objetivos, UCEMA-CONICET, Bs. As.

Cuadro 1: Indicadores Seleccionados para países hacia 1970 (en porcentajes)

	Seg. Social. Pop. Cubierta sobre PEA	Seg. Social Pob. Cubierta sobre Pob. Total, 1980	Gasto Social como % PBI, 1980
Argentina	68.0	78.9	16.2
Uruguay	95.4	68.5	17.0
Chile	75.6	67.3	13.7
Brasil	27.0	96.3(a)	9.3
México	28.1	53.4	8.0
Bolivia	25.4	9.0	5.9
Ecuador	14.8	9.4	9.3
Rep.Dom	8.9	s/d	0.7/2.3(a)
Nicaragua	14.8	9.1	2.3/s/d(a)
El Salvador	11.6	6.2	1.3/1.7(a)
Guatemala	27.0	14.2	1.6/3.7(a)
Honduras	4.2	7.3	0.9/12.2(a)
(a) Gasto en Seguridad Social/Gasto en Salud. Fuentes: Mesa-Lago, 1991; World Bank-World Development Report-, 1994,			

**KAIROS. Revista de Temas Sociales.**  
**ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>**  
**Proyecto Culturas Juveniles Urbanas**  
**Publicación de la Universidad Nacional de San Luís**  
**Año 13. Nº 24. Noviembre de 2009**

Cuadro 2: Programas de Transferencias monetarias condicionadas

Países	Año de inicio	Nombre	% de beneficiarios sobre Total de población	Población bajo la línea de pobreza	Población bajo la línea de indigencia	Gasto como % del PBI <sup>j</sup>
México	1997	Progres-a-Oportunidades	25 %	46,9	18,5	0,4 (2003)
Brasil	1997	PGRM, Bolsa Escola (2001); Bolsa Alimentação (2001); Auxílio Gás (2002); Cartão Alimentação (2003); Bolsa Família (desde octubre 2003) <sup>c</sup>	18,6 % (2006) <sup>a</sup>	33,3	9,0	0,41 (2006)
Nicaragua	2000	Mi Familia luego Red de Protección Social	2,5 % (2005)	69,3 (2001)	42,4 (2001)	0,66 (2006)
Colombia	2001	Familias en Acción	5 % (2005)	46,8	20,2	0,09 (2005)
Ecuador	2001	Bono Solidaridad luego Bono de Desarrollo Humano <sup>e</sup>	9 % (2004)	51,2	22,3	1 (2004)
Argentina	2002	Jefes y Jefas de Familia (2006) Traspaso al Plan Familias por la Inclusión social.		21,0	7,2	
Chile	2002	Chile Solidario luego Programa Puente	6,45 %	13,7	3,2	0,10 (2004)
El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social) Red Solidaria	13 % <sup>b</sup>	47,5 (2004)	19,0	S/D
Uruguay	2005	Ingreso Solidario				
Paraguay	2005	Tekoporã (piloto); Nopytyvo (en la región del Chaco)	5,6 % rural	60,5	32,1	S/D
R. Dominicana	2005	Solidaridad-Tarjeta	12 %	44,5	22,0	
Perú	2005	JUNTOS	2,7 % <sup>f</sup> (2006)	44,5	16,1	0,11 (2006)
Venezuela				30,2	9,9	
Guatemala				60,2 (2002)	30,9	
Panamá	2006	Red de Oportunidades	S/D	30,8	15,2	S/D

**Fuente:** CEPAL (2006), Villatoro (2004), Núñez y Cuesta (2006), Rivarola (2006), Ponce (2006), Armas (2004), Draibe (2006), Cohen, Franco y Villatoro (2006) Jones, Vargas y Villar (2007) y sitios web de Red Solidaria (<http://www.redsolidaria.gob.sv/>), Banco Mundial ([www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)), Banco Interamericano de Desarrollo ([www.iadb.org](http://www.iadb.org)) y CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>).

**Notas:** /a. estimado en base a una población total de 188.098.127 habitantes /b. estimado en base a una población total de 6.2 millones de habitantes. /c. cálculo realizado con los datos de gasto Bolsa Familia 2003. /e. estimado en base a los datos de gasto de Bono Solidario, antecesor del Bono de Desarrollo Humano. /f. estimado en base a un tamaño medio de familias del primer quintil de ingresos igual a 5.5 (2003), a una población total de 27.219.264 (censo 2005) y con un total de hogares beneficiarios de 135.000 a septiembre del 2006. /j. gasto /PIB a precios corrientes de mercado.

**KAIROS. Revista de Temas Sociales.**  
**ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>**  
**Proyecto Culturas Juveniles Urbanas**  
**Publicación de la Universidad Nacional de San Luís**  
**Año 13. N  24. Noviembre de 2009**