



Opera
ISSN: 1657-8651
ISSN: 2346-2159
Universidad Externado de Colombia

LOS ESTUDIOS SOBRE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMERICA LATINA: TRAYECTORIAS, ENFOQUES Y PERSPECTIVAS SOBRE LA POBREZA

Uribe Gómez, Mónica; Vasquez Russi, Catalina María

LOS ESTUDIOS SOBRE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMERICA LATINA: TRAYECTORIAS, ENFOQUES Y PERSPECTIVAS SOBRE LA POBREZA

Opera, núm. 25, 2019

Universidad Externado de Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67560760011>

DOI: 10.18601/16578651.n25.11

Tema libre

LOS ESTUDIOS SOBRE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMERICA LATINA: TRAYECTORIAS, ENFOQUES Y PERSPECTIVAS SOBRE LA POBREZA

CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS IN
LATIN AMERICA: TRAJECTORIES, APPROACHES
AND PERSPECTIVES ON POVERTY

Mónica Uribe Gómez * mmuribego@unal.edu.co
Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Catalina María Vasquez Russi ** cmvasquezr@unal.edu.co
Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Opera, núm. 25, 2019

Universidad Externado de Colombia

Recepción: 28 Octubre 2018

Recibido del documento revisado: 10
Febrero 2019

Aprobación: 01 Abril 2019

DOI: 10.18601/16578651.n25.11

CC BY-NC-SA

Resumen: La desigualdad y la pobreza continúan siendo uno de los principales problemas que enfrenta América Latina, pese a que han pasado poco más de veinte años desde que los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) empezaron a implementarse. Estos programas subsidiados buscan estimular el consumo y disminuir la pobreza, y se han convertido en el eje articulador de la protección social de la mayoría de los países de la región, incorporando lógicas particulares de gestión y financiamiento de recursos, y nuevos actores y discursos sobre la pobreza. Este trabajo presenta de forma crítica la literatura reciente sobre los PTMC, y analiza las trayectorias y los enfoques de los programas, los énfasis de los análisis, y los cambios y las continuidades en las perspectivas sobre la pobreza.

Palabras clave: América Latina, pobreza, política social, protección social, transferencias monetarias condicionadas.

Abstract: Despite more than twenty years of implementation of Conditional Cash Transfers (CCTS) inequality and poverty remain being one of the main problems of Latin America. These programs seek to stimulate consumption and reduce poverty and have become the axis of articulation of social protection in most of the countries of the region, incorporating logics of resource management and financing, and new actors and discourses on poverty. This paper critically presents the recent literature on CCTS and analyzes the trajectories and approaches of the programs. The paper also analyses changes and continuities in the perspectives on poverty.

Key words: Conditional cash transfers, Latin America, poverty, social policy, social protection.

INTRODUCCIÓN

Desde finales de los años noventa la lucha contra la pobreza y la desigualdad ha sido una prioridad en las agendas gubernamentales

latinoamericanas¹. Las transferencias monetarias condicionadas (PTMC) transformaron las políticas sociales y generaron nuevas lógicas de gestión y financiamiento de los recursos, a la vez que modificaron las relaciones entre agentes estatales, internacionales y la sociedad civil. En 1997, solo Brasil (*Bolsa Escola*), Ecuador (Bono Solidario), Honduras (Programa de Asignación Familiar) y México (Progresá) contaban con PTMC; una década más tarde, el Banco Mundial (BM) informaba que prácticamente todos los países de la región tenían uno de estos programas. Para 2008, había PTMC en más de 30 países, incluidos India, Turquía, Nigeria, Camboya, Filipinas, Burkina Faso y la ciudad de Nueva York (Lavinas, 2014, p. 1).

Antes de las reformas neoliberales de 1980, la política social² de América Latina se centró en la expansión de la seguridad social para la población que contaba con un empleo formal y en acciones de asistencia pública que funcionaban bajo la lógica de subsidios a la oferta. En los años noventa, con las reformas neoliberales, se reestructuraron las instituciones de seguridad social y se fomentaron los subsidios a la demanda, y las acciones de focalización, privatización y disminución de la presencia estatal en los servicios sociales. Para principios de la década del 2000, se destinaban

mayores recursos, alianzas internacionales y esfuerzos institucionales a programas de asistencia social dirigidos a individuos y familias en condición de vulnerabilidad extrema, desvinculando la protección social del empleo formal (Barrientos, 2012). Desde su implementación, los PTMC han sido analizados por *think tanks*, académicos, organismos internacionales, oficinas gubernamentales, entre otros actores. Dentro de la abundante literatura sobre estos programas existen distintas evidencias y posturas que se han encargado de mostrar esta estrategia como la responsable de disminuir los porcentajes de pobreza en la región (especialmente durante la primera década del siglo XXI), a la vez que otros análisis han cuestionado su efectividad y han incluso sugerido su eliminación, bajo el argumento de los exiguos resultados evidenciados después de 20 años de implementación. Este trabajo revisa críticamente la producción académica reciente sobre este tema (privilegiando las publicaciones realizadas desde mediados de la década del 2000). Se consideraron informes y evaluaciones de organismos nacionales e internacionales -especialmente del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-, y balances e investigaciones sobre el funcionamiento de los PTMC en los distintos países, con el fin de contrastar posturas y valoraciones de los actores, identificar las trayectorias de los programas, los énfasis de los análisis, y los cambios y las continuidades en los enfoques sobre la pobreza.

