

C | E | D | L | A | S

Centro de Estudios
Distributivos, Laborales y Sociales

Maestría en Economía
Universidad Nacional de La Plata



**¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los
Programas de Transferencias Condicionadas de
Ingresos**

Mariana Marchionni y Adriana Conconi

Documento de Trabajo Nro. 76
Octubre, 2008

¿Qué y a quién?

Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos*

Septiembre de 2008

Mariana Marchionni y Adriana Conconi*
CEDLAS-UNLP

Resumen

En este trabajo se analizan dos elementos vinculados al diseño de los programas de transferencias condicionadas de ingresos: la definición de beneficios y beneficiarios. Se discuten cuestiones como: por qué se transfiere dinero, qué rol desempeñan las condicionalidades y contraprestaciones, por qué se focalizan en hogares con hijos jóvenes, y otras consideraciones de tamaño familiar y género del receptor de la transferencia. Estos temas se analizan luego a la luz de algunos ejemplos de programas de transferencias condicionadas de ingresos implementados en América Latina, y de las posiciones en la opinión pública en la Argentina utilizando información de la Encuesta de Percepción sobre Programas Sociales (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Abreviaturas

BF: Bolsa Familia

EPPS: Encuesta de Percepción sobre Programas Sociales

FA: Programa Familias en Acción

MDS: Ministerio de Desarrollo Social

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

PANES: Plan de Atención Nacional de Emergencia Social

PATH: Programa de Avance a través de la Salud y la Educación

PJJHD: Programa Jefes de Hogar

RPS: Red de Protección Social

TCI: Transferencias condicionadas de ingresos

* La presente es una versión extendida del capítulo que se realizó para el libro *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas* (en prensa, Cruces, G., Ringold, D. and Rofman, R. (eds), World Bank, Buenos Aires). Mariana Marchionni y Adriana Conconi agradecen a Guillermo Cruces, Leonardo Gasparini y Leopoldo Tornarolli por sus valiosos comentarios y sugerencias. Por supuesto, cualquier error u omisión que pueda persistir en este trabajo es exclusiva responsabilidad de las autoras.

* Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS-UNLP). Calle 6 e/ 47 y 48, 5to Piso, Of. 516, (1900) La Plata, Argentina. Tel-Fax: (+54-221) 422-9383. Correo electrónico de Mariana Marchionni: mariana@depeco.econo.unlp.edu.ar. Correo electrónico de Adriana Conconi: aconconi@depeco.econo.unlp.edu.ar

Índice

1	INTRODUCCIÓN	3
2	DEFINICIÓN DE LOS BENEFICIOS	4
	2.1 TRANSFERENCIAS EN DINERO O EN ESPECIE.....	4
	2.2 CONDICIONALIDADES Y CONTRAPRESTACIONES.....	6
3	DEFINICIÓN DE LOS BENEFICIARIOS	7
	3.1 PROGRAMAS UNIVERSALES VERSUS FOCALIZADOS.....	7
	3.2 ¿PROGRAMAS DESTINADOS A HOGARES O A INDIVIDUOS?	8
	3.3 LAS MUJERES COMO TITULARES DEL PROGRAMA	9
4	PROGRAMAS DE TCI EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	10
	4.1 PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA) - OPORTUNIDADES, MÉXICO.....	11
	4.2 PROGRAMA BOLSA FAMILIA, BRASIL.....	13
	4.3 PLAN DE ATENCIÓN NACIONAL DE EMERGENCIA SOCIAL – PLAN DE EQUIDAD SOCIAL, URUGUAY.....	16
	4.4 PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS, ARGENTINA.....	18
	4.5 PLAN FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL, ARGENTINA	20
	4.6 PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN, COLOMBIA.....	23
	4.7 PROGRAMA DE AVANCE A TRAVÉS DE LA SALUD Y EDUCACIÓN, JAMAICA.....	23
	4.8 RED DE PROTECCIÓN SOCIAL, NICARAGUA.....	24
5	LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LOS PROGRAMAS DE TCI	31
	5.1 ¿QUÉ DEBE ENTREGAR EL GOBIERNO A LAS PERSONAS NECESITADAS?	31
	5.2 ¿SE DEBEN IMPONER RESTRICCIONES SOBRE EN QUÉ SE PUEDE GASTAR EL DINERO DE LAS TRANSFERENCIAS?.....	33
	5.3 ¿A QUIÉN DEBE ENTREGARSE EL DINERO O BIENES QUE OTORGA EL PLAN?	34
	5.4 ¿DEBEN MODIFICARSE LAS TRANSFERENCIAS SEGÚN EL TAMAÑO FAMILIAR?.....	36
	5.5 ¿QUIÉNES DEBERÍAN SER LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS?... 37	
6	COMENTARIOS FINALES	38
7	REFERENCIAS	41

1 Introducción

La protección social en sentido amplio “describe todas las iniciativas públicas y privadas que proveen transferencias de ingreso o consumo a los pobres, protegen a los vulnerables contra los riesgos de los medios de vida y mejoran el estatus social y los derechos de los marginados, con el objetivo general de reducir la vulnerabilidad económica y social de los grupos pobres, vulnerables y marginados” (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004). Naturalmente, esta diversidad de objetivos requiere de distintas medidas de intervención. En efecto, como señala Isuani (2008), las distintas modalidades que fue adoptando la política social a lo largo de la historia coexisten hoy en día en las sociedades y funcionan como herramientas complementarias para promover la protección social.

Los programas asistenciales, en particular, satisfacen fundamentalmente objetivos de protección mediante el alivio de los estados de privación en el corto plazo. Por su parte, las medidas de promoción apuntan a mejorar las capacidades y los ingresos potenciales. Una herramienta que combina ambos objetivos, protección y promoción, son las transferencias condicionadas de ingresos (TCI).

Las TCI son vistas principalmente como mecanismos que permiten proteger económicamente a los hogares más vulnerables contra los efectos de shocks adversos y reducir los niveles de pobreza y desigualdad mediante transferencias monetarias. Por otra parte, las condicionalidades y contraprestaciones asociadas a las transferencias permiten generar en los beneficiarios los incentivos a la acumulación de capital humano, en forma de educación, salud y nutrición, que constituyen una manera de superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, base para la promoción social. De esta manera, las TCI combinan la persecución de objetivos de protección social de corto y largo plazo.

Los programas de TCI han cobrado notoriedad desde mediados de la década de 1990 en América Latina, y constituyeron una verdadera reforma en el ámbito de los planes de lucha contra la pobreza en esta región porque, en primer lugar, no adoptaron el modelo del seguro social y su esquema contributivo y, en segundo lugar, implicaron un alejamiento de la práctica dominante hasta entonces de entregar bolsas de alimentos (Fonseca, 2006).

En este trabajo se analizan dos elementos vinculados al diseño de los programas de TCI: la definición de beneficios y beneficiarios. El objetivo es discutir,

presentar evidencia y analizar la opinión pública en la Argentina sobre algunos de los principales argumentos que justifican la elección de ciertas alternativas de diseño comúnmente adoptadas. Si bien los programas de TCI pueden diferir en muchos aspectos (montos de beneficios, condicionalidades para el acceso, duración en el programa, sistemas de identificación de los beneficiarios, forma de financiamiento, etc.), hay rasgos compartidos por casi todos ellos, más allá de los obvios como que transfieren dinero e imponen condicionalidades, como el hecho de destinarse a familias pobres con hijos jóvenes y el otorgamiento de la titularidad del programa a la madre.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se discuten argumentos relacionados con la determinación de los beneficios en los programas de TCI: por qué se transfiere dinero y qué rol desempeñan las condicionalidades y contraprestaciones. En cuanto a la definición de los beneficiarios de la transferencia, en la sección 3 se presentan algunos argumentos que justifican el hecho de que las TCI sean programas focalizados en hogares, y se discuten consideraciones de tamaño familiar y género del receptor de la transferencia. Para ejemplificar cómo en la práctica se han resuelto algunas de estas cuestiones de diseño y qué efectos se observan, en la sección 4 se presenta evidencia de algunos de los principales programas de TCI en América Latina y el Caribe. Utilizando información de la Encuesta sobre Programas Sociales (CEDLAS-MORI-BM, 2007), en la sección 5 se analiza la opinión pública con respecto al tipo de transferencias involucradas en los programas sociales y a sus destinatarios. Finalmente, en la sección 6 se presentan las conclusiones.

2 Definición de los beneficios

2.1 Transferencias en dinero o en especie

Los programas de transferencias buscan complementar los recursos del individuo o del hogar para aliviar la pobreza en el corto plazo y la primera opción que se presenta es si transferir dinero o especies (alimentos, vestimenta, etc.). Quizás el principal argumento a favor de las transferencias en dinero sea que permite mayor eficiencia en el consumo porque los individuos u hogares conocen mejor sus necesidades y preferencias que el Estado, y la fungibilidad del efectivo permite una

adecuada asignación de la transferencia a necesidades heterogéneas y cambiantes. Sin embargo, como señala Gasparini (2002), el respeto de las preferencias de los beneficiarios puede transformarse en un problema en la medida que los contribuyentes presenten preferencias de tipo paternalistas. En este caso, un programa que transfiera bienes como alimentos, medicamentos o vestimenta podría gozar de mayor apoyo político que uno que transfiera dinero, y podría resultar óptimo establecer una combinación entre transferencias en efectivo y en especie, como por ejemplo cupones (“*vouchers*”) para adquirir alimentos, medicamentos, útiles escolares, etc.

Otra ventaja generalmente atribuida a las transferencias monetarias es que requieren de un menor grado de burocracia gubernamental y que implican menores gastos administrativos. Los controles y auditorías son más difíciles en los programas que transfieren bienes como alimentos, por lo que los problemas de filtraciones, robos y corrupción suelen ser más graves. A su vez, las transferencias en especie pueden fomentar el surgimiento de mercados secundarios en los que se comercializan los beneficios distribuidos por el programa.

Transferir dinero además abre las puertas para la adopción de medios electrónicos de pago (tarjetas) que permiten reducir tanto costos operativos como las posibilidades de manejo discrecional de los fondos del programa. El uso de medios electrónicos tiene la ventaja adicional de facilitar la implementación de restricciones sobre los tipos de bienes para los que pueden destinarse las transferencias sin la necesidad de recurrir a cupones, y de acuerdo a algunos estudios parece fomentar el ahorro de los beneficiarios.

No obstante, un límite a la eficacia de las transferencias en dinero aparece cuando el mercado de bienes no funciona adecuadamente. Si los alimentos u otros bienes esenciales no están disponibles en el mercado local, las transferencias en especie pueden ser más deseables que las transferencias monetarias (Peppiat et al., 2001). A su vez, cuando el consumo de determinados bienes genera externalidades, es socialmente óptimo transferir directamente esos bienes. El ejemplo emblemático de externalidades positivas en el consumo lo constituyen las vacunas y la medicina preventiva en general. La transferencia de bienes también puede generar autoselección de la población objetivo, permitiendo una mejor y más barata focalización del programa.¹ El reparto de bienes con determinadas características de calidad y

¹ En la sección siguiente se discute con mayor detalle sobre la focalización de los programas.

presentación atraen, a diferencia del dinero, sólo a los sectores de la población con mayores necesidades.

2.2 Condicionalidades y contraprestaciones

Como su nombre lo indica, los programas de TCI se caracterizan por exigir el cumplimiento de ciertas condiciones (condicionalidades) por parte de los beneficiarios como asistencia escolar por parte de los niños, controles médicos periódicos o cumplimiento de determinados requerimientos nutricionales.

Estas condicionalidades buscan crear incentivos a la formación de capital humano, promoviendo una mayor inversión en educación, salud y nutrición, como una forma de superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. De esta manera, los programas de TCI articulan objetivos de corto y largo plazo, complementando la protección económica, que se persigue mediante las transferencias monetarias, con la promoción social.

A la hora de diseñar y poner en marcha este tipo de programas, es importante considerar que las condicionalidades asociadas a los controles sanitarios y la asistencia escolar suponen un incremento en la demanda de servicios públicos de educación y salud, y por tanto se requiere coordinación con la oferta correspondiente. “La complementariedad entre incentivos a la demanda y mejoras en la provisión (...) debe estar presente en todos los programas sociales” (Cruces et al., 2008).

Como cualquier mecanismo de incentivos, el diseño de las condicionalidades enfrenta una restricción éticamente insoslayable que implica respetar en cierta medida la autonomía de hogares e individuos, mientras se los conduce a tomar aquellas decisiones que generan mayores beneficios sociales e intergeneracionales. Por otra parte, ante el incumplimiento de las condicionalidades debería primar la responsabilidad pública frente a la situación de vulnerabilidad de los miembros de la familia, “en especial cuando se trate de niños que podrían verse perjudicados doblemente por el incumplimiento de las condiciones y por la eventual suspensión de la transferencia” (Cruces et al., 2008).

Si bien las contraprestaciones son en espíritu similares a las condicionalidades, es habitual que con este término se haga referencia a la condición impuesta por el programa a los beneficiarios de involucrarse en actividades vinculadas al empleo, como trabajar, buscar empleo o capacitarse para el empleo. Así entendidas, las

contraprestaciones también contribuyen a la formación de capital humano y se argumenta que reducen la percepción de las transferencias como “beneficencia”. Como señala Isuani (2008), el camino culturalmente aceptado en occidente para la inserción social es el de la inserción laboral. Asimismo, Bonvecchi y Smulovitz (2008) encuentran que las visiones con mayor aceptación para distintos actores de la sociedad argentina son las que otorgan a la política social un papel vinculado a la inserción laboral o al trabajo.

En algunos casos, las contraprestaciones también pueden funcionar como complemento de otros mecanismos de focalización al provocar la autoselección de los beneficiarios cuando los beneficios otorgados son relativamente bajos (Gasparini, 2002).

3 Definición de los beneficiarios

3.1 Programas universales versus focalizados

Las TCI son programas focalizados en grupos específicos. La opción por transferencias focalizadas en lugar de universales generalmente se basa en argumentos de costo-efectividad. La existencia de restricciones presupuestarias fuertes para financiar programas universales y los altos errores de inclusión (no pobres que reciben transferencias) asociados a la cobertura universal, justifican el interés puesto en los programas focalizados. Si un programa está bien focalizado en los pobres, cada individuo u hogar pobre recibe una transferencia mayor que con un programa universal con el mismo presupuesto.

Una primera cuestión relevante es cómo puede garantizarse una buena focalización, es decir, que el programa llegue a la población objetivo y que no haya filtraciones hacia individuos u hogares que no pertenecen a la misma. La focalización de estos programas se basa en la capacidad de discriminar pobres y no pobres, y esto enfrenta dos problemas esenciales: en primer lugar, la dificultad conceptual de definir pobreza, y por tanto, de medirla; en segundo lugar, el diseño e implementación de un mecanismo que permita identificar pobres y no pobres de entre toda la población. En general, los mecanismos de focalización son complejos, inexactos y costosos.

La comprobación previa de medios de vida (“*proxy means test*”) es un mecanismo de focalización ampliamente difundido. Se basa en un conjunto de

características susceptibles de verificación para predecir los ingresos o la probabilidad de que cierto hogar o individuo sea pobre. Sobre la base de esa predicción se determina la elegibilidad del hogar como beneficiario del programa. A pesar de los altos costos administrativos asociados a este tipo de mecanismos, siguen existiendo fugas de recursos a sectores no pobres (error de inclusión) y, lo que resulta más grave, sectores pobres no tienen acceso al programa (error de exclusión). Por otra parte, los mecanismos de focalización categórica (según localización geográfica, por ejemplo), logran reducir los costos administrativos de la comprobación previa de medios de vida pero generalmente a costa de una peor focalización.

De esta manera, los programas focalizados tienen una ventaja en términos del balance costo-efectividad respecto de programas universales, y aunque implican grandes costos administrativos pueden ser la única opción cuando los recursos son limitados en comparación con las necesidades insatisfechas. Sin embargo, citando a Sen (1995), “beneficios pensados exclusivamente para los pobres terminan siendo pobres beneficios”. Es decir, los programas focalizados pueden ser instrumentos eficientes que colaboren a aliviar la pobreza, pero para garantizar la protección social, en el sentido amplio discutido en la introducción de este trabajo, se requieren otras políticas sociales universales.

3.2 *¿Programas destinados a hogares o a individuos?*

Además de la focalización, otro rasgo que caracteriza a los programas de TCI es que están destinados, en la mayoría de los casos, a hogares con hijos jóvenes. Aquí cabe preguntarse qué ventajas tiene definir como beneficiarios a los hogares en lugar de a los individuos. Naturalmente, los individuos pobres viven en hogares pobres, por lo que si los beneficiarios de un programa fueran los individuos pobres, un hogar pobre accedería a tantos programas como miembros tiene, con la consecuente multiplicación de costos administrativos y de transacción. Por otra parte, si los individuos beneficiarios comparten los recursos que reciben con los restantes miembros de su hogar, los beneficios del programa se diluyen, especialmente en hogares numerosos, reduciéndose el impacto de la transferencia sobre el bienestar.

Si bien definir como beneficiarios a hogares en lugar de individuos tiene la ventaja de evitar el solapamiento de programas en el seno del hogar y la dilución de beneficios mencionados en el párrafo anterior, surgen problemas de inequidad

horizontal cuando se excluyen familias sin hijos o cuando el monto del beneficio es fijo, independientemente del tamaño y composición de la familia. Para evitar el sesgo en contra de las familias más numerosas se pueden diseñar esquemas de transferencias crecientes con el tamaño familiar o con el número de hijos, fijando un límite superior o tope para evitar afectar artificialmente las decisiones de fecundidad de los hogares beneficiarios.

3.3 *Las mujeres como titulares del programa*

En muchos programas de TCI en América Latina y el Caribe se ha otorgado la titularidad del programa a la mujer, sobre la base de la creencia generalizada y avalada por evidencia empírica, que la asignación del presupuesto familiar que realizan las mujeres es distinta de aquella que efectúan los hombres. Una mayor porción de los recursos familiares en manos de las mujeres aumenta el bienestar familiar y social como consecuencia de que las mujeres invierten relativamente más que los hombres en el capital humano de sus hijos (Thomas, 1991; Handa, 1994; Thomas y Strauss, 1997). De esta manera, transferir recursos directamente a las mujeres permitiría mejorar los efectos de largo plazo de los programas.

Por otra parte, el constituirse como receptoras directas de las transferencias y cumplir funciones como promotoras en tareas de difusión de actividades y en algunos casos también de supervisión, contribuye al empoderamiento de las mujeres (Quisumbing y Maluccio, 2000; Engle, 1993; Buvinic, 1998). Un mayor poder de negociación en cuanto a la asignación de los recursos permite más independencia de las mujeres en las decisiones sobre los gastos familiares y este mayor protagonismo se traduce en mayor autoestima y autoconfianza de las mujeres.

Como señala Piras (2004), esta evidencia justifica que los programas de TCI en América Latina y el Caribe se entreguen directamente a las madres. Sin embargo, esto impide contar con un grupo de control que permita evaluar el impacto de realizar transferencias a las madres versus, por ejemplo, a los padres.

Las ventajas de otorgar la titularidad del programa directamente a las madres se contraponen con algunos efectos adversos. Por ejemplo, la mayor carga que asumen las madres como promotoras del programa se suma a las ya numerosas tareas que cumplen en el hogar, lo que puede atentar contra las reales posibilidades de

autonomía mediante su incorporación al mercado laboral (Arriagada, Miranda y Pavez, 2004).

4 Programas de TCI en América Latina y el Caribe

En sus comienzos, la protección social implementada por los países de América Latina y el Caribe se refería básicamente a los seguros sociales vinculados al trabajo. Las prestaciones de este tipo de seguros abarcaban, por un lado, la asistencia a la salud (cobertura médica, beneficios por accidentes de trabajo) y, por otro lado, las jubilaciones y pensiones. En las últimas décadas del siglo XX, muchos países latinoamericanos sufrieron crisis estructurales que derivaron en un deterioro de los seguros sociales y, con el crecimiento de la pobreza y el desempleo en la región, se volvió necesario implementar programas de protección social que actuaran frente al estado de emergencia económica.²

La implementación de estas políticas en América Latina y el Caribe se ha dado fundamentalmente en la forma de programas de TCI. El objetivo principal de estos programas es reducir la pobreza en las regiones más vulnerables de cada país. Como se mencionó en las secciones anteriores, una de las premisas básicas de los programas de TCI es que la transmisión intergeneracional de la pobreza se debe principalmente a la imposibilidad por parte de las familias pobres de invertir en el capital humano de sus hijos. En vista de esto, las transferencias monetarias se complementan con la exigencia de cumplir ciertas condiciones como asistencia escolar por parte de los niños, controles médicos periódicos o cumplimiento de determinados requerimientos nutricionales.

En muchos países, los programas de TCI han sido evaluados, observándose resultados exitosos. Tal es el caso de Brasil, Colombia, México y Nicaragua, donde existe evidencia de que este tipo de programas han sido efectivos para fomentar la acumulación de capital humano en los hogares más pobres, a la vez que han contribuido a elevar el número de alumnos inscriptos en el sistema educativo, los cuidados médicos preventivos y el nivel de consumo de los hogares (Rawlings y Rubio, 2005).

² Un análisis pormenorizado sobre la evolución de la política social argentina puede encontrarse en Isuani (2008).

El objetivo de esta sección es discutir cómo se han diseñado y puesto en práctica algunos programas de TCI en América Latina y el Caribe, particularmente en lo relativo a la definición de beneficios y beneficiarios, y considerando la discusión presentada en las secciones 2 y 3 de este trabajo. También se analizan las condiciones en las que surgieron dichos programas y algunas otras características relevantes.

El análisis se concentra en algunos planes que se han destacado por su alcance, características innovadoras e importancia para el contexto en que surgieron, entre otras razones. Analizaremos los siguientes: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México, rebautizado Oportunidades en 2002, Programa Nacional de Bolsa Família de Brasil, Plan de Atención Nacional de Emergencia Social, luego Plan de Equidad, de Uruguay, Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Plan Familias por la Inclusión Social de Argentina, Programa Familias en Acción de Colombia, Programa de Avance a través de la Salud y Educación de Jamaica, y la Red de Protección Social de Nicaragua. En el cuadro 1, al final de esta sección, se resumen los principales rasgos de estos programas.

4.1 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) - Oportunidades, México

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) fue introducido por el gobierno de México en 1997, como una herramienta esencial en la estrategia de reducción de la pobreza. Este fue el primer programa de transferencias de ingresos a escala nacional de la región.

Si bien México había experimentado un notable crecimiento desde principios de la década de 1990, la pobreza se incrementó en forma alarmante desde 1994, profundizándose con la crisis del Tequila. En 1996, el 28.8% de los hogares del país estaba en situación de pobreza extrema y el 60.8% en situación de pobreza moderada, lo que superaba los niveles registrados a fines de la década anterior.³

El PROGRESA fue pensado como un plan de desarrollo social más que de asistencia. Su objetivo principal era mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable, es decir, los niños y mujeres embarazadas o en período de lactancia, mediante una transferencia monetaria, calidad en materia educativa, cuidado de la salud y ayudas

³ Datos de la Secretaría de Desarrollo Social de México disponibles en www.sedesol.gob.mx

alimentarias. A través de la transferencia, se procuraba que los hogares dispusieran de recursos suficientes para garantizar que los hijos completasen la educación básica.

Se definió a la población objetivo del PROGRESA como aquellos hogares en situación de pobreza extrema. En sus inicios, el programa utilizó datos censales y de encuestas de hogares para identificar las áreas rurales con los niveles más altos de indigencia y peores condiciones de vida. Una vez identificadas las comunidades prioritarias, se efectuaron encuestas puerta a puerta para garantizar que el beneficio llegara efectivamente a los hogares más pobres. Para ello, se mejoró la calidad del índice de marginalidad mexicano, a través del diseño de un sistema de puntaje que consideraba diversas variables indicativas del nivel de vida de los hogares. Como un filtro final, las listas de posibles beneficiarios eran presentadas en reuniones comunitarias, para que los vecinos pudieran validar a los candidatos. Este complejo mecanismo de selección de beneficiarios aportó transparencia al programa y contribuyó a evitar el clientelismo político en la distribución de las transferencias.⁴

Desde sus orígenes, el programa buscó el empoderamiento de las mujeres, haciéndolas receptoras del beneficio, en lugar de sus esposos, y responsables del cumplimiento de las condicionalidades. Su diseño contempló, además, un conjunto de acciones con claros propósitos de género, bajo un esquema de acceso equitativo a sus beneficios: además de otorgarse las transferencias directamente a las titulares, se buscó contrarrestar las desventajas de acceso de las niñas y las adolescentes al sistema educativo nacional mediante la entrega de becas (López y Salles, 2006).

La familia fue tomada como unidad de acción y para no inducir modificaciones en las decisiones reproductivas de los hogares ni desincentivos al trabajo, se estableció un límite máximo al monto que podía recibir cada hogar por conceptos educativos y becas alimentarias.

Las familias podían permanecer en el programa durante tres años, siempre que cumplieran con sus responsabilidades. De lo contrario podían ser suspendidas o eliminadas de la lista. Después de tres años, las familias que seguían siendo elegibles podían volver a inscribirse.

Los beneficios del programa estaban constituidos por tres componentes: educación, salud y alimentación. El componente educativo consistía en una beca y útiles escolares para hogares con hijos menores a 18 años inscritos en el sistema

⁴ Para más información ver Scout (1999), Coady (2003) y Rawlings y Rubio (2005).

educativo. El monto de las becas crecía con el grado académico y eran mayores para las niñas, dada su mayor probabilidad de abandonar la escuela. Para acceder a las becas era necesario comprobar una tasa de asistencia de por lo menos el 85%, y para recibir el material escolar era necesaria la inscripción y asistencia regular.

Los beneficios del componente sanitario consistían en un paquete de servicios médicos básicos para todos los hogares beneficiarios (inmunizaciones, atención prenatal y del parto, planificación familiar, manejo de infecciones respiratorias, prevención de enfermedades, etc.); servicios de prevención y atención de la desnutrición por medio de una vigilancia nutricional y entrega de suplementos alimentarios para mujeres embarazadas o en período de lactancia, y niños entre 6 y 24 meses o niños desnutridos entre 2 y 5 años; y charlas y cursos sobre prevención, nutrición y salud familiar.

El componente alimentario consistía en una transferencia mensual por hogar para la compra de alimentos, condicionada a la asistencia a servicios básicos de salud y a charlas informativas.

Desde que el programa fue rebautizado como Oportunidades, en 2002, las transferencias se realizan por medio de cuentas bancarias, lo que permite una mayor transparencia. Este no ha sido el único cambio respecto del programa inicial. Mientras que PROGRESA se había focalizado principalmente en las áreas rurales, donde se concentra mayormente la pobreza extrema de México, con Oportunidades se amplió la cobertura a personas en extrema pobreza residentes en zonas urbanas y semi-urbanas. Además, con Oportunidades se ampliaron los subsidios de educación, que hasta ese momento sólo incluían el nivel inicial, hasta el secundario.

Los datos de una evaluación efectuada en 2006 dan cuenta de una cobertura de 5 millones de familias, que representan alrededor de 25 millones de individuos, y a los que recientemente se les ha ofrecido el componente de Apoyo a Adultos Mayores, que contempla un apoyo económico a las personas de 70 años o más para mejorar sus condiciones de vida (Cruz et al., 2006).

4.2 Programa Bolsa Família, Brasil

En el caso de Brasil, los orígenes de Bolsa Família, el programa de TCI más importante de la región en términos de cobertura, se remontan a mediados de 1990. De acuerdo a Lindert (2005), hacia 1998 existían cerca de 60 programas municipales

que abarcaban sólo a 200 mil hogares pobres de Brasil (menos del 5% de los hogares en situación de pobreza). A comienzos de 2001, se implementó en Brasilia la Bolsa Escola, un programa de transferencias de ingresos pero que abarcaba únicamente aspectos educativos. Poco tiempo después, otros municipios adoptaron programas similares, que buscaban reducir la pobreza mediante becas escolares.

En octubre de 2003, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva implementó la Bolsa Família (BF), una iniciativa central dentro del amplio programa Hambre Cero⁵, que comprende a los anteriores programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação (programas destinados a asegurar un mínimo requerimiento nutricional en los hogares más pobres) y Auxílio Gas (una transferencia para compensar los eliminados subsidios nacionales al gas). La creación de BF como un programa unificado redujo en forma considerable los costos de transacción y simplificó su implementación (FAO, 2007). El programa quedó bajo la dependencia del nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, que desarrolló un registro único de beneficiarios como herramienta clave de gestión para seleccionar a los participantes de programas sociales, incluido el BF (de la Brière y Lindert, 2005).

El objetivo de BF es estimular el crecimiento y el progreso social, apoyando a las familias más pobres y garantizando el derecho a la alimentación. Se trata de un programa focalizado, destinado a los hogares pobres, medida la pobreza en términos del ingreso familiar per cápita (incluyendo los beneficios de otros planes que reciba el hogar).

El beneficio del programa consiste en una transferencia monetaria mensual a los hogares. El monto es variable, dependiendo de la cantidad de hijos menores de 17 años, con un límite de tres hijos por hogar. A su vez, los hogares que viven en pobreza extrema reciben un monto adicional fijo por mes.

Para recibir los beneficios, los padres deben cumplir ciertas condicionalidades. En primer lugar, deben inscribir a sus hijos de 6 a 17 años en el sistema educativo, garantizar que concurran a la escuela como mínimo el 85% de los días de clase (para los adolescentes de 16 y 17 años, se exige 75% de asistencia escolar), mantener informado al docente a cargo sobre las razones de ausencia de los niños a clase, conversar regularmente con el profesor y presentarse en las reuniones escolares. De

⁵ El programa Hambre Cero intenta asegurar el derecho humano a una alimentación adecuada, contribuyendo a la erradicación de la pobreza extrema y promoviendo el acceso de los más necesitados a una vivienda propia. Para más información sobre este programa, véase <http://www.fomezero.gov.br/>

esta manera, se busca fomentar la formación de capital humano en forma de educación de los hijos y generar conciencia acerca de la importancia de la educación dentro de los hogares más pobres. Del mismo modo, las condicionalidades relacionadas con la salud exigen que los padres de niños de menos de siete años mantengan actualizado el calendario de vacunación y lleven al niño al médico para pesarlo, medirlo y examinarlo de acuerdo al calendario del Ministerio de Salud. Las mujeres embarazadas deben realizar cursos de profilaxis pre-natal y concurrir a consultas periódicas en centros de salud, que deben continuar después del parto. A su vez, deben participar de las charlas sobre educación infantil, amamantamiento y alimentación saludable. También se exige a los beneficiarios del programa asistir a cursos de alfabetización o de entrenamiento y formación para el empleo.

Si los hogares no cumplen estas condicionalidades reciben en primer lugar una advertencia y, en caso de repetirse la falta, una suspensión del beneficio por 30 días. Si el hogar continúa en esta situación luego de cinco advertencias, se le cancela el beneficio.

La titularidad del programa se asigna al jefe del hogar, preferentemente a la madre. Las familias que entran al programa reciben una tarjeta magnética con la que pueden retirar la transferencia que se deposita en una cuenta bancaria una vez al mes. Como se argumentó en la sección 2 de este trabajo, el uso de medios electrónicos de pago permite reducir los costos administrativos del plan por la menor burocracia, a la vez que reduce las posibilidades de corrupción, evitando la distribución discrecional de los planes y su uso como herramienta para generar clientelismo político.⁶ Por esta vía también se fomenta la bancarización de la sociedad y, como se mencionó anteriormente, existe evidencia de que en algunos casos puede generar incentivos al ahorro en la población más pobre.

De acuerdo a Lindert et al. (2006), los hogares beneficiarios de la BF sumaban 11.1 millones en junio de 2006 (más de 46 millones de personas), pertenecientes a los deciles más bajos de la población. En términos de cobertura, según el Ministerio de Desarrollo Social el programa ha logrado alcanzar a la totalidad de su población objetivo (individuos en situación de pobreza por ingresos)⁷. Con relación a la efectividad del programa, 4.9% de los hogares pobres beneficiarios han podido

⁶ Para el monitoreo del programa se creó la Red Pública de Fiscalización, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

⁷ Véase <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

escapar de la pobreza, y 31.1% de los hogares beneficiarios en pobreza extrema han pasado a la categoría de pobres moderados. Con estas cifras, BF se ha constituido en el programa de transferencias de ingresos de mayor alcance y mejor focalización de América Latina.

4.3 Plan de Atención Nacional de Emergencia Social – Plan de Equidad Social, Uruguay

Los programas de protección social en Uruguay han estado por lo general vinculados al mercado de trabajo mediante la implementación de seguros sociales para complementar el ingreso de los trabajadores formales (Banco Mundial, 2007b). Sin embargo, desde mediados de la década de 1990, esta estructura se reveló insuficiente y se buscó diseñar programas sociales más focalizados. A comienzos de 2005, se introdujo el Plan de Atención Nacional de Emergencia Social (PANES) para paliar los efectos de la crisis económica que sufrió Uruguay a comienzos del nuevo milenio.

El objetivo principal del programa era garantizar la cobertura de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la sociedad e impulsar la salida de la pobreza e indigencia de estos grupos. Inicialmente se estableció una duración de dos años para el PANES, pero luego se extendió por un año más.

La población objetivo del plan estaba compuesta por todos aquellos individuos en condición de indigencia, es decir, que no podían cubrir la alimentación diaria básica. En particular, el PANES abarcaba a los niños y adolescentes, jefas y jefes de hogar desempleados, mujeres embarazadas, adultos mayores y discapacitados, siempre que se encontraran en situación de indigencia o pobreza extrema. En este punto se encuentra la primera diferencia con respecto a los planes mencionados hasta aquí: PANES fue orientado especialmente a individuos y no a hogares. Algunos de los componentes del programa efectivamente siguieron este criterio, mientras que otros finalmente fueron dirigidos a hogares.

El PANES era un programa muy amplio, conformado por varios componentes tendientes a cubrir las distintas dimensiones que caracterizan a la pobreza: Programa Ingreso Ciudadano, Programa Trabajo Transitorio, Plan Alimentario Nacional, Programa de Emergencia Sanitaria, Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle, Programa Educación en Contextos Críticos y Programa Asentamientos Precarios y Pensiones. El Programa Ingreso Ciudadano era el más significativo de

estos componentes. Consistía en una transferencia monetaria que recibían los jefes de hogar, independientemente de su género. Como contrapartida, los beneficiarios debían cumplir con la realización de controles médicos periódicos para distintos miembros del hogar, asegurar la permanencia de los niños en la escuela, realizar tareas comunitarias y capacitarse. Al implementarse sobre la base de programas de transferencias de ingresos ya existentes, se produjo el solapamiento de beneficios en el seno del hogar y, consecuentemente, la multiplicación de costos administrativos.⁸ Esta característica se vio agravada por el hecho de que algunos de los componentes del propio PANES estuvieran dirigidos a hogares y otros a individuos.

En sus tres años de vigencia, el PANES alcanzó a 80 mil hogares (más de 335 mil personas). De acuerdo al Banco Mundial (2007b), sólo la mitad de los hogares pertenecientes al primer quintil más pobre de la población tenían acceso a algún programa de transferencias a comienzos del año 2000. Con la implementación del PANES, y en particular del Programa Ingreso Ciudadano, esta proporción había aumentado al 75% a comienzos de 2006.

En enero de 2008, el PANES fue reemplazado y ampliado por el Plan de Equidad Social. Este nuevo programa busca mejorar el impacto de los programas constitutivos del PANES, asegurando su sustentabilidad fiscal.

El Plan de Equidad Social está integrado por dos grandes componentes, uno que apunta a encarar reformas estructurales en todo el sistema de protección social y otro concentrado en la implementación de políticas focalizadas. El objetivo del primer componente es reestructurar el sistema de protección social mediante un nuevo sistema nacional integrado de salud, reformas educativas, reformas tributarias y un plan de igualdad de oportunidades y derechos de las mujeres. Con relación al componente de políticas focalizadas, el objetivo es abarcar a toda la población por debajo de la línea de pobreza y no sólo a aquellos en pobreza extrema. Estas políticas consisten básicamente en políticas activas de fomento del empleo.

Entre los beneficios que se contempla abarcar mediante el Plan de Equidad Social figuran los siguientes: prestaciones sociales (transferencias monetarias a los hogares pobres con niños y adolescentes de hasta 18 años, crecientes según el número de niños en el hogar), beneficios educativos (se incrementa la cobertura de la

⁸ Según el Banco Mundial (2007b), el 80% de los beneficiarios del Programa Ingreso Ciudadano recibía transferencias de ingresos de otros programas.

educación inicial para niños pobres de hasta 3 años y se mejoran las condiciones de oferta), beneficios nutricionales (prestación monetaria destinada a la compra de alimentos para hogares en situación de pobreza extrema para garantizar un requerimiento nutricional mínimo para todos los miembros del hogar), y un componente laboral (programas de empleo protegido y empleo juvenil, programas de recalificación y cooperativas sociales, para fomentar la búsqueda de empleo y colaborar con la capacitación e inserción laboral).

Es evidente que el Plan de Equidad Social es un programa muy abarcativo, que excede las características de un programa de TCI tradicional. Sin embargo, comparte ciertos elementos propios de estos programas y constituye un posible punto de partida para transformar otros programas de la región en verdaderas redes de protección social.

4.4 Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Argentina

En abril de 2002, en un contexto caracterizado por tasas de desempleo superiores al 20% y tasas de pobreza cercanas al 50%, se implementó en la Argentina el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). Este programa fue creado no sólo con fines asistenciales, sino principalmente como un instrumento para atender a una situación de emergencia inédita en el país, alcanzando cerca de 2 millones de hogares en 2003, equivalentes al 20% del total de hogares del país.

El PJJHD constituyó una expansión del plan de empleo Trabajar.⁹ Si bien sus características se fueron adaptando a las de un programa de TCI, sus componentes centrales siguieron relacionados con el fomento del empleo.¹⁰

Dada la profundidad de la crisis argentina de 2001-2002, se buscó que el PJJHD llegara a un segmento más amplio de la población y se lo presentó como un derecho de quienes cumplieran con los criterios de elegibilidad fijados. Así, el PJJHD se dirigió a los hogares con hijos menores a 18 años y cuyo principal proveedor estuviese desocupado, pero también alcanzó a discapacitados de cualquier edad, a

⁹ El Plan Trabajar se inició en 1996 como un programa de empleo transitorio, implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Consistía en una transferencia monetaria a individuos pobres desempleados, con la exigencia de una contraprestación laboral de entre 30 y 40 horas semanales. A la primera fase del plan, le sucedieron los planes Trabajar II y III, que se implementaron en 1997-1998 y 1998-2002, respectivamente, alcanzando un máximo de 130 mil beneficiarios en 1997. Al finalizar el programa, en 2002, sus perceptores fueron absorbidos por el PJJHD (MTEySS, 2003).

¹⁰ Para más detalles sobre este punto puede consultarse Moreno (2008).

individuos mayores de 60 años sin acceso a una prestación previsional y a hogares en los que la jefa de hogar o cónyuge del jefe estuviera embarazada.

El beneficio que otorga el PJJHD consiste en una transferencia monetaria fija¹¹, que no varía con el tamaño y composición familiar ni entre regiones geográficas. El monto de la transferencia se fijó por debajo del salario promedio de los trabajadores no calificados, para no desincentivar la búsqueda de trabajos genuinos por parte de los beneficiarios, evitando así la dependencia asistencial.

Como condición para recibir la transferencia, los jefes de hogar debían presentar los certificados de asistencia regular a clase de sus hijos y mantener sus calendarios de vacunación al día. Pero, a diferencia de otros programas de transferencias condicionadas de la región, el PJJHD contemplaba que los beneficiarios realizasen algún tipo de contraprestación laboral o participasen en actividades de capacitación, con una dedicación horaria de entre cuatro y seis horas diarias (MTEySS, 2004).

Como consecuencia de la situación de emergencia económica, el PJJHD enfrentó una fuerte demanda inicial, que obligó al gobierno a cerrar la inscripción en 2003, impidiendo el acceso de hogares vulnerables que supuestamente tenían el derecho de recibir los beneficios. De acuerdo a Lindert et al. (2006), un tercio del 20% más pobre de la población de la Argentina se benefició con el PJJHD. A su vez, del total de beneficiarios en el 2005, el 80% pertenecían a los dos quintiles más pobres, mientras que sólo el 6% de los beneficiarios pertenecía al 40% más rico de la población. Aunque el PJJHD debía finalizar en 2007, aún contaba con un promedio de 1.250.000 hogares beneficiarios en ese año (Cruces y Gasparini, 2008).

Considerando el contexto de emergencia económica en que surgió este programa y la consecuente necesidad de implementar de manera inmediata una red que sostuviera económicamente a los hogares más afectados por la crisis, el PJJHD tuvo buenos resultados, tanto en términos de alcance como de efectividad (Banco Mundial, 2007a; Galasso y Ravallion, 2004). Sin embargo, fue justamente ese contexto de emergencia lo que obligó a sacrificar algunos elementos de diseño e implementación.

¹¹ En un principio, la transferencia se realizaba en efectivo, pero luego se bancarizó el sistema a través de una tarjeta de pago electrónica del Banco de la Nación Argentina (Moreno, 2008).

Un primer elemento que hace al diseño del programa es que, dado que fue concebido como un plan asistencial de alivio de la pobreza, correspondería definir a la población objetivo centrándose en la pobreza (o indigencia) y no en la desocupación (variable de focalización adecuada para programas de empleo, como el Plan Trabajar) (ver Cruces y Gasparini, 2008; Gasparini, 2002). Por esta incompatibilidad entre los objetivos del programa y la definición de las condiciones de elegibilidad se generaron errores de exclusión (jefes de hogares pobres pero que por contar con un empleo no son elegibles como beneficiarios) y de inclusión (jefes de hogar desempleados que pese a no ser pobres son elegibles). En este sentido, la Bolsa Familia de Brasil y el Plan de Equidad Social de Uruguay lograrían una mejor focalización de los beneficios en la población objetivo de este tipo de programas.

La elegibilidad basada en el desempleo también ha generado otros problemas. Dado que más de la mitad de la población argentina está empleada en el sector informal, se hace difícil verificar si los potenciales beneficiarios están efectivamente desocupados o no. Esto lleva a que la condición de ser desempleado se traduzca, en la práctica, a no tener un empleo formal o registrado. La exigencia de contraprestaciones podría haber contribuido a mejorar la focalización del PJJHD gracias a la autoexclusión de los ocupados (formales e informales) del programa. Sin embargo, existe evidencia de que las contraprestaciones exigidas a los beneficiarios en muchos casos no fueron cumplidas por falta de rigidez a la hora de los controles (Banco Mundial, 2007a).¹²

4.5 Plan Familias por la Inclusión Social, Argentina

Con la recuperación económica posterior a la crisis de 2001-2002, el gobierno reformuló la red de programas sociales en la Argentina. A partir de 2004 se desarrolló una estrategia gradual de salida del PJJHD, en base a la condición de empleabilidad y vulnerabilidad social de los beneficiarios, con el objetivo de brindar respuestas de política adecuadas a las diferentes realidades de los beneficiarios (ver Decreto 1506/04). Se implementaron entonces el Plan Familias por la Inclusión Social (Familias), conducido por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y el Seguro de Capacitación y Empleo (Seguro), en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y

¹² Naturalmente, esta limitación no es exclusiva del PJJHD. Todos los programas masivos suelen encontrar dificultades a la hora de implementar controles sobre el cumplimiento de las condicionalidades y contraprestaciones.

Seguridad Social (MTEySS). Dado que el traspaso del PJJHD a los otros es voluntario, actualmente coexisten los tres programas.

Tanto el Familias como el Seguro mantienen una transferencia monetaria a los hogares más pobres, pero los beneficiarios de ambos programas son distintos. El Seguro es un programa de empleo, orientado a individuos con una mayor probabilidad de reincorporarse en el mercado laboral, por lo que adicionalmente al beneficio monetario, involucra cursos de capacitación y busca facilitar la inserción laboral de los beneficiarios.¹³ El Familias, por el contrario, está destinado a hogares con problemas estructurales, que no les permiten salir de la pobreza; es decir, busca actuar como red de contención y asistencia social.

El programa Familias se implementó en 2005 como una transformación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables, módulo Ingreso para el Desarrollo Humano (PAGV-IDH), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y en funcionamiento desde 2002. El programa está abierto únicamente a traspasos voluntarios de beneficiarios del PJJHD, aunque de sus 540 mil beneficiarios (MDS, 2007), cerca de 200 mil provienen del PAGV-IDH.

El Familias adoptó un conjunto de criterios de elegibilidad más restrictivos que el PJJHD, limitando la cantidad de hogares que pueden optar por el traspaso. Para poder hacerlo, es necesario ser jefe o jefa de hogar desocupado, con nivel educativo menor a secundaria completa y con dos o más hijos menores de 19 años a cargo, ser discapacitado de cualquier edad o mujer embarazada en situación de vulnerabilidad. El programa apunta principalmente a las mujeres, por lo que los hogares con jefe hombre deben ser monoparentales o bien debe efectivizarse el cambio de titularidad del subsidio a su cónyuge o madre de los niños a cargo. Esta política llevó a que el 94.4% de los beneficiarios del Familias sean mujeres. Si bien la implementación inicial no tuvo alcance nacional, gradualmente se han ido agregando más municipios dentro de la órbita de funcionamiento del plan. A fines de 2007, el Familias alcanzaba a 357 municipios en 22 provincias (MDS, 2007).

Al igual que en el caso de Bolsa Familia y Oportunidades, y a diferencia del PJJHD, el monto de transferencia monetaria mensual varía de acuerdo a la

¹³ Aquí no se analiza el programa de Seguro de Capacitación y Empleo, ya que por tratarse de un programa de empleo no comparte las características básicas de los programas de TCI, objeto del presente trabajo.

composición del hogar, con un máximo de seis menores a cargo, o discapacitados de cualquier edad. Si la persona tiene siete o más hijos menores de edad puede acceder a una pensión no contributiva.

Para no desincentivar el empleo formal, el ingreso recibido por el beneficiario es compatible con otros ingresos (siempre que el total no supere el Salario Mínimo, Vital y Móvil). El Familias contempla además la posibilidad de otorgar becas a los jóvenes y adultos que desean continuar con sus estudios de formación profesional. El programa también brinda beneficios no monetarios, como apoyo escolar y talleres de desarrollo familiar y comunitario.

Como condición para recibir los beneficios, el hogar debe acreditar el calendario de vacunación completo de los niños dos veces al año, la matriculación al año lectivo correspondiente y la condición de regularidad escolar. A su vez, las mujeres embarazadas deben presentarse a controles médicos bimestrales. A diferencia del PJJHD, el Familias no exige una contraprestación laboral.

El pago de la transferencia se realiza con tarjeta en lugar de efectivo. Con esto se logró incrementar los montos transferidos (ya que se reintegra el 15% del Impuesto al Valor Agregado), y se busca hacer los pagos más transparentes, reduciendo la discrecionalidad política para decidir el destino y manejo de los fondos.

El Familias se desarrolla dentro del ámbito nacional, pero al igual que la Bolsa Familia y el programa Oportunidades, en su ejecución se cuenta con la participación de las provincias y municipios. Para un mayor control, se creó un Registro Único de Beneficiarios, en el cual se cruzan los datos nacionales, provinciales y municipales. De este modo, se evita que un mismo hogar o individuo sea beneficiario de más de un programa, a la vez que se logra una mayor transparencia y se facilita el control y monitoreo.

Este programa parece destinado a ocupar un lugar central en la política de protección social de la Argentina. Sin embargo, aún no ha absorbido a la mayoría de los beneficiarios del PJJHD¹⁴, ni está abierto a la población que no se inscribió en su momento en el PJJHD, dejando sin cobertura a una importante proporción de la población, con características y niveles de vulnerabilidad semejantes (Cruces y

¹⁴ El limitado alcance geográfico inicial del Familias puede haber sido uno de los factores que frenó el traspaso desde el PJJHD. A su vez, si bien el monto de la transferencia en el Familias es mayor y no se exigen contraprestaciones laborales, para optar por el traspaso los beneficiarios del PJJHD deben cumplir con nuevos requisitos, lo que hace que no todos sean elegibles para el Familias.

Gasparini, 2008). Estos son posiblemente los puntos principales sobre los que deberían gravitar eventuales modificaciones del programa.

4.6 Programa Familias en Acción, Colombia

En el año 2000, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo aprobaron un préstamo a Colombia para la implementación de un programa de desarrollo y alivio de la pobreza: el programa Familias en Acción (FA). El objetivo de este programa es reducir la pobreza, alentando la inversión en capital humano en los hogares más pobres de Colombia, a la vez que pretende servir como una red amplia de protección social.

La población objetivo del FA son las familias indígenas o en condiciones de pobreza extrema con hijos de hasta 17 años. La identificación de los beneficiarios se realiza mediante un indicador de nivel de vida (SISBEN) que se emplea para focalizar todos los programas sociales en Colombia. El FA se concentra en aquellos hogares cuyo SISBEN es igual a 1, que constituyen el 20% más pobre de los hogares.

Entre los beneficios que otorga el FA se incluyen subsidios para educación, nutrición y salud. El componente educativo es el más importante y consiste en un subsidio escolar que está focalizado en hogares con niños de entre 7 y 17 años de edad, inscriptos en el sistema educativo. El monto del subsidio depende del nivel educativo (primario o secundario) y se requiere un 80% de asistencia escolar por bimestre.

Los destinatarios de los subsidios nutricionales son hogares con niños de hasta 6 años, que no participan de otros programas sociales. Se monitorea el crecimiento de los niños y el cumplimiento del calendario de vacunación, y se requiere que las madres asistan a cursos de nutrición, higiene y cuidados básicos.

El programa FA otorga los subsidios a la madre y las transferencias se realizan a través de entidades financieras, lo que aumenta la transparencia y reduce el margen de discrecionalidad del proceso de asignaciones.

4.7 Programa de Avance a través de la Salud y Educación, Jamaica

Durante la mayor parte de la década de 1990, la economía de Jamaica mostró tasas de crecimiento bajas, incluso negativas, y una notable reducción del bienestar de los hogares más pobres, especialmente de zonas rurales.

Ante este contexto, en 2001 se implementó el Programa de Avance a través de la Salud y la Educación (PATH, por sus siglas en inglés) como una red de protección social. El PATH busca reducir la pobreza en el corto plazo, incrementar la asistencia escolar, mejorar la salud y reducir el trabajo infantil.

La población objetivo del PATH son los individuos en extrema pobreza, en particular aquellos más vulnerables: niños, adultos mayores, discapacitados y mujeres embarazadas y en período de lactancia. Para la focalización del programa se usan variables sociodemográficas y habitacionales que son reportadas por las familias solicitantes.

El PATH está organizado alrededor de dos componentes: becas de asistencia para niños y becas sociales de asistencia para adultos. Las primeras son becas educativas y sanitarias para niños de hasta 17 años, condicionales a que los niños asistan a controles médicos bimestrales, estén inscritos en el sistema educativo y cuenten con una asistencia de al menos el 85% de las clases. Los subsidios para adultos se destinan a mujeres embarazadas o en período de lactancia, individuos mayores de 65 años y adultos discapacitados de cualquier edad. Inicialmente los beneficiarios debían presentarse a controles médicos periódicos. Sin embargo, esta exigencia se eliminó y los beneficios para adultos ya no son condicionales.

El receptor de la transferencia es el jefe de hogar, indistintamente de su género, y el monto y tipo de subsidios que recibe un hogar depende de cuántos y cuáles miembros son elegibles como beneficiarios del plan (padre, madre o hijos y, en este último caso, depende también de la edad).

4.8 Red de Protección Social, Nicaragua

En 1997, el Banco Mundial catalogó a Nicaragua como el segundo país más pobre del continente americano, con un PBI per cápita estimado de US\$400, cerca del 50% de la población en situación de pobreza y un 19% en condiciones de pobreza extrema (Banco Mundial, 1997). A su vez, la mitad de la población no tenía acceso a agua potable y la tasa de analfabetismo era muy elevada.

La Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua fue lanzada en 1999 como un programa piloto de lucha contra la pobreza en las zonas rurales de la región central del país. Este programa se implementó en dos departamentos relativamente pobres y con ventajas operacionales: eran de fácil acceso, contaban con buenas redes de

comunicación, un número razonable de centros médicos y educativos, y sus municipalidades contaban con programas preexistentes, por lo cual ya estaban armadas las redes administrativas y operativas básicas. Esta fase piloto duró tres años y dados los buenos resultados que se alcanzaron, en 2002 el gobierno nacional decidió expandir la RPS tanto en lo que respecta a su alcance geográfico como a la definición de su población objetivo y de los beneficios que otorga.

La RPS fue diseñada para reducir la pobreza presente y contribuir a romper su transmisión intergeneracional mediante la promoción de la acumulación de capital humano en las familias que viven en condiciones de pobreza extrema. Como objetivos concretos, el programa busca complementar el ingreso familiar durante un plazo de tres años para incrementar el gasto en alimentos, fomentar la buena salud y nutrición de los niños menores de 5 años y reducir la deserción escolar durante los primeros cuatro años de educación primaria.

La población objetivo de la RPS esta constituida por hogares pobres, medida la pobreza en términos del ingreso familiar per cápita. Luego del éxito de la fase piloto, se amplió la población beneficiaria para incluir también a mujeres embarazadas o en período de lactancia, y adolescentes.

Los beneficios que proporciona la RPS enfatizan la aplicación de aquellas acciones que tienen mayor impacto en el capital humano de las familias beneficiarias, concentrándose en lograr que los niños permanezcan en buenas condiciones de salud y reciban apoyo nutricional para asegurarles un crecimiento adecuado y favorecer la asistencia escolar y el mejoramiento del rendimiento educativo. El programa apoya a las familias beneficiarias con un bono alimentario, una mochila escolar y un bono escolar.

Las familias beneficiarias se comprometen a enviar a sus hijos a la escuela, a realizarles controles de salud, a mejorar su estado nutricional y a concurrir a sesiones de educación para la salud (capacitación en salud sexual y reproductiva, en nutrición, en cuidado del niño y lactancia materna, en salud ambiental e higiene familiar). Para facilitar el cumplimiento de estas condicionalidades, se brinda orientación sobre los objetivos y mecanismos del programa a las titulares del mismo (madres de familia) y a las promotoras comunitarias. De no cumplirse las condicionalidades, los beneficios son suspendidos temporalmente o cancelados.

El programa respalda una estrategia de protección social con enfoque en la inversión en el capital humano y acumulación de activos de las familias en extrema

pobreza. Se fortalece directamente a las mujeres beneficiarias al ampliar sus conocimientos y capacidades para participar activamente en la mejora de la nutrición y la salud de sus familias y en la educación básica de sus hijos. Finalmente, se espera que las capacitaciones de la RPS, especialmente en las áreas de higiene y salud, tengan un impacto en las prácticas de manejo ambiental de las familias y comunidades beneficiarias.

El cuadro 1 presenta los rasgos salientes de los programas descritos en esta sección. En cada caso se resumen los objetivos del programa, y la definición de beneficios y beneficiarios, indicando si la titularidad del programa hace distinciones de género y describiendo las condicionalidades y contraprestaciones.

Cuadro 1: Beneficios y beneficiarios de los programas de TCI en América Latina y el Caribe

Programa	Objetivo	Beneficios	Beneficiarios	Titularidad del programa	Condicionalidades	Contraprestaciones
Bolsa Familia, Brasil (2003)	Estimular el progreso social de las familias más pobres, garantizando el derecho a la alimentación	Transferencias monetarias; becas escolares. Las transferencias se componen de un monto variable que depende de la cantidad de hijos menores de 17 años, con un límite de tres hijos por hogar; los hogares en pobreza extrema reciben un monto adicional fijo por mes y por persona	Hogares pobres, con hijos de hasta 17 años	Jefe del hogar, preferentemente la madre	Los niños entre 6 y 17 años deben estar inscriptos en el sistema educativo y concurrir al 85% (6-15 años) o 75% (16 y 17 años) de las clases; los padres deben concurrir a reuniones escolares; mantener actualizado el calendario de vacunación y realizar controles médicos. Las mujeres embarazadas deben ir a charlas sobre profilaxis prenatal, alimentación saludable y educación infantil, y a consultas médicas	Entrenamiento para los padres y cursos de alfabetización
Plan Jefes de Hogar, Argentina (2002)	Atender la situación de emergencia económica y social en el país	La transferencia consiste en un monto fijo mensual; es compatible con becas escolares, ayudas alimentarias y transferencias de otros planes sociales	Hogares con jefe de hogar desocupado e hijos de menos de 18 años	Jefe del hogar, independientemente del género	Asistencia regular a la escuela de los niños y calendarios de vacunación al día	Trabajo en centros comunitarios; capacitación y formación; o trabajo en empresas privadas

Cuadro 1 (cont.): Beneficios y beneficiarios de los programas de TCI en América Latina y el Caribe

Programa	Objetivo	Beneficios	Beneficiarios	Titularidad del programa	Condicionalidades	Contraprestaciones
Plan Familias, Argentina (2004)	Actuar como red de protección social, atendiendo a la vulnerabilidad social de los beneficiarios	Transferencia monetaria mensual que varía de acuerdo al número de menores a cargo, con un máximo de 6 hijos por hogar. Es compatible con otros ingresos, siempre que no supere el salario mínimo. También se incluye apoyo escolar y talleres de desarrollo familiar y comunitario	Beneficiarios del PAGV-IDH y del PJH que opten por su traspaso. En particular: jefas de hogar desocupadas, con secundaria incompleta y 2 hijos de hasta 18 años.	Mujer	Calendario de vacunación completo; matriculación al año lectivo correspondiente; regularidad escolar. Las mujeres embarazadas deben presentarse a controles bimestrales	No
PANES, Uruguay (2005)	Garantizar la cobertura de las necesidades básicas de los sectores vulnerables, e impulsar la salida de la pobreza	Varios componentes: Ingreso Ciudadano, Trabajo Transitorio, Plan Alimentario (PAN), Emergencia Sanitaria, Alojamiento de Personas sin Techo, Educación, Asentamientos Precarios y Pensiones. Por ejemplo, el Ingreso Ciudadano consiste en una transferencia monetaria. El Programa Trabajo involucra tareas en centros comunitarios y capacitación laboral. El PAN incluye suplementos nutricionales y un subsidio para la compra de alimentos	Niños y adolescentes, jefes de hogar desempleados, mujeres embarazadas, adultos mayores y discapacitados, en situación de pobreza extrema. En el caso del Programa Trabajo, los beneficiarios son elegidos por sorteo y dejan de percibir el Ingreso Ciudadano. El PAN incluye a todos aquellos beneficiarios del PANES con déficit nutricional	Jefe del hogar, independientemente del género	Depende del componente. Por ejemplo, los beneficiarios del Ingreso Ciudadano deben realizar controles médicos a los distintos miembros del hogar, asegurar la permanencia de los niños en la escuela, realizar tareas comunitarias y capacitarse.	Si, en algunos componentes. Por ejemplo, en el Programa Ingreso Ciudadano y Trabajo los beneficiarios deben realizar tareas en centros comunitarios

Cuadro 1 (cont.): Beneficios y beneficiarios de los programas de TCI en América Latina y el Caribe

Programa	Objetivo	Componente Educativo		Componente Nutricional y Sanitario	
		Beneficios	Beneficiarios	Beneficios	Beneficiarios
PROGRESA - Oportunidades, México (1997)	Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en pobreza extrema	Becas y útiles escolares; las becas son crecientes por nivel educativo y mayores para las niñas	Hogares pobres con hijos entre 8 y 18 años	Paquete de servicios médicos básicos; vigilancia nutricional; suplementos nutricionales; cursos y charles sobre prevención, nutrición y salud familiar; transferencia para la compra de alimentos	El paquete de servicios médicos lo reciben todos los hogares pobres seleccionados para el programa; los suplementos nutricionales se destinan a mujeres embarazadas o en período de lactancia
Familias en Acción, Colombia (2000)	Reducir la pobreza, alentando la inversión en capital humano. Servir como red de protección social.	Subsidios escolares bimensuales	Hogares en condiciones de pobreza extrema con hijos entre 7 y 17 años	Subsidios nutricionales y educación sobre la salud	Hogares indígenas o en condiciones de pobreza extrema con hijos de hasta 6 años, que no participan de otros programas sociales
PATH, Jamaica (2001)	Incrementar la asistencia escolar, mejorar la salud, reducir la pobreza y el trabajo infantil.	Becas de asistencia escolar	Niños en pobreza extrema de hasta 17 años	Subsidios médicos y nutricionales	Niños en pobreza extrema de hasta 6 años, mujeres embarazadas, adultos mayores, discapacitados
Red de Protección Social, Nicaragua (1999)	Reducir la pobreza presente y romper la transmisión intergeneracional de pobreza, promoviendo la acumulación de capital humano	Bono y mochila escolar	Niños pobres entre 6 y 13 años	Bono alimentario; educación sanitaria y nutricional; servicios básicos de salud	Hogares pobres, mujeres embarazadas y en período de lactancia, y adolescentes

Cuadro 1 (cont.): Beneficios y beneficiarios de los programas de TCI en América Latina y el Caribe

Programa	Titularidad del programa	Características de los beneficios	Condicionalidades	Contraprestaciones
PROGRESA - Oportunidades, México (1997)	Mujer	El monto de las transferencias depende de la cantidad de miembros en el hogar, pero hay un límite a las becas escolares y alimentarias que puede recibir cada familia	Asistencia escolar del 85%, asistencia a las charlas sobre prevención y salud, y a las visitas médicas.	No
Familias en Acción, Colombia (2000)	Mujer	El subsidio escolar depende de si los niños concurren a la escuela primaria o secundaria, y del grado de cumplimiento de las condicionalidades. No hay límite a la cantidad de becas que puede recibir una familia	Asistencia escolar del 80%; revisiones médicas periódicas; calendario de vacunación completo; las madres deben asistir a cursos de nutrición, higiene y cuidados básicos	No
PATH, Jamaica (2001)	Jefe del hogar, sin distinguir por género	El monto de los subsidios depende de quién es el miembro del hogar seleccionado (madre, padre, hijos) y de su edad. No existe un límite máximo al número de beneficiarios por hogar	Controles médicos bimestrales; los niños mayores de 6 años deben estar inscritos en el sistema educativo y contar con un 85% de asistencia escolar	No
Red de Protección Social, Nicaragua (1999)	Mujer	La transferencia se determina de modo de complementar el ingreso familiar durante tres años. Se incentiva la oferta educativa y de salud mediante bonos y subsidios.	Enviar los niños a la escuela; concurrir a los puestos de salud y a charlas educativas sobre la salud y prevención	No

5 La opinión pública sobre los programas de TCI

La Encuesta sobre la Percepción de los Planes Sociales (EPPS) en Argentina fue realizada en el 2007 por Equipos MORI Argentina y el Centro de Estudios Distributivos y Laborales de la Universidad Nacional de La Plata (CEDLAS) en el marco del proyecto “Política de Ingresos en Argentina”, de la división de Protección Social – América Latina del Banco Mundial.

Es una encuesta de opinión, que indaga sobre la percepción de los entrevistados acerca de los planes sociales que son implementados en Argentina, su focalización, condicionalidades, beneficios, etc. Para la EPPS se construyó una muestra probabilística de diseño multietápico de 2500 entrevistas personales, a jefes de hogar y cónyuges habitantes de todo el país. La muestra es representativa de hogares a nivel nacional, regional y urbano-rural.¹⁵

La EPPS abarca tres aspectos: preguntas sobre los planes ya existentes, preguntas sobre características deseables de un plan según la perspectiva del entrevistado y preguntas para capturar las preferencias y necesidades de los potenciales beneficiarios de programas futuros. Para esto último, el cuestionario incluyó un módulo especial para la población de bajos ingresos.

En las secciones previas se discutieron cuestiones de diseño de los programas de TCI vinculados a la definición de sus beneficios y beneficiarios, y luego se ilustró cómo se han adoptado estas decisiones en la práctica usando como ejemplo algunos programas implementados en América Latina. A partir de información de la EPPS, en esta sección se analiza la opinión pública con respecto a ¿qué debe entregar el gobierno a las personas necesitadas?; si se transfiere dinero, ¿se deben imponer restricciones sobre en qué se puede gastar?; ¿a quién debe entregarse el dinero o bienes que otorga el plan?; ¿deben modificarse las transferencias según el tamaño familiar?; y ¿quiénes deberían ser los destinatarios de los programas de transferencias?

5.1 *¿Qué debe entregar el gobierno a las personas necesitadas?*

Ante las opciones de si el gobierno debe entregar “dinero”, “comida, ropa, útiles”, “otros” o “no debe entregar nada”, más de un 80% de los respondientes reparte sus opiniones entre las dos primeras opciones y sólo un 6% piensa que el gobierno no

¹⁵ Otras cuestiones metodológicas de la encuesta pueden consultarse en CEDLAS-MORI-BM (2007)

debe entregar nada. Cuando se considera el total nacional, un 44% está a favor de entregar bienes (comida, ropa, útiles) mientras que un 38% prefiere entregar dinero (ver cuadro 2). En casi todas las regiones del país, la opinión es más favorable a las transferencias en especie. Los casos más extremos son el noreste argentino (NEA) y la región Pampeana, donde las transferencias en bienes tienen un apoyo del 55% aproximadamente. La excepción es la región Metropolitana donde el ranking de alternativas es distinto: un 43% está a favor de entregar dinero versus un 36% que opina que es mejor entregar comida, ropa o útiles.¹⁶

Se observa una opinión más favorable a las transferencias en especie dentro del grupo de individuos con educación superior. También los no pobres (definiendo pobreza por ingreso) tienen preferencias más marcadas hacia entregar bienes en lugar de dinero a las personas más necesitadas.¹⁷ Por su parte, las diferencias por género no parecen tan importantes.

Para complementar el análisis no condicionado, se estimó un modelo de la probabilidad de preferir transferencias en dinero versus en bienes como comida, ropa y útiles, es decir, sólo las primeras dos opciones de esta pregunta.¹⁸ Las variables explicativas incluidas en el modelo fueron edad y su cuadrado, género, nivel educativo, condición laboral, situación de pobreza por ingresos y de pobreza subjetiva, un indicador de beneficiario de plan y controles regionales.¹⁹ Surge de la estimación que luego de considerar conjuntamente todos estos factores, respondentes varones, de mayor edad, que son o han sido en los últimos 5 años beneficiarios de un plan o que se consideran pobres, tienden a preferir las transferencias en dinero por sobre las transferencias en especie. Las diferencias regionales también afectan significativamente la elección “dinero” versus “especie”, pero los otros factores no

¹⁶ En la región de Cuyo, la diferencia entre la proporción que prefiere entregar dinero y especies no es significativa.

¹⁷ Para los fines de este trabajo se aproximó la pobreza de ingresos mediante el filtro que se empleó en la EPPS para determinar si el hogar respondía o no el módulo especial. Este filtro identifica aproximadamente a los cuatro primeros deciles de la distribución de ingresos per capita familiares.

¹⁸ Se estimó un modelo Probit de la probabilidad de elegir la opción “dinero” versus la opción “comida, ropa, útiles”. Naturalmente, en la muestra de estimación se incluyeron sólo los respondentes que optaron por una de estas dos alternativas.

¹⁹ El indicador de pobreza subjetiva se basa en la pregunta “¿Ud. se considera una persona pobre, o una persona que no es pobre?” de la EPPS. Se estimaron especificaciones alternativas del modelo teniendo en cuenta la posible alta correlación entre distintas medidas de la situación de pobreza, como pueden ser la pobreza por ingresos, la pobreza subjetiva y el hecho de haber sido beneficiario de un plan. Para una discusión sobre medidas multidimensionales de pobreza ver Gasparini, Sosa Escudero, Marchionni y Olivieri (2008).

resultan estadísticamente significativos una vez que se evalúan sus efectos en forma conjunta. En particular, una vez que se controla por la pobreza subjetiva y por el acceso a los planes, ni la pobreza por ingresos ni el nivel educativo explican las diferentes opiniones respecto del tipo de transferencias que debería entregar el gobierno. La condición laboral del respondente (ocupado, desocupado o inactivo) no resultó significativa en ninguno de los modelos alternativos estimados.

**Cuadro 2. ¿Qué debe entregar el gobierno a las personas necesitadas?
2.a. Por región geográfica y total nacional**

CONCEPTO	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	TOTAL
Dinero	43.0%	32.2%	33.3%	34.0%	37.2%	42.7%	38.3%
Comida, ropa, útiles	41.3%	55.8%	42.2%	54.8%	48.3%	36.5%	44.4%
Otros	8.7%	11.3%	20.1%	6.5%	11.4%	12.4%	11.7%
No debe entregar nada	7.1%	0.7%	4.4%	4.7%	3.1%	8.5%	5.6%
Total	100.0%						

2.b. Por género, educación y situación de pobreza

CONCEPTO	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	primario inc. y completo	secundario inc. y completo	superior inc. y completo	Pobres	No pobres
Dinero	37.6%	36.7%	37.3%	37.1%	30.9%	40.8%	31.5%
Comida, ropa, útiles	44.3%	46.8%	48.1%	47.9%	53.6%	45.5%	52.4%
Otros	12.4%	11.7%	10.4%	9.1%	10.5%	10.3%	9.6%
No debe entregar nada	5.8%	4.8%	4.2%	6.0%	5.0%	3.5%	6.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007). Base: muestra total.

5.2 ¿Se deben imponer restricciones sobre en qué se puede gastar el dinero de las transferencias?

La EPPS indagó también sobre la opinión de los respondentes con respecto a si “las personas deben elegir libremente en qué gastar el dinero del plan” o si “las personas deberían gastar el dinero del plan sólo en ciertas cosas (como comida)”. Esta pregunta se hizo solamente a quienes respondieron que el gobierno debe entregar dinero a los más necesitados (representan un 37% del total de respondentes de la encuesta). La distribución de respuestas se presenta en el cuadro 3. Para el total nacional, un 67% opina que las personas deben elegir libremente en qué gastar el dinero que reciben mientras que un 33% está de acuerdo con que exista algún tipo de restricción sobre el tipo de gastos. Este ranking de alternativas se mantiene a lo largo de todas las regiones, aunque el grado de polarización de las respuestas varía.

Considerando cruces con otras características de los respondentes, se observa que la opinión de los individuos con menor nivel educativo (primario y secundario ya sea incompleto o completo) es relativamente más favorable a la libre elección del

destino del dinero del plan que la opinión del grupo con educación superior. Ni las diferencias por género ni por situación de pobreza parecen ser importantes.

Cuadro 3. ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo?
3.a. Por región geográfica y total nacional

CONCEPTO	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	TOTAL
Las personas deben elegir libremente en qué gastar el dinero del plan	59.5%	57.7%	57.8%	61.9%	72.9%	74.4%	66.7%
Las personas deberían gastar el dinero del plan sólo en ciertas cosas (como comida)	39.7%	42.3%	42.2%	35.9%	27.1%	25.3%	32.8%
No se debe entregar nada	0.8%	0.0%	0.0%	2.3%	0.0%	0.3%	0.5%
Total	100.0%						

3.b. Por género, educación y situación de pobreza

CONCEPTO	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	primario inc. y completo	secundario inc. y completo	superior inc. y completo	Pobres	No pobres
Las personas deben elegir libremente en qué gastar el dinero del plan	66.6%	63.9%	65.0%	65.8%	56.1%	65.0%	62.4%
Las personas deberían gastar el dinero del plan sólo en ciertas cosas (como comida)	33.0%	35.7%	33.8%	32.6%	43.9%	34.1%	36.1%
No se debe entregar nada	0.5%	0.4%	1.3%	1.6%	0.0%	0.9%	1.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Nota: Esta pregunta sólo se realiza a quienes contestaron "dinero" en la pregunta ¿Qué debe entregar el gobierno a las personas necesitadas?. Total: 927 respondentes.

Para el análisis condicionado nuevamente se estimaron modelos de la probabilidad de preferir que las personas gasten libremente el dinero del plan versus la alternativa de que lo destinen sólo a ciertos usos, como por ejemplo la compra de alimentos. Surge de la estimación que cuando se controla por todas las variables simultáneamente, los respondentes que se consideran pobres (percepción subjetiva) o que no son económicamente activos, tienden a preferir que las transferencias monetarias puedan ser gastadas libremente por quienes las reciben. Subsisten en este análisis condicionado diferencias regionales significativas, pero ninguno de los otros factores (edad, género, nivel educativo, situación de pobreza por ingresos y acceso a planes) parece explicar las diferentes opiniones de los respondentes con respecto al uso que debería darse al dinero de las transferencias.

5.3 ¿A quién debe entregarse el dinero o bienes que otorga el plan?

Como se discutió en la sección 3 de este trabajo, existe una creencia generalizada que la asignación del presupuesto familiar que realizan las mujeres es distinta de aquella que efectúan los hombres, y que cuando las mujeres manejan los recursos del hogar la inversión en capital humano de sus hijos es mayor. La EPPS dedicó una pregunta sobre la opinión de la gente con respecto a esta cuestión (ver cuadro 4): un 49% opina que la transferencia debe recibirla directamente la mujer (o madre o jefa de hogar), un 40% piensa que es indistinto que la reciba la mujer o el

hombre, y sólo un 5% opina que debería entregarse el dinero o los bienes al hombre (o padre o jefe de hogar). La mayor parte de las regiones del país presentan una distribución de respuestas similar, con la excepción del noroeste argentino (NOA) donde las opiniones están más polarizadas (el 60% opina que la mujer debe recibir la transferencia), y la Patagonia donde la mayoría opina que es indistinto quién es el receptor.

El patrón de respuestas por nivel educativo es bastante claro: cuanto mayor el nivel educativo relativamente menos entrevistados opinan que debe ser la mujer la receptora de la transferencia, y más están a favor de que lo sea cualquiera de los dos (hombre o mujer). En cuanto a la situación de pobreza por ingresos, los pobres están relativamente más a favor que los no pobres de que la receptora sea la mujer.

En este caso también se presentan diferencias significativas por género. La mayor parte de las mujeres (52%) opina que son las propias mujeres las que deberían recibir las transferencias. Sólo un 3% de las mujeres opina que es mejor que las reciban los hombres y un 40% piensa que puede recibirlas cualquiera de los dos. La opinión de los hombres está menos polarizada que la de las mujeres: un 43% prefiere que las mujeres reciban las transferencias y a un 42% le resulta indistinto quién es el receptor. Sólo un 8% de los varones opina que el dinero o bienes deben entregarse a los hombres.

Cuadro 4. ¿A quién dentro del hogar debería entregarse el dinero o bienes que otorga el plan?

4.a. Por región geográfica y total nacional

CONCEPTO	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	TOTAL
A la mujer/madre/jefa del hogar	49.6%	50.6%	60.3%	43.9%	38.1%	50.9%	49.3%
Al hombre/padre/jefe del hogar	4.9%	5.5%	4.5%	7.4%	3.3%	4.8%	5.1%
A cualquiera de los dos	39.4%	42.3%	30.6%	43.4%	55.0%	35.3%	39.7%
Otros	0.2%	0.9%	1.9%	2.8%	0.7%	0.9%	1.2%
No debe entregarse nada	6.0%	0.7%	2.7%	2.7%	2.9%	8.2%	4.8%
Total	100.0%						

4.b. Por género, educación y situación de pobreza

CONCEPTO	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	primario inc. y completo	secundario inc. y completo	superior inc. y completo	Pobres	No pobres
A la mujer/madre/jefa del hogar	43.4%	52.0%	51.8%	46.4%	40.2%	52.1%	43.4%
Al hombre/padre/jefe del hogar	7.7%	3.5%	5.4%	7.2%	5.3%	4.2%	7.8%
A cualquiera de los dos	42.3%	39.6%	37.2%	42.0%	47.1%	40.1%	41.3%
Otros	1.1%	1.3%	1.6%	1.3%	3.5%	1.6%	2.1%
No debe entregarse nada	5.4%	3.7%	4.0%	3.2%	3.9%	2.0%	5.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007). Base: muestra total.

Las diferencias por género siguen siendo muy significativas aún en un análisis condicionado que controla simultáneamente todos estos y otros factores.²⁰

²⁰ Se estimó un modelo Probit de la probabilidad de responder que la mujer (o madre o jefa de hogar) debe ser quien reciba la transferencia versus que sea el hombre (o padre o jefe de hogar) o cualquiera

Respondentes más jóvenes o más educados, dadas las otras variables, tienen una opinión menos sesgada a que la mujer sea la receptora.²¹

La condición de pobreza por ingresos parece no afectar significativamente las opiniones de los respondentes con relación a la titularidad del programa, una vez que se controla por las demás variables, pero los individuos que se consideran pobres sí tienden a preferir que sea la mujer quien reciba la transferencia.

5.4 ¿Deben modificarse las transferencias según el tamaño familiar?

Como se discutió en la sección 3 de este trabajo, si las transferencias consisten en montos fijos por hogar hay un problema de inequidad horizontal en perjuicio de los hogares más numerosos. En la EPPS se preguntó la opinión acerca de que los planes otorguen más plata a las familias con más hijos (ver cuadro5).

Cuadro 5. Los planes deberían pagar más plata a las familias con más hijos
5.a. Por región geográfica y total nacional

CONCEPTO	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	TOTAL
Muy en desacuerdo	2.2%	1.9%	4.2%	2.3%	1.3%	3.5%	2.8%
En desacuerdo	6.8%	6.6%	8.7%	10.7%	12.2%	14.3%	10.8%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7.7%	12.7%	5.7%	10.9%	11.7%	6.9%	8.7%
De acuerdo	62.4%	64.8%	62.5%	59.9%	61.6%	54.1%	59.4%
Muy de acuerdo	20.9%	14.0%	18.9%	16.1%	13.1%	21.3%	18.3%
Total	100.0%						

5.b. Por género, educación y situación de pobreza

CONCEPTO	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	primario inc. y completo	secundario inc. y completo	superior inc. y completo	Pobres	No pobres
Muy en desacuerdo	2.5%	3.2%	2.1%	2.8%	3.9%	2.2%	3.1%
En desacuerdo	10.7%	10.6%	8.4%	10.9%	14.4%	7.1%	13.7%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7.3%	10.7%	6.6%	11.9%	12.2%	5.6%	13.5%
De acuerdo	61.4%	58.1%	61.9%	59.9%	55.4%	63.4%	56.7%
Muy de acuerdo	18.2%	17.4%	21.0%	14.4%	14.1%	21.7%	13.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007). Base: muestra total.

Un 77% está de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación mientras que sólo un 13% está en desacuerdo o muy en desacuerdo. El restante 10% no está en acuerdo ni en desacuerdo. El acuerdo es máximo en la región de Cuyo con un 83% mientras que el mayor desacuerdo se registra en la región Metropolitana con un 18%. Considerando el cruce de esta pregunta con otras variables se observa que el acuerdo con la afirmación es mucho mayor entre individuos con menor nivel educativo, en

de los dos. Las variables explicativas incluidas son edad y su cuadrado, género, situación de pobreza por ingresos, indicador de percepción de pobreza subjetiva, condición laboral, nivel educativo, indicador de beneficiario de plan social y controles regionales.

²¹ Esta evidencia es consistente con los cambios evidenciados en la definición de los géneros y sus respectivos roles. Ver por ejemplo Wainerman (2003) y Arriagada (1997).

situación de pobreza o que pertenecen a hogares más numerosos (esto último no se muestra en el cuadro). No se observan diferencias significativas por género.

5.5 ¿Quiénes deberían ser los beneficiarios de los programas de transferencias?

En la EPPS se preguntó sobre el grado de acuerdo con ciertas afirmaciones. Un 53% está de acuerdo o muy de acuerdo mientras que un 33% está en desacuerdo o muy en desacuerdo con que “sólo hay que darle planes a las familias que tienen hijos pequeños o en edad escolar y al resto no”. No se observan diferencias significativas por regiones ni por género del respondente, pero sí por nivel educativo, por situación de pobreza y por tamaño del grupo familiar: el acuerdo con la afirmación es superior para respondentes que pertenecen a hogares más numerosos o a grupos con menores ingresos o nivel educativo. Ver cuadro 6.

Cuadro 6. Sólo hay que darle planes a las familias que tienen hijos pequeños o en edad escolar, y al resto no
6.a. Por región geográfica y total nacional

CONCEPTO	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	TOTAL
Muy en desacuerdo	6.4%	0.8%	6.4%	5.7%	3.1%	12.0%	7.1%
En desacuerdo	22.8%	20.6%	25.0%	28.0%	38.2%	24.1%	25.9%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	18.7%	22.7%	10.7%	14.6%	13.2%	12.4%	14.7%
De acuerdo	42.7%	52.5%	49.9%	44.9%	40.8%	41.8%	44.6%
Muy de acuerdo	9.4%	3.5%	8.0%	6.9%	4.8%	9.8%	7.7%
Total	100.0%						

6.b. Por género, educación y situación de pobreza

CONCEPTO	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	primario inc. y completo	secundario inc. y completo	superior inc. y completo	Pobres	No pobres
Muy en desacuerdo	6.7%	7.2%	5.7%	6.7%	7.0%	6.2%	6.4%
En desacuerdo	28.1%	24.6%	22.4%	29.5%	30.0%	25.5%	27.3%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	14.5%	16.0%	14.5%	13.7%	17.4%	12.2%	17.2%
De acuerdo	43.6%	44.9%	48.1%	43.3%	42.3%	46.6%	43.9%
Muy de acuerdo	7.2%	7.3%	9.4%	6.8%	3.3%	9.5%	5.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007). Base: muestra total.

Otra afirmación establecía que “sólo debería darse un plan por familia”. Un 76% está de acuerdo un muy de acuerdo con esta afirmación mientras que sólo un 14% está en desacuerdo o muy en desacuerdo. La región con la opinión más polarizada es la Metropolitana (85% versus 10%). Ver cuadro 7.

Cuadro 7. Debería darse un sólo plan por familia
7.a. Por región geográfica y total nacional

CONCEPTO	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	TOTAL
Muy en desacuerdo	4.3%	3.1%	3.8%	3.5%	1.6%	2.5%	3.0%
En desacuerdo	11.4%	14.4%	11.9%	10.5%	20.5%	7.2%	11.3%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	8.9%	20.1%	11.3%	8.2%	14.0%	5.8%	10.0%
De acuerdo	56.8%	56.6%	57.8%	54.0%	45.9%	56.1%	55.0%
Muy de acuerdo	18.6%	5.8%	15.2%	23.8%	18.1%	28.4%	20.7%
Total	100.0%						

7.b. Por género, educación y situación de pobreza

CONCEPTO	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	primario inc. y completo	secundario inc. y completo	superior inc. y completo	Pobres	No pobres
Muy en desacuerdo	3.1%	3.2%	3.4%	2.7%	4.3%	3.2%	3.4%
En desacuerdo	11.6%	12.2%	9.8%	11.9%	12.4%	12.8%	9.3%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	9.7%	12.6%	9.6%	9.5%	9.8%	9.0%	10.2%
De acuerdo	56.7%	52.6%	56.2%	53.7%	54.0%	54.6%	55.1%
Muy de acuerdo	18.9%	19.5%	20.9%	22.3%	19.6%	20.4%	22.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007). Base: muestra total.

6 Comentarios finales

La protección social implica no sólo proteger económicamente a individuos y familias ante situaciones de vulnerabilidad de sus medios de vida, sino que también requiere de medidas tendientes a romper el círculo vicioso de la transferencia intergeneracional de la pobreza. Los programas de TCI apuntan a cumplir ambos objetivos complementando el rol asistencial de las transferencias monetarias con condicionalidades dirigidas a fomentar la creación de capital humano en forma de educación, nutrición y salud, y con la exigencia de contraprestaciones vinculadas al empleo.

En este trabajo se discutieron algunos elementos que hacen al diseño de los programas de TCI en cuanto a la definición de los beneficios y beneficiarios, presentando justificaciones y destacando limitaciones de ciertas prácticas de aplicación generalizada. Estas mismas cuestiones se analizaron luego a la luz de algunos ejemplos de programas de TCI implementados en América Latina y el Caribe, y de la opinión pública en la Argentina recogida por la EPPS.

Con respecto a la definición de los beneficios, varios programas de TCI otorgan un beneficio cuyo monto varía de acuerdo al tamaño y composición familiar. Si bien la transferencia suele hacerse directamente en dinero, algunos programas la complementan o sustituyen entregando bienes (alimentos, medicamentos, útiles escolares o vestimenta) o becas de estudios. En algunos casos, la transferencia puede destinarse únicamente a la compra de determinados bienes, como por ejemplo alimentos. Estas restricciones buscan, en general, respetar ciertas preferencias sociales

a la vez que se aprovechan las ventajas de transferir dinero, como la menor burocracia que requieren y la mayor facilidad para realizar controles.

Las condicionalidades en los programas de TCI apuntan a generar los incentivos positivos para que los beneficiarios inviertan en educación y salud de los hijos, como forma de contribuir a la reducción de la vulnerabilidad en el largo plazo. Sin embargo, como se argumentó en la sección 2, resulta cuestionable basarse en el incumplimiento de las condicionalidades para penalizar a un hogar quitándole los beneficios del programa, cuando ese incumplimiento no es más que una señal más clara de la profundidad de la vulnerabilidad, y que por tanto su protección demandaría un esfuerzo todavía mayor de la política social.

En relación a la definición de los beneficiarios, los programas de TCI se han dirigido por lo general a hogares con hijos jóvenes, dejando afuera a otros sectores de la población también en situación de vulnerabilidad. En este sentido, varios programas de TCI han ido incorporando componentes especiales con el objetivo de alcanzar también a mujeres embarazadas, discapacitados, ancianos y otros grupos vulnerables.

Los programas de TCI otorgan generalmente la titularidad del beneficio a las madres o mujeres jefas de hogar. Esta práctica se justifica en la opinión generalizada, avalada por evidencia empírica, de que la asignación del presupuesto familiar que realizan las mujeres difiere sustancialmente de la que hacen los hombres y favorece relativamente más la inversión en capital humano de los hijos. La transferencia hecha directamente a las madres también contribuye al empoderamiento de la mujer, resultado especialmente relevante cuando se trata de sociedades caracterizadas por una fuerte desigualdad entre géneros.

Finalmente, es importante no perder de vista que los programas de TCI son fundamentalmente herramientas asistenciales de corto plazo y, citando nuevamente a Sen (1995), “beneficios pensados exclusivamente para los pobres terminan siendo pobres beneficios”. La mayoría de estos programas fueron ideados como programas estáticos para enfrentar el problema de pobreza estructural y su aplicación focalizada necesariamente limita su alcance. Para la creación de una verdadera red de protección social es necesario vincular estos y otros programas sociales con el sistema fiscal, lo que demanda una reforma en la estructura impositiva que permita aumentar la recaudación, además de reducir el tamaño de la economía informal, en la que está inserta la mayor parte de la población pobre. Por otra parte, y volviendo a la definición con que comenzó la introducción a este trabajo, protección social también

implica protección contra la vulnerabilidad social, no sólo económica, y esto requiere del desarrollo y provisión de servicios sociales y de la aplicación de políticas tendientes a modificar las actitudes hacia los grupos socialmente vulnerables, de manera de mejorar la equidad y la inclusión social.

7 Referencias

- Arriagada, I. (1997), “Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo”. *Serie Políticas Sociales #21*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile.
- Arriagada, I., F. Miranda y T. Pavez (2004), “Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social. Guía conceptual y metodológica”, serie *Manuales*, N° 36 (LC/L.2178-P/E), CEPAL, Santiago de Chile.
- Attanasio, O., Battistin, E., Fitzsimons, E., Mesnard, A. y Vera-Hernandez, M. (2005), “How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia”, Briefing Notes, No. 54, Institute for Fiscal Studies.
- Attanasio, O., Fitzsimons, E., Gomez, A., Lopez, D., Meghir, C. y Mesnard, A. (2006), “Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia”, CEPR Discussion Paper No. 5792
- Banco Mundial (1997), *World Development Report 1997: The state in a changing world*, Washington DC.
- Banco Mundial (2007a), “Implementation, Completion and Results: Report on a Loan in the Amount of US\$600 Million to the Argentine Republic for the Jefes de Hogar (Heads of Household) Program”, Report No. ICR355, Mimeo.
- Banco Mundial (2007b), *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: Cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*, Informe del Banco Mundial, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Bonvecchi, A. y C. Smulovitz (2008). “Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social”. En Prensa en Cruces, G., Ringold, D. and Rofman, R. (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, World Bank, Buenos Aires.
- Caldés, N., Coady, D. y Maluccio, J. (2006), “The cost of poverty alleviation transfer programmes: A comparative analysis of three programmes in Latin America”, *World Development*, Volume 34, Issue 5, pp. 818-837.
- CEDLAS-MORI-BM (2007), “Manual y documentación metodológica de la *Encuesta sobre Programas Sociales*”, documento técnico. CEDLAS-UNLP; Equipos MORI Argentina; y Banco Mundial, área de Protección Social de América Latina.
- Coady, D. (2003), “Alleviating structural poverty in developing countries: the approach of Progresa in Mexico”, International Food Policy Research Institute.
- Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. (2004), “La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias”, The World Bank - International Food Policy Research Institute.
- Cruces, G., Rovner, H. y Schijman, A. (2007), “Percepciones sobre los planes sociales en Argentina”, MORI Argentina y CEDLAS – UNLP.

- Cruces, G., Epele, N. y Guardia, L. (2008), “Los Programas Sociales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, *Serie Políticas Sociales*, 142. División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008), “Plan Familias: integrando a la población vulnerable”, mimeo CEDLAS – UNLP
- Cruz, C., de la Torre, R. y Velázquez, C. (2006) (Compiladores): *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. (2004), “Transformative Social Protection”, IDS Working Paper 232, Institute of Development Studies.
- Engle, P. (1993), “Influences of Mothers' and Fathers' Income on Children's Nutritional Status in Guatemala”, *Social Science and Medicine* 37(11):1303-1312.
- FAO (2007). “Hambre Cero. Principales lecciones y prioridades para el futuro”, mimeo.
- Fonseca, A. (2006), “Los sistemas de protección social en América Latina. Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas”, mimeo.
- Galasso, E. y Ravallion, M. (2004), “Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas”, *World Bank Economic Review*, vol. 18(3), pp. 367-399, Oxford University Press.
- Gasparini, L. (2002), “El Programa Jefes de Hogar: ¿Una verdadera reforma asistencial?”, mimeo.
- Gasparini, L., Haimovich, F. y Olivieri, S. (2006), “Labor informality effects of a poverty-alleviation program”, Documento de Trabajo 53, CEDLAS – UNLP.
- Gasparini, L., Sosa Escudero, W., Marchionni, M. y Olivieri, S. (2008), “Income, Deprivation, and Perceptions in Latin America and the Caribbean. New evidence from the Gallup World Poll”. Mimeo IDB.
- Handa, S. (1994), “Gender, Headship and Intrahousehold Resource Allocation”, *World Development* 22 (10):1535-47.
- Isuani, A. (2008). “La política social argentina en perspectiva”. En Prensa en Cruces, G., Ringold, D. and Rofman, R. (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, World Bank, Buenos Aires.
- Levy, D. y Ohls, J. (2007), “Evaluation of Jamaica’s PATH Program: Final Report”, Mathematica Policy Research.
- Levy, S. (2006). *Progress Against Poverty. Sustaining Mexico’s Progresa-Oportunidades Program*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Lindert, K. (2005), “Beyond Cash: Enhancing Transfers to Promote Long-Run Poverty Reduction”, mimeo The World Bank.
- Lindert, K, Skoufias, E. y Shapiro, J. (2006), “Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean”, Social Protection Discussion Paper No 0605, The World Bank.
- López, M. y Salles, V. (2006) (Coodinadoras): *El Programa Oportunidades examinado desde el género*, Colegio de México/UNIFEM.

- Ministerio de Desarrollo Social (2007): Programa Familias por la Inclusión Social. Resumen Ejecutivo “Balance del 2007”.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003): Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Un año de gestión (mayo 2002-mayo 2003).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004): Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultado de la encuesta a beneficiarios, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004.
- Maluccio, J. (2005), “Coping with the “Coffee Crisis” in Central America: The role of the Nicaraguan Red de Protección Social”, Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No 188, International Food Policy Research Institute.
- Maluccio, J. y Flores, R. (2004), “Impact evaluation of a conditional cash transfer program: The Nicaraguan Red de Protección Social”, Research Report 141, International Food Policy Research Institute.
- Moreno, J. M. (2008). “¿Usted volvería a lanzar el Plan Jefes? Una visión de los planes sociales y el mercado de trabajo en Argentina”. En Prensa en Cruces, G., Ringold, D. and Rofman, R. (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, World Bank, Buenos Aires.
- Peppiatt, D., Mitchell, J. y Holzmann, P. (2001): “Cash transfers in emergencies: evaluating benefits and assessing risks”, Humanitarian Practice Network Paper N° 35, ODI, Londres.
- Piras, C. (2004). (editora), *Women at Work. Challenges for Latin America*, IDB.
- Quisumbing, A. y Maluccio, J. (2003), “Resources at Marriage and Intrahousehold Allocation: Evidence from Bangladesh, Ethiopia, Indonesia, and South Africa”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 65(3): 283-327.
- Rawlings, L. y Rubio, G. (2005), “Evaluating the impact of conditional cash transfers programs”, *The World Bank Research Observer* 20(1):29-55;
- Samson, M., van Niekerk, I. y Mac Quene, K. (2006), *Designing and Implementing Social Transfer Programmes*, Economic Policy Research Institute Press, Cape Town.
- Scott, J. (1999), “Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas”, Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), Estudio RIMISIP – FAO
- Sen, A. K. (1995), “The political economy of targeting”, en *Public spending and the poor: theory and evidence*, Dominique Van de Walle y Kimberly Needs (eds.). Baltimore, MD, pp. 350-86.
- Soares, S., Guerreiro Osório, R., Veras Soraes, F., Medeiros, M. y Zepeda, E. (2007), “Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality”, Working Paper No 35, International Poverty Centre.
- Thomas, D. (1991), “Like Father, Like Son: Gender Differences in Household Resource Allocations”, Yale Economic Growth Center Discussion Paper No. 619, New Haven.

- Thomas, D. y Strauss, J. (1997), "Health and wages: evidence of men and women in urban Brazil", *Journal of Econometrics* 77(1):159-185.
- Veras Soraes, F., Perez Ribas, R. y Guerreiro Osório, R. (2007), "Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programmes in comparative perspective", UNDP-International Poverty Centre.
- Wainerman, C. (2003), "Padres y maridos. Los varones en la familia", en *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*, Wainerman (compiladora), UNICEF-Fondo de Cultura Económica.

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL CEDLAS

Todos los Documentos de Trabajo del CEDLAS están disponibles en formato electrónico en www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas.

-
- Nro. 76 (Octubre, 2008). Mariana Marchionni y Adriana Conconi. "¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos".
 - Nro. 75 (Septiembre, 2008). Marcelo Bérigolo y Fedora Carbajal. "Brecha Urbano - Rural de Ingresos Laborales en Uruguay para el Año 2006: Una Descomposición por Cuantiles".
 - Nro. 74 (Agosto, 2008). Matias D. Cattaneo, Sebastian Galiani, Paul J. Gertler, Sebastian Martinez y Rocio Titiunik. "Housing, Health and Happiness".
 - Nro. 73 (Agosto, 2008). María Laura Alzúa. "Are Informal Workers Secondary Workers?: Evidence for Argentina".
 - Nro. 72 (Julio, 2008). Carolina Díaz-Bonilla, Hans Lofgren y Martín Cicowiez. "Public Policies for the MDGs: The Case of the Dominican Republic".
 - Nro. 71 (Julio, 2008). Leonardo Gasparini, Facundo Crosta, Francisco Haimovich, Beatriz Alvarez, Andrés Ham y Raúl Sánchez. "Un Piso de Protección Social en América Latina: Costos Fiscales e Impactos Sociales".
 - Nro. 70 (Junio, 2008). Mariana Viollaz. "Polarización de ingresos laborales: Argentina 1992–2006".
 - Nro. 69 (Mayo, 2008). Mariana Marchionni, Walter Sosa Escudero y Javier Alejo. "Efectos Distributivos de Esquemas Alternativos de Tarifas Sociales: Una Exploración Cuantitativa".
 - Nro. 68 (Mayo, 2008). Ricardo N. Bebczuk. "Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean: Review and Lessons".
 - Nro. 67 (Abril, 2008). Mariana Marchionni, Walter Sosa Escudero y Javier Alejo. "La Incidencia Distributiva del Acceso, Gasto y Consumo de los Servicios Públicos".
 - Nro. 66 (Abril, 2008). Ricardo N. Bebczuk. "Dolarización y Pobreza en Ecuador".
 - Nro. 65 (Marzo, 2008). Walter Sosa Escudero and Anil K. Bera. "Tests for Unbalanced Error Component Models Under Local Misspecification".
 - Nro. 64 (Febrero, 2008). Luis Casanova. "Trampas de Pobreza en Argentina: Evidencia Empírica a Partir de un Pseudo Panel".

- Nro. 63 (Enero, 2008). Francisco Franchetti y Diego Battistón. "Inequality in Health Coverage, Empirical Analysis with Microdata for Argentina 2006".
- Nro. 62 (Diciembre, 2007). Adriana Conconi, Guillermo Cruces, Sergio Olivieri y Raúl Sánchez. "E pur si muove? Movilidad, Pobreza y Desigualdad en América Latina".
- Nro. 61 (Diciembre, 2007). Mariana Marchionni, Germán Bet y Ana Pacheco. "Empleo, Educación y Entorno Social de los Jóvenes: Una Nueva Fuente de Información".
- Nro. 60 (Noviembre, 2007). María Gabriela Farfán y María Florencia Ruiz Díaz. "Discriminación Salarial en la Argentina: Un Análisis Distributivo".
- Nro. 59 (Octubre, 2007). Leopoldo Tornarolli y Adriana Conconi. "Informalidad y Movilidad Laboral: Un Análisis Empírico para Argentina".
- Nro. 58 (Septiembre, 2007). Leopoldo Tornarolli. "Metodología para el Análisis de la Pobreza Rural".
- Nro. 57 (Agosto, 2007). Adriana Conconi y Andrés Ham. "Pobreza Multidimensional Relativa: Una Aplicación a la Argentina".
- Nro. 56 (Agosto, 2007). Martín Cicowiez, Luciano Di Gresia y Leonardo Gasparini. "Políticas Públicas y Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Argentina".
- Nro. 55 (Julio, 2007). Leonardo Gasparini, Javier Alejo, Francisco Haimovich, Sergio Olivieri y Leopoldo Tornarolli. "Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean".
- Nro. 54 (Julio, 2007). Gustavo Javier Canavire-Bacarreza y Luís Fernando Lima Soria. "Unemployment Duration and Labor Mobility in Argentina: A Socioeconomic-Based Pre- and Post-Crisis Analysis".
- Nro. 53 (Junio, 2007). Leonardo Gasparini, Francisco Haimovich y Sergio Olivieri. "Labor Informality Effects of a Poverty-Alleviation Program".
- Nro. 52 (Junio, 2007). Nicolás Epele y Victoria Dowbley. "Análisis Ex-Ante de un Aumento en la Dotación de Capital Humano: El Caso del Plan Familias de Transferencias Condicionadas".
- Nro. 51 (Mayo, 2007). Jerónimo Carballo y María Bongiorno. "Vulnerabilidad Individual: Evolución, Diferencias Regionales e Impacto de la Crisis. Argentina 1995 – 2005".
- Nro. 50 (Mayo, 2007). Paula Giovagnoli. "Failures in School Progression".
- Nro. 49 (Abril, 2007). Sebastian Galiani, Daniel Heymann, Carlos Dabús y Fernando Tohmé. "Land-Rich Economies, Education and Economic Development".

- Nro. 48 (Abril, 2007). Ricardo Bebczuk y Francisco Haimovich. "MDGs and Microcredit: An Empirical Evaluation for Latin American Countries".
- Nro. 47 (Marzo, 2007). Sebastian Galiani y Federico Weinschelbaum. "Modeling Informality Formally: Households and Firms".
- Nro. 46 (Febrero, 2007). Leonardo Gasparini y Leopoldo Tornarolli. "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata".
- Nro. 45 (Enero, 2007). Georgina Pizzolitto. "Curvas de Engel de Alimentos, Preferencias Heterogéneas y Características Demográficas de los Hogares: Estimaciones para Argentina".
- Nro. 44 (Diciembre, 2006). Rafael Di Tella, Sebastian Galiani y Ernesto Schargrotsky. "Crime Distribution and Victim Behavior during a Crime Wave".
- Nro. 43 (Noviembre, 2006). Martín Cicowiez, Leonardo Gasparini, Federico Gutiérrez y Leopoldo Tornarolli. "Areas Rurales y Objetivos de Desarrollo del Milenio en America Latina y El Caribe".
- Nro. 42 (Octubre, 2006). Martín Guzmán y Ezequiel Molina. "Desigualdad e Instituciones en una Dimensión Intertemporal".
- Nro. 41 (Septiembre, 2006). Leonardo Gasparini y Ezequiel Molina. "Income Distribution, Institutions and Conflicts: An Exploratory Analysis for Latin America and the Caribbean".
- Nro. 40 (Agosto, 2006). Leonardo Lucchetti. "Caracterización de la Percepción del Bienestar y Cálculo de la Línea de Pobreza Subjetiva en Argentina".
- Nro. 39 (Julio, 2006). Héctor Zacaria y Juan Ignacio Zoloa. "Desigualdad y Pobreza entre las Regiones Argentinas: Un Análisis de Microdescomposiciones".
- Nro. 38 (Julio, 2006). Leonardo Gasparini, Matías Horenstein y Sergio Olivieri. "Economic Polarisation in Latin America and the Caribbean: What do Household Surveys Tell Us?".
- Nro. 37 (Junio, 2006). Walter Sosa-Escudero, Mariana Marchionni y Omar Arias. "Sources of Income Persistence: Evidence from Rural El Salvador".
- Nro. 36 (Mayo, 2006). Javier Alejo. "Desigualdad Salarial en el Gran Buenos Aires: Una Aplicación de Regresión por Cuantiles en Microdescomposiciones".
- Nro. 35 (Abril, 2006). Jerónimo Carballo y María Bongiorno. "La Evolución de la Pobreza en Argentina: Crónica, Transitoria, Diferencias Regionales y Determinantes (1995-2003)".
- Nro. 34 (Marzo, 2006). Francisco Haimovich, Hernán Winkler y Leonardo Gasparini. "Distribución del Ingreso en América Latina: Explorando las Diferencias entre Países".

- Nro. 33 (Febrero, 2006). Nicolás Parlamento y Ernesto Salinardi. "Explicando los Cambios en la Desigualdad: Son Estadísticamente Significativas las Microsimulaciones? Una Aplicación para el Gran Buenos Aires".
- Nro. 32 (Enero, 2006). Rodrigo González. "Distribución de la Prima Salarial del Sector Público en Argentina".
- Nro. 31 (Enero, 2006). Luis Casanova. "Análisis estático y dinámico de la pobreza en Argentina: Evidencia Empírica para el Periodo 1998-2002".
- Nro. 30 (Diciembre, 2005). Leonardo Gasparini, Federico Gutiérrez y Leopoldo Tornarolli. "Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys".
- Nro. 29 (Noviembre, 2005). Mariana Marchionni. "Labor Participation and Earnings for Young Women in Argentina".
- Nro. 28 (Octubre, 2005). Martín Tetaz. "Educación y Mercado de Trabajo".
- Nro. 27 (Septiembre, 2005). Matías Busso, Martín Cicowiez y Leonardo Gasparini. "Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean".
- Nro. 26 (Agosto, 2005). Hernán Winkler. "Monitoring the Socio-Economic Conditions in Uruguay".
- Nro. 25 (Julio, 2005). Leonardo Gasparini, Federico Gutiérrez y Guido G. Porto. "Trade and Labor Outcomes in Latin America's Rural Areas: A Cross-Household Surveys Approach".
- Nro. 24 (Junio, 2005). Francisco Haimovich y Hernán Winkler. "Pobreza Rural y Urbana en Argentina: Un Análisis de Descomposiciones".
- Nro. 23 (Mayo, 2005). Leonardo Gasparini y Martín Cicowiez. "Equality of Opportunity and Optimal Cash and In-Kind Policies".
- Nro. 22 (Abril, 2005). Leonardo Gasparini y Santiago Pinto. "Equality of Opportunity and Optimal Cash and In-Kind Policies".
- Nro. 21 (Abril, 2005). Matías Busso, Federico Cerimedo y Martín Cicowiez. "Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Descifrando la Última Década en Argentina".
- Nro. 20 (Marzo, 2005). Georgina Pizzolitto. "Poverty and Inequality in Chile: Methodological Issues and a Literature Review".
- Nro. 19 (Marzo, 2005). Paula Giovagnoli, Georgina Pizzolitto y Julieta Trías. "Monitoring the Socio-Economic Conditions in Chile".
- Nro. 18 (Febrero, 2005). Leonardo Gasparini. "Assessing Benefit-Incidence Results Using Decompositions: The Case of Health Policy in Argentina".

- Nro. 17 (Enero, 2005). Leonardo Gasparini. "Protección Social y Empleo en América Latina: Estudio sobre la Base de Encuestas de Hogares".
- Nro. 16 (Diciembre, 2004). Evelyn Vezza. "Poder de Mercado en las Profesiones Autorreguladas: El Desempeño Médico en Argentina".
- Nro. 15 (Noviembre, 2004). Matías Horenstein y Sergio Olivieri. "Polarización del Ingreso en la Argentina: Teoría y Aplicación de la Polarización Pura del Ingreso".
- Nro. 14 (Octubre, 2004). Leonardo Gasparini y Walter Sosa Escudero. "Implicit Rents from Own-Housing and Income Distribution: Econometric Estimates for Greater Buenos Aires".
- Nro. 13 (Septiembre, 2004). Monserrat Bustelo. "Caracterización de los Cambios en la Desigualdad y la Pobreza en Argentina Haciendo Uso de Técnicas de Descomposiciones Microeconómicas (1992-2001)".
- Nro. 12 (Agosto, 2004). Leonardo Gasparini, Martín Cicowiez, Federico Gutiérrez y Mariana Marchionni. "Simulating Income Distribution Changes in Bolivia: a Microeconomic Approach".
- Nro. 11 (Julio, 2004). Federico H. Gutierrez. "Dinámica Salarial y Ocupacional: Análisis de Panel para Argentina 1998-2002".
- Nro. 10 (Junio, 2004). María Victoria Fazio. "Incidencia de las Horas Trabajadas en el Rendimiento Académico de Estudiantes Universitarios Argentinos".
- Nro. 9 (Mayo, 2004). Julieta Trías. "Determinantes de la Utilización de los Servicios de Salud: El Caso de los Niños en la Argentina".
- Nro. 8 (Abril, 2004). Federico Cerimedo. "Duración del Desempleo y Ciclo Económico en la Argentina".
- Nro. 7 (Marzo, 2004). Monserrat Bustelo y Leonardo Lucchetti. "La Pobreza en Argentina: Perfil, Evolución y Determinantes Profundos (1996, 1998 Y 2001)".
- Nro. 6 (Febrero, 2004). Hernán Winkler. "Estructura de Edades de la Fuerza Laboral y Distribución del Ingreso: Un Análisis Empírico para la Argentina".
- Nro. 5 (Enero, 2004). Pablo Acosta y Leonardo Gasparini. "Capital Accumulation, Trade Liberalization and Rising Wage Inequality: The Case of Argentina".
- Nro. 4 (Diciembre, 2003). Mariana Marchionni y Leonardo Gasparini. "Tracing Out the Effects of Demographic Changes on the Income Distribution. The Case of Greater Buenos Aires".
- Nro. 3 (Noviembre, 2003). Martín Cicowiez. "Comercio y Desigualdad Salarial en Argentina: Un Enfoque de Equilibrio General Computado".
- Nro. 2 (Octubre, 2003). Leonardo Gasparini. "Income Inequality in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys".

- Nro. 1 (Septiembre, 2003). Leonardo Gasparini. "Argentina's Distributional Failure: The Role of Integration and Public Policies".
-