BREVE CONTEXTO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

Las reformas estatales en países latinoamericanos comenzaron a finales de los años ochenta con medidas de descentralización, liberalización y delegación de responsabilidades de la gestión pública a esferas privadas, locales y regionales (Zurbriggen, 2011, p. 40). Las políticas sociales pasaron de enfocarse en la seguridad social y en la asistencia pública desde la lógica de subsidios a la oferta, a regirse por las dinámicas del mercado y los subsidios a la demanda. El cambio priorizó a la población más vulnerable, incentivando su participación en el consumo de bienes y servicios. La política social dejó de ser competencia básica del Estado para incorporar otros actores como los organismos internacionales (BM y BID) y las comisiones de expertos o *think tanks*, cuyas recomendaciones han tenido especial peso a la hora de definir las rutas de las reformas sociales. Para Lavinás (2014), como resultado de esta transformación los PTMC se convirtieron en "nuevos dispositivos de política social". Al hacer referencia a política social se tomará la definición propuesta por Reppetto y Chudnovsky, quienes planean que estas

... conforman un conjunto de decisiones y acciones del Estado que se orientan en gran medida (aunque no exclusivamente) a prevenir y reducir el riesgo social, buscando lograr más allá de sus expresiones de combate a la desigualdad, formas de suavizar las curvas de bienestar y malestar. Dicho de otra manera, procuran estabilizar aspectos como el ingreso, el acceso a bienes y servicios y, en suma, al bienestar (2009, p. 37).

Estos programas de transferencias de ingresos otorgan subsidios directos a familias pobres con hijos menores de 18 años, a cambio de contraprestaciones en asistencia escolar y controles de salud. El primer PTMC de América Latina fue desarrollado en Honduras en 1990 bajo el nombre de Programa de Asignación Familiar. Sin embargo, fue a finales de la década cuando se expandieron masivamente en la región. Uno de los pioneros en esta etapa fue Brasil, con Bolsa Escola (1995)³, seguido por México, con el programa de Educación, Salud y Alimentación Progresar (1997)⁴. Posteriormente, surgió el Bono Solidario en Ecuador (1998) y Familias en Acción en Colombia (2001). Según Teichman, estos programas "tienen sus orígenes entre tecnócratas y otras personas mucho más preocupadas por el objetivo estrecho, aunque muy importante, de mantener el equilibrio fiscal. Enfrentando las críticas, se han expandido indudablemente en formas que no previeron muchos de sus creadores tecnócratas" (2008, p. 455). Una muestra de la expansión de los PTMC en América Latina puede visualizarse en la tabla 1.

TABLA 1
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS
CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

País	Nombre del programa y abreviatura	Inicio	Fin
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009	**
	Familias por la Inclusión Social	2005	2010
	Jefas y Jefes de hogar desocupados	2002	2005
	Programa de Ciudadanía Porteña	2005	**
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto	2006	**
	Bono Madre Niña Niño Juana Azurduy	2009	**
Brasil	Bolsa Alimentação	2001	2003
	Bolsa Família	2003	**
	Cartão Alimentação	2003	2003
	Programa Bolsa Verde	2011	**
	Bolsa Escola	2001	2003
Chile	Chile Solidario	2002	2017
	Subsistema de Seguridades y Oportunidades	2012	**
Colombia	Más Familias en Acción	2001	**
	Red Unidos	2007	**
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	2005	2012
Costa Rica	Superémonos	2000	2002
	Avancemos	2006	**
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	**
	Bono Solidario	1998	2003
	Desnutrición Cero	2011	**
El Salvador	Red Solidaria	2005	**
Guatemala	Mi Bono Seguro	2012	**
	Mi Familia Progresá	2008	2011
	Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	2007	2008
Honduras	Programa de Asignación Familiar	1990	2009
	Programa de Asignación Familiar/BID Fase II	1998	2005
	Programa de Asignación Familiar/BID Fase III	2006	2009
	Bono Vida Mejor	2010	**
México	Progresá/Oportunidades	1997	2014
	Prospera. Programa de Inclusión Social	2014	**
Nicaragua	Red de Protección Social	2000	2006
	Sistema de Atención a Crisis	2005	2006
Panamá	Red de Oportunidades	2006	**
	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	2005	**
Paraguay	Abrazo	2005	**
	Tekoporá	2005	**
Perú	Perú Juntos	2005	**
Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social	2005	2007
	Asignaciones Familiares – Plan Equidad	2008	**
	Tarjeta Uruguay Social	2006	**

Los PTMC incorporaron elementos de los enfoques de nueva gestión pública (NGP), manejo social del riesgo (MSR), capital humano y la focalización del gasto social en los más pobres. En primer lugar, la NGP prioriza la estabilidad macroeconómica, la disminución del protagonismo estatal, la racionalidad, la eficiencia redistributiva, la participación de diversos actores en el desarrollo y la rendición de cuentas (Zurbriggen, 2011). El MSR, por otro lado, propone la existencia de ciertos grupos

de la sociedad que son especialmente vulnerables a impactos súbitos (como crisis económicas, sociales, políticas, ambientales), los cuales contribuyen a que se mantenga el empobrecimiento crónico. De ahí que la protección social deba enfocarse en la reducción de esos riesgos mediante generación de activos financieros (Holzmann y Jorgensen, 2000; Lampis, 2011). En tercer lugar, el capital humano busca romper los círculos intergeneracionales de pobreza mediante programas de incentivos a la educación básica, acciones de prevención de la salud y programas de nutrición. Finalmente, la focalización del gasto social prioriza a la población más vulnerable para centralizar las acciones de asistencia social en estos grupos.

De esta combinación de perspectivas surge la idea de incentivar la responsabilidad de los ciudadanos pobres para ocuparse de su propio bienestar y salir de la pobreza. La corresponsabilidad en los PTMC es un componente esencial enfocado en las mujeres cabeza de familia, quienes son asumidas como personas responsables del cuidado (Cecchini y Madariaga, 2011). Algunos autores como Mosse (2005) y Agudo (2015), afirman que desde la década del 2000 estos programas han creado una nueva arquitectura para el desarrollo.

En este modelo las relaciones del desarrollo social son reformuladas en lenguaje de corresponsabilidad y participación local en la toma de decisiones, por lo que se extiende a los beneficiarios de los programas la sustitución del subsidio por el contrato, que a un nivel superior caracteriza los vínculos entre los organismos financieros internacionales y los estados nacionales (Agudo, 2015, p. 50).

Con estos elementos fue implementado un modelo gerencial para "administrar" la pobreza, que priorizó el estímulo al consumo y la focalización de los recursos en los grupos más vulnerables. Desde este enfoque, los bajos niveles educativos y las condiciones de salud deficientes son vistos como obstáculos para la participación plena de los ciudadanos en el mercado (Lavinas, 2014, p. 10).

LA INSTAURACIÓN DE LOS PTMC EN AMÉRICA LATINA (1997-2005)

La erradicación del hambre y la pobreza fue prioridad internacional desde el año 2000 con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (ONU, 2018). La preocupación por la pobreza se enfocó en su transmisión intergeneracional y las desventajas de nacimiento (Gertler, 2004). La propuesta fue invertir en capital humano, priorizar el gasto en educación básica e implementar la medicina preventiva (Bonal, 2005; Skoufias, Parker, Behrman y Pessino, 2001). La pobreza y la inequidad social fueron comprendidas como consecuencia de la incapacidad de los pobres de obtener servicios de educación y salud debido a su mayor exposición a los riesgos y a los altos costos de los servicios. Desde esta perspectiva, la modernización de los programas de asistencia social se presentó como una herramienta para ampliar el acceso a la protección social (Gwatkin, Bhuiya y Victora, 2004; The Lancet, 2004; Becerra-Posada *et al.*, 2004).

Otros análisis como el de Lavinas, han planteado que la propagación de los PTMC en América Latina fue consecuencia de una coyuntura de crecimiento económico que coincidió con gobiernos progresistas con agendas sociales que pusieron el foco en el crecimiento de la desigualdad y la pobreza en países como Argentina, Brasil y Chile. Esto, sumado al apoyo financiero del BID y el BM, y su interés por ampliar la participación de los pobres en el mercado, contribuyó para la expansión de este tipo de programas subsidiados (Lavinas, 2014, p. 19).

Las evaluaciones y estrategias de control de los PTMC se convirtieron en un requisito de los organismos prestamistas como el Banco Mundial. Entre el 2000 y el 2005 estas resaltaron cinco beneficios de los programas: 1) aumento en la asistencia escolar (Rawlings y Rubio, 2005; Bourguignon, Ferreira y Leite, 2003). Estos últimos encontraron que en Brasil el 60 % de niños desescolarizados entre los 10 y los 15 años ingresaron a las escuelas en respuesta al programa. 2) Aumento de la salud infantil (Becerra-Posada *et al.*, 2004; Rawlings y Rubio, 2005). En Honduras, los beneficiarios asistieron más a intervenciones de salud que los niños de la población control (Gillespie, 2004). En Brasil, los niños nacidos durante los años de intervención y en las familias beneficiadas fueron un 25,3 % menos enfermos que los niños de control en los primeros seis meses de vida (Gertler, 2004). Asimismo, los niños entre 0 y 35 meses redujeron en 39,5 % sus índices de enfermedad en los 24 primeros meses del programa. También, los niños en el programa fueron 25,3 % menos propensos a sufrir anemia. De igual forma, se ha documentado que como efecto de los PTMC crecieron cerca de un centímetro más durante el primer año del programa (Gertler, 2004). 3) Leve reducción del coeficiente de Gini y los índices de pobreza (Bourguignon, Ferreira y Leite, 2003)⁵. 4) Mayor accesibilidad a servicios públicos (Palmer, Mueller, Gilson, Mills y Haines, 2004). Y, 5) mayor consumo de los hogares (Rawlings y Rubio, 2005).

Por otra parte, los críticos a estas estrategias señalaron tres perjuicios: 1) estas iniciativas incentivaban a las familias a tener más hijos (Palmer *et al.*, 2004); 2) tenían impacto nulo sobre la reducción del trabajo infantil (Bonai, 2005); 3) era una política inadecuada para contextos de pocos recursos debido a que no contemplaba las causas estructurales de la desigualdad y la pobreza (Palmer *et al.*, 2004). Por ejemplo, las políticas educativas sobre la pobreza no podían ser efectivas, sin antes comprender los efectos de la pobreza sobre la educación (Bonai, 2005).

En esta fase, los estudios mostraron la necesidad de recolectar más trabajo empírico para tener evidencias concluyentes (Becerra-Posada *et al.*, 2004), en específico, sobre las intervenciones efectivas en salud (The Lancet, 2004). También se evidenció la falta de investigaciones sobre los impactos de los PTMC en la transmisión intergeneracional de la pobreza y su aplicabilidad global, así como la necesidad de evaluaciones que permitieran la comparación de los resultados de los PTMC con otras opciones de política pública (Rawlings y Rubio, 2005). Desde sus inicios, una de las estrategias más cuestionadas ha sido la condicionalidad de las transferencias monetarias. Para autores como Gertler (2004), "los

mismos resultados pudieron haber sido alcanzados con solo una mayor transferencia de dinero y sin requerimientos comportamentales" (p. 340), mientras que para Das, Do y Ozler (2005), "las condiciones indujeron a los hogares a comportarse de manera diferenciada a como lo hubieran hecho con dinero sin condiciones. De hecho, los defensores de los programas de transferencia condicionada apuntan a la habilidad de estas estrategias para influenciar el comportamiento como una medida de su éxito" (p. 58).

En este periodo, los estudios liderados por académicos, *think tanks*, el BM y el BID indagaron por las características de los programas en los países, y evaluaron su impacto en la transmisión intergeneracional de la pobreza y el acceso a educación, salud y nutrición (Levy y Rodríguez, 2005). La literatura de esta época asoció la pobreza al hambre, a la falta de educación básica, a la carencia de acceso a servicios de salud y falta de recursos económicos, y dio énfasis a las acciones que debían tener efecto en la disminución de la vulnerabilidad social.

LA EXPANSIÓN DE LOS PTMC (2006-2010)

Las producciones académicas de este periodo mantuvieron el énfasis en las evaluaciones de impacto (Banco Mundial, 2009), las cuales se caracterizaron por seguir un modelo de causalidad que identificó la transmisión intergeneracional de pobreza como problema central y lo relacionó con los apoyos, los impactos y los resultados. Desde sus inicios, el objetivo de los PTMC ha sido reducir la deserción escolar, las tasas de fecundidad y el bajo rendimiento laboral. La idea detrás de estas estrategias es que las familias inviertan en su propio capital humano mediante la inversión en salud y educación de las generaciones jóvenes (Agudo, 2015, pp. 83-84)⁶. La corresponsabilidad de los beneficiarios de estos subsidios implica la asistencia de los hijos menores de edad a la escuela, a revisiones médicas y talleres de autocuidado. Bolsa Familia también incorporó proyectos de capacitación para el empleo.

Al enfoque de capital humano se incorporaron elementos de la propuesta de capacidades humanas (Nussbaum, 2003), esta última vincula la ética, el desarrollo y la política, al plantear que el bienestar está relacionado no solo con la obtención de recursos financieros, sino también con la posibilidad de desarrollar las capacidades que permitan a las personas tener una vida digna. Varios estudios presentaron la pobreza como una situación de la condición humana caracterizada por la vulnerabilidad ante externalidades negativas (Skoufias, 2007, pp. 630-631). Por tanto, la empatía social y la ayuda mutua eran fundamentales para mitigar los efectos de las crisis. Entre las estrategias para disminuir la pobreza se consideró estimular la generación de capital social⁷, con el argumento de que los PTMC generan sociedades más resilientes y con mayor cohesión social.

Entre 2006 y 2010, las evaluaciones identificaron una reducción en la pobreza y la desigualdad en Argentina, Brasil, México y Chile, resultados que algunos estudios atribuyeron a la focalización de los PTMC en los

más vulnerables (Soares, Guerreiro Osório, Veras, Medeiros y Zepeda, 2009). Mientras otros análisis cuestionaron esta postura planteando que aunque entre mediados de los años noventa y el primer lustro del siglo XXI hubo una reducción de la desigualdad en estos países, no era concluyente que fuera por la intervención de los PTMC. Incluso, Soares *et al.* (2009) fueron más allá y afirmaron que en Chile no se había dado una disminución de la desigualdad a través de los PTMC. Con relación a Brasil, autores como Rivera, Currais y Rungo (2009) fueron más moderados al afirmar que: "se ha puesto en evidencia que el Programa Bolsa Familia logró buenos resultados en términos de reducción de la severidad de la pobreza y disminución de los niveles de desigualdad, aunque estos efectos se encuadran en un escenario de persistencia de la indigencia" (p. 95).

Las evaluaciones también establecieron que en casos como los de Brasil, Bolsa Familia implicó un esfuerzo permanente de coordinación y supervisión entre los gobiernos central y regional, con políticas centralizadas para dar mayor alcance a las acciones locales (Magalhães, Burlandy, Senna, Schottz y Scalercio, 2007). Estos autores también denunciaron la falta de datos para la comparación y el análisis del impacto de los PTMC en Nicaragua, Brasil y México (Magalhães *et al.*, 2007). Para 2010, ya se había realizado un estudio comparativo de los PTMC de Colombia, Brasil, México y Chile (Veras, Perez y Guerreiro, 2010), el cual mostró particularidades interesantes de la implementación en cada contexto.

De Janvry, Finan, Sadoulet y Vakis (2006) investigaron el impacto del programa Oportunidades de México durante los sobresaltos económicos, sobre las variables de inscripción escolar y trabajo infantil. Usando datos de panel, los autores concluyeron que los sobresaltos económicos son usuales y dan lugar a periodos irregulares de asistencia escolar. También, se concluyó que han convivido los casos de trabajo escolar frecuente y no frecuente (p. 371). Otros autores como Freije, Bando, Arce, Medina y Bernal (2006) realizaron un análisis *ex ante* del mismo programa y concluyeron que el índice de pobreza hubiera sido 2 % más alto a nivel nacional, y 5 % más alto en lo rural, si Oportunidades no hubiera sido implementado (p. 75). Según ellos, bajo las mismas condiciones de selectividad, esta cifra podría aumentar a 7 % en lo rural, mientras que en lo urbano no existiría ningún cambio, sin una intervención en los criterios de elección (p. 75). De Janvry y Sadoulet identificaron la posibilidad de mejorar el programa Oportunidades al establecer mejores reglas de focalización y calibración de la condicionalidad (2006, p. 28). Esta misma postura la mantuvieron Álvarez, Devoto y Winters (2008), al evidenciar que existen personas seleccionables que quedan fuera del programa. Finalmente, Valencia Lomelí afirmó que no existen evidencias suficientes para hablar de un impacto determinante de los PTMC en la variación de los índices de pobreza a nivel nacional (2008, p. 483).

En el caso de Argentina, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles mostró tener efectos significativos en el aumento de la asistencia escolar, las notas promedio de los estudiantes y la disminución de las repeticiones

de grado (Heinrich, 2007). Estos hallazgos también han sido presentados para el caso mexicano (Muñoz, 2008). Sin embargo, otras posturas subrayan que a pesar de una mayor asistencia escolar, los PTMC no han aumentado la calidad en la educación (Valencia, 2008, p. 481; Vizcarra, 2008).

En Colombia, Molano y Franco afirmaron que Familias en Acción se articuló a la transformación administrativa del Estado durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), en la cual se buscó la coordinación interagencial en aras de la recuperación social del territorio y la reactivación social y económica (2006, p. 321). Según estos autores, en 2006 fueron subsidiadas 37.212 Familias en Acción, con 124.342 niños en 35 municipios, sumado a 13.289 familias desplazadas en 37 municipios (p. 331). Para Nina Baltasar, "este programa contribuyó a disminuir la desnutrición crónica infantil de 22,9 % a 13,5 %, como lo muestra la encuesta de Profamilia de 2000" (2008, p. 466). También se ha mostrado que ha contribuido a mejorar la talla de los niños rurales de 0 a 2 años y a aumentar el peso de los niños urbanos (Roth, 2009, pp. 179-180). Sin embargo, para este último, no hubo un impacto del programa en niños entre 2 y 4 años de zonas urbanas. También se planteó que el programa aumentó la participación escolar de jóvenes entre 14 y 17 años (Attanasio *et al.*, 2010; Roth, 2009), hasta alcanzar una inscripción del 64 % en áreas rurales y un 82 % en áreas urbanas (Attanasio *et al.*, 2010).

Otros estudios más críticos mostraron que Familias en Acción no tuvo un impacto significativo para menores de 12 años, quienes usualmente suelen ir a la escuela (Roth, 2009). Respecto del trabajo infantil, Attanasio *et al.* afirmaron que "existe muy poca evidencia de que el programa en Colombia redujera significativamente el tiempo de los niños en actividades generadoras de ingreso, parece poco probable que el ingreso familiar se haya visto afectado negativamente a través de este canal" (2010, p. 202).

Entre 2006 y 2010 los estudios enfatizaron en aspectos como: 1) la crisis financiera del 2008, 2) los trastornos de ansiedad y depresión en adultos y niños pobres, 3) las campañas electorales, 4) las relaciones interfamiliares, 5) el empoderamiento femenino y, 6) la condicionalidad. En el año 2008 colapsó la burbuja inmobiliaria y bursátil de Estados Unidos y se generó un caos especulativo financiero global, seguido por una recesión económica mundial. Frente a este retador escenario, autores como Fernández y López-Calva pronosticaron un panorama inestable para América Latina. Según estos autores, pese a la tendencia decreciente, la desigualdad y la pobreza seguían siendo muy altas en la región y empezaban a mostrar retrocesos debido a la crisis económica. Además, planteaban que las mejoras en los indicadores sociales eran recientes y no consolidadas, y que muchos hogares, y los niños dentro de ellos, seguían siendo vulnerables a los efectos de este choque macroeconómico (2010, p. 4).

Autores como Horton se preguntaron por las opciones para mitigar los efectos de la crisis en la región y concluyeron que era necesario seguir financiando servicios esenciales específicos para las poblaciones

vulnerables. Los gobiernos debían identificar los servicios clave, las personas a las que apuntan y los medios (por ejemplo, transferencias monetarias condicionadas) (2009, p. 356). Otro tema de la literatura de la época fue la relación entre los PTMC y la reducción en los índices de trastornos de ansiedad y depresión. La pobreza significa vivir en una situación de incertidumbre constante, necesidades básicas insatisfechas y entornos sociales difíciles, condiciones estas que aumentan el estrés y pueden devenir en trastornos de depresión (Cutuli, Wiik y Herbers, 2010).

Entre las preocupaciones de los críticos a los PTMC estuvo su vinculación a campañas electorales. En México, por ejemplo, se mostró que algunos miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) amenazaron a los beneficiarios con retirar el programa si no votaban por el candidato de turno (Takahashi, 2008). También existió interés de ganar beneficios electorales en el Plan Jefas y Jefes de Hogar en Argentina, Bolsa Familia en Brasil y Familias en Acción en Colombia (Salama, 2009, p. 27). Por otro lado, Llanes Guardiola (2009) analizó el PTMC en el empoderamiento de las mujeres del municipio de Maicao (La Guajira, Colombia), con base en la existencia de una nueva categoría de líder como madre comunitaria. Para la autora, no necesariamente se puede hablar de un abuso por parte de los candidatos:

... así como algunas [madres] se atemorizan por la incertidumbre que generan los resultados electorales y la permanencia del subsidio, también hay otras que, debido a su amplia trayectoria en el liderazgo, han aprendido a negociar políticamente con alianzas estratégicas, de acuerdo con sus intereses, de manera voluntaria y sin obligaciones por haber tenido algún beneficio del Estado (p. 924).

Frente a las relaciones familiares y los PTMC, Espitia Carrascal y Montes Rotela realizaron un estudio de caso en el barrio Costa Azul del municipio de Sincelejo, Colombia, y afirmaron que "llama la atención el hecho de que los padres emplean como medio de coerción aspectos extrínsecos, pero muy significativos para los niños, como lo es el caso de la amenaza constante con la terminación de los subsidios condicionados del programa Familias en Acción" (2009, p. 102). Según estos autores, los padres involucraron los PTMC dentro de la crianza como "método de disciplinamiento" de los niños.

Frente al tema de aumentar el empoderamiento femenino con los PTMC existen dos posturas. Por un lado, se argumenta que las mujeres pueden tener una mayor influencia dentro de la familia al tener manejo directo del dinero, mejorar su autoestima y reducir las brechas educacionales entre hombres y mujeres (Meza y Pederzini, 2009, p. 198; Handa, Peterman, Davis y Stampini, 2009, pp. 1138-1139). Por otro lado, se argumenta que no existe un real empoderamiento femenino, pues los PTMC solo estarían reforzando la división de género del trabajo al darle más labores y responsabilidades a la mujer en el proceso de crianza de los hijos (Vizcarra, 2008, p. 164). Este argumento es compartido, a su vez, por Valencia Lomelí, quien planea que estos subsidios "también documentan una sobrecarga frecuente de mujeres con nuevas responsabilidades que emanan del programa mismo, y muchos

estudios encuentran que las transferencias de efectivo a las madres simplemente refuerzan una división tradicional del trabajo que limita estrictamente a las mujeres a los roles domésticos" (2008, p. 489).

Como puede observarse, desde el año 2000 ha existido una preocupación constante por la condicionalidad de las transferencias.

Minujín, Davidziuk y Delamónica (2007) han puesto en consideración el problema ético que conlleva reducir o eliminar los beneficios a una familia que no ha cumplido con las condiciones de los programas. Los autores mencionan que a pesar de que el "castigo" es muchas veces justificado por no haber cumplido, esta situación puede ser confrontada con muchos argumentos, como por ejemplo, saber claramente qué provocó la "falta" familiar (el no cumplimiento fue una opción elegida, u otros factores que llevaron a este desenlace). Además, es importante tener en cuenta si se trata de familias pobres que necesitan la ayuda porque carecen de otros recursos. De ser así, deberían recibirla más allá del cambio o no de actitud (p. 127). Para Rivera Castiñeira, Currais Nunes y Rungo (2009):

Aunque no esté claro si las condiciones impuestas a los beneficiarios contribuyen a lograr este resultado o si transferencias no condicionadas permitirían lograr el mismo efecto a corto plazo, un mayor nivel de renta se refleja en un consumo de alimentos mayor y más variado, lo cual, a su vez, debería tener un impacto positivo sobre el estado nutricional de las personas (p. 95).

En síntesis, entre 2006 y 2010 varias evaluaciones se enfocaron en analizar los efectos de la focalización, con el fin de hacer más eficientes los recursos escasos como consecuencia de la crisis financiera de 2008. Los estudios también documentaron la expansión sin precedentes de este tipo de subsidios, por lo que se cuestionó la pertinencia de mantener una población objetivo tan numerosa, y se realizaron múltiples evaluaciones de impacto sobre la pobreza y la desigualdad, principalmente para Brasil, México, Chile, Colombia y Argentina. Los programas se empezaron además a relacionar con efectos en los trastornos de ansiedad y depresión, las campañas electorales, las relaciones intrafamiliares, el empoderamiento femenino y los efectos de la condicionalidad. Los principales argumentos usados para defender los PTMC fueron que estos favorecían la acumulación de capital humano, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el acceso a servicios sociales, los efectos distributivos del ingreso y la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza (Frenk y Horton, 2009).

LA CONSOLIDACIÓN DE LOS PTMC Y SU INCIDENCIA MÁS ALLÁ DE LA SALUD, LA EDUCACIÓN Y LA ALIMENTACIÓN (2011-2018)

Entre 2011 y 2018, muchos PTMC en América Latina eran permanentes y se habían consolidado como políticas de Estado. En Colombia, se expidió la Ley 1532 de 2012 "Por medio de la cual se adoptaron las medidas de funcionamiento del programa Familias en Acción" (Congreso

de Colombia, 2012). Durante estos años, la preocupación principal de la literatura fue evaluar los resultados a largo plazo y mostrar sus efectos en la educación, el acceso a la salud y la disminución de la pobreza. Los análisis de estos años han buscado además mostrar las variaciones que han tenido los PTMC según la tendencia política de los gobernantes en el poder y su incidencia en las campañas electorales.

En estos años se tuvo especial interés por explicar el triunfo político de Luis Inácio Lula Da Silva y Dilma Rousseff, en Brasil. Por un lado, algunos afirman que no existe una relación determinante entre el apoyo a Lula y Rousseff y la pertenencia al PTMC brasileiro Bolsa Familia. En esta línea se encuentra Hevia (2011), quien sostiene que "en general los entrevistados afirman que en BF no operan intermediarios o *brokers* amenazando con quitar el programa si no votan por el partido del gobierno, o bien si operan (como eventualmente lo harían en época electoral) no lo hacen de forma institucionalizada, continuada y regularmente" (pp. 231-232). Fried también (2012) defiende esta postura: "mientras que la manipulación política del programa puede ocurrir a nivel local, mi trabajo de campo ha encontrado que esto es cada vez más raro. Adicionalmente, la estructura del programa y la publicidad del Gobierno federal dejan claro que Bolsa Familia es un beneficio federal" (p. 1049). Finalmente, Borges Sugiyama y Hunter (2013) sostienen que "la abrumadora mayoría percibió rápidamente a Bolsa Familia como una forma no clientelista de alivio de la pobreza, muy diferente de la habitual manipulación política y negociación" (p. 58).

Por otro lado, hay estudios que relacionan positivamente la implementación del PTMC Bolsa Familia y el apoyo político a Dilma Rousseff. De Almeida Junior y Souza sostienen que, sin el apoyo de las beneficiarias de Bolsa Familia de la región Nordeste de Brasil, Rousseff hubiera tenido cerca de dos millones de votos menos; el equivalente a 11,6 % del total de votos (2015, p. 21). Sin embargo, gran parte de los votantes de Rousseff pueden atribuirse a una mezcla entre el apoyo a Lula y sus políticas sociales, incluido el PTMC: "Los resultados indicaron que tanto Bolsa Familia como Lula fueron importantes en la votación de Dilma (tanto en la primera como en la segunda vuelta). Es decir, incluso controlando la votación obtenida por Lula, el BF continuó siendo importante para la elección" (Matos, Alves y de Mendonça, 2015, p. 560). A pesar de los impactos inmediatos que pudieran tener los PTMC sobre las elecciones democráticas, no se ha demostrado su capacidad de lograr transformaciones políticas a largo plazo (Zucco Jr., 2013).

Para Colombia, Barrios González analizó la presencia del programa Familias en Acción en el municipio de Soacha, Cundinamarca, y su relación con la participación electoral. La autora explica que las reuniones de madres han sido usadas como lugar de campaña: "La estructura organizacional masiva de Familias en Acción en ocasiones permite la irrupción de actores políticos locales y nacionales en los espacios de socialización del programa" (2011, p. 157). Así, Cante y Ramírez Montenegro manifestaron que, "según información expuesta por varios medios de comunicación nacionales, durante la campaña

presidencial colombiana de 2010, en repetidas ocasiones los beneficiarios de subsidios del programa Familias en Acción fueron contactados a través de sus líderes quienes les solicitaron asistir a reuniones como condición de permanencia en el programa" (2011, p. 34). Por otro lado, Barrios González (2011) plantea que, en términos reales, la participación electoral aumenta, aunque no necesariamente en favor del candidato que promete la continuidad del programa (2011, pp. 159-162). Finalmente, para un análisis de la influencia de los PTMC en procesos electorales latinoamericanos, véase Bucheli (2015) y Sanches Corrêa (2016).

Los estudios también se han preocupado por mostrar los énfasis de estos programas de asistencia social como es el caso de Barrientos, quien planteó una tipología basada en tres tipos ideales. En la primera clasificación están los PTMC que suministran dinero en efectivo a hogares en situación de pobreza, que ejemplifica con el caso de las pensiones no contributivas (existente en países como Argentina, Uruguay y Chile). En la segunda, las transferencias de ingresos y servicios combinan suplementos al ingreso con la provisión o el uso de servicios básicos (caso de Progres - Oportunidades de México), y en la tercera están los programas integrados de combate a la pobreza que ofrecen transferencias a medida y acceso preferencial a servicios (2012, p. 70). Otros análisis han permitido comprender en qué circunstancias estos programas contribuyeron a la disminución de la pobreza. En particular, en el caso de Argentina, la Asignación Universal por Hijo se complementó con estrategias para ampliar condiciones de acceso a la educación, los servicios de salud y mejoras del salario mínimo, además de romper lógicas puramente contributivas para acceder a la protección social (Alonso y Di Costa, 2015).

La centralidad en los aspectos monetarios ha llevado a que estudios como los de Lampis señalen que la conceptualización y la medición de la pobreza con base en los ingresos y el consumo ha dejado de lado asuntos fundamentales como que los riesgos son construidos socialmente y determinados políticamente, y se relacionan con los determinantes de la pobreza y sus múltiples dimensiones, con las diferentes capacidades y libertades, y con el reconocimiento de la protección como derecho. Para este autor, "el problema de la vulnerabilidad no es un asunto de mejorar la focalización sino de seguridad humana y de centralidad de la persona en la política pública" (2011, p. 231).

Con especial interés, los estudios han buscado mostrar los resultados de los PTMC después de 20 años de su implementación (Ibarrán, Medellín, Regalia y Stampini, 2017). La apuesta ha sido indagar hasta qué punto este enfoque de política social ha logrado romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, en tanto los niños que empezaron a tener beneficios de este subsidio hace dos décadas, hoy son jóvenes que deberían tener mejores condiciones que sus padres para acceder al mercado laboral. Según estos autores, los PTMC han sido inequívocamente efectivos en incrementar el consumo de los hogares beneficiarios, así como en reducir la incidencia y, especialmente, la intensidad de la pobreza y la desigualdad (p. 2). No obstante esta postura, otros autores cuestionan el impacto

de las transferencias condicionadas en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, Hevia (2016) planteó que estrategias para combatir la pobreza, como Progresá en México, generan déficits en la construcción de ciudadanía y contribuyen a que se confunda un programa para aliviar la pobreza con toda la política social, lo que ha generado más fragmentación de las acciones y mayores riesgos de vulnerabilidad en algunos sectores de la población.

Como plantean Cecchini y Martínez, "tras la etiqueta de transferencias monetarias condicionadas, hay una diversidad de enfoques y de innovaciones locales-nacionales. Algunos programas tienen condicionalidades más estrictas para los beneficiarios (tipo Progresá en México), otros son más flexibles (tipo Bolsa Familia en Brasil), y otros más funcionan como redes de coordinación programática con condicionalidades (como Chile Solidario)" (2011, p. 180).

CONCLUSIONES

Los PTMC latinoamericanos comenzaron a mediados de los años noventa como un intento por superar la pobreza, se expandieron a casi todos los países de la región y se consolidaron como el eje central de la protección social. La preocupación por la reducción de la pobreza pasó de concentrarse en las áreas rurales para extenderse a las zonas urbanas. A la vez que se extendía la implementación de estos programas, la definición de pobreza dejó de limitarse a falta de ingresos y necesidades básicas insatisfechas, para incluir las carencias en materia de capital humano y de capacidades de las familias para enfrentar los riesgos sociales. La pobreza empezó a incluirse en las agendas públicas como una vulnerabilidad ante situaciones negativas y una carga que habría de pasarse de generación en generación, de no implementarse acciones de asistencia social. En esta perspectiva, el Estado es el gestor de los recursos de la protección social que deben dirigirse a los más pobres. Los beneficiarios de los PTMC, por su parte, fueron vistos como consumidores potenciales que requieren mejorar condiciones de salud y educación para articularse a las dinámicas del mercado y romper los círculos intergeneracionales de la pobreza. Mientras, los organismos internacionales se consolidaron como actores clave que cofinancian, difunden y lideran evaluaciones *ex ante* y *ex post* de esta forma de política social.

Con la expansión de estos programas, la estrategia de focalizar recursos y poblaciones se instaló como el mecanismo eficiente de redistribución social, en oposición a los enfoques universalistas. Según Lavinas (2017), el predominio de las transferencias de ingresos va en detrimento de los servicios desmercantilizados y de la lógica de garantizar el acceso a derechos ciudadanos.

Este trabajo buscó contrastar las posturas y valoraciones de los actores que analizan los programas y encontró que, pese a que la mayor divulgación de los PTMC se ha realizado desde instancias como el Banco Mundial, que a la vez ha articulado grupos de académicos y *think tanks*, lo que ha conformado una red de profesionales o grupos de expertos que

comparten un marco interpretativo que valida las propuestas enfocadas en los estímulos económicos y las condicionalidades (Osorio, 2018), también existe un grupo de análisis críticos que han mostrado que dichos programas responden a lógicas que buscan estimular la participación en el consumo de bienes y servicios mediante acciones asistenciales que desconocen las múltiples dimensiones de la pobreza. En general, no puede decirse que exista un consenso sobre los efectos positivos de estas estrategias en la transmisión intergeneracional de la pobreza, ni en el aumento del capital humano de las familias beneficiarias de los subsidios.

Aunque los PTMC han conservado elementos comunes en el tiempo y se han mantenido vigentes pese a la presencia de gobiernos con tendencias políticas diferentes, también han tenido variaciones en la forma como establecen las condicionalidades, los montos de los apoyos económicos y los tipos de coordinación que establecen con otras políticas sociales. Por ejemplo, los casos de Bolsa Familia en Brasil y la Asignación Universal por Hijo en Argentina, se articularon a otros programas y políticas sociales, buscando extender los beneficios de la protección social más allá de los subsidios monetarios.

Aún hay muchas dudas sobre la conveniencia de mantener estos programas y su idoneidad para reducir la pobreza y la desigualdad. Aunque varios estudios han mostrado que contribuyen a mejorar las condiciones de vida, también es evidente que no han resuelto la desigualdad estructural ni han tenido impacto significativo en la reproducción intergeneracional de la pobreza, que era uno de sus fines fundamentales.

REFERENCIAS

- Agudo, A. (2015). *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo*. México: Universidad Iberoamericana.
- Alonso, G. y Di Costa, V. (2015). Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social Argentina 2003-2011. *Estudios sociológicos*, 33(97), 31-62.
- Álvarez, C., Devoto, F. y Winters, P. (2008). Why do beneficiaries leave the safety net in Mexico? A study of the effects of conditionality on Dropouts. *World Development*, 36(4), 641-685.
- Attanasio, O., Fitzsimons, E., Gómez, A., Gutiérrez, M. I., Meghir, C. y Mesnard, A. (2010). Children's schooling and work in the presence of a Conditional Cash Transfer Program in rural Colombia. *Economic Development and Cultural Change*, 58(2), 181-210.
- Azuero Rodríguez, A. R. (2009). Capital social e inclusión social: algunos elementos para la política social en Colombia. *Cuadernos de Administración* (41), 151-168.
- Banco Mundial (2001-2003). *Índice de Gini*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/si.POV.GiNi?locations=BR>.
- Banco Mundial (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*. Bogotá: Mayol Ediciones S.A.

- Barrientos, A. (2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas: ¿hacia una protección social fragmentada? *Nueva Sociedad*, 239.
- Barrios González, M. (2011). Clientelismo y Familias en Acción: una mirada desde lo local. *Ópera*, 11, 147-164.
- Becerra-Posada, F., Berwich, D., Bhutta, Z., De Savigny, D., Haines, A., Lumbiganon, P. et al. (2004). Informed choices for attaining the Millennium Development Goals: Towards an international cooperative agenda for health-systems research. *The Lancet*, 364, 997-1003.
- Bonal, X. (2005). La política de las omisiones: globalización, educación y pobreza en América Latina. *Revista Colombiana de sociología* (25), 81-104.
- Borges Sugiyama, N. y Hunter, W. (2013). Whither Clientelism? Good Governance and Brazil's "Bolsa Família" Program. *Comparative Politics*, 46(1), 43-62.
- Bourguignon, F., Ferreira, F. H. y Leite, P. G. (2003). Conditional Cash Transfers, schooling, and child labor: Micro-simulating Brazil's Bolsa Escola Program. *The World Bank Economic Review*, 17(2), 229-254.
- Bucheli, J. F. (2015). Conditional cash transfer schemes and the policisation of poverty reduction strategies. *Análisis político* (83), 19-31.
- Cante, F. y Ramírez Montenegro, V. (2011). ¿Son libres los votantes en Colombia? *Desafíos*, 23(1), 15-55.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cecchini, S. y Martínez, M. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017a). La pobreza aumentó en 2016 en América Latina y alcanzó al 30,7 % de su población, porcentaje que se mantendría estable en 2017. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/test-comunicado>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017b). *Programas de transferencias monetarias condicionadas*. Recuperado de <https://dds.cepal.org/bdptc/pais/?id=ve>.
- Congreso de Colombia (2012). *Ley 1532*. Recuperado de <http://www.dps.gov.co/ent/gen/trs/Documents/Ley%201532%20de%202012%20-%20Familias%20en%20Acci%C3%B3n.pdf>.
- Cutuli, J., Wiik, K. L. y Herbers, J. E. (2010). Cortisol function among early school-aged homeless. *Psychoneuroendocrinology*, 833-845.
- Das, J., Do, Q.-T. y Ozler, B. (2005). Reassessing conditional cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 20(1), 57-80.
- De Almeida Junior, P. M. y Souza, T. C. (2015). Estimativas de votos da presidente Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2010 sob o âmbito do Bolsa Família. *Ciência e Natura*, 37(1), 12-22.
- De Janvry, A., Finan, F., Sadoulet, E. y Vakis, R. (2006). Can conditional cash transfer programs serve as safety nets in keeping children at school and from working when exposed to shocks? *Journal of Development Economics*, 79, 349-373.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2006). Making Conditional cash transfer programs more efficient: Designing for maximum effect of the conditionality. *The World Bank Economic Review*, 20(1), 1-29.

- Espitia Carrascal, R. E. y Montes Rotela, M. (2009). Influencia de la familia en el proceso educativo de los menores en el barrio Costa Azul de Sincelejo (Colombia). *Investigación & Desarrollo*, 17(1), 84-105.
- Fernández, A. y López-Calva, L. F. (2010). Transitory shocks, permanent effects: Impact of the economic crisis on the well-being of households in Latin America and the Caribbean. *Estudios económicos*, 25(1), 3-35.
- Freije, S., Bando, R., Arce, F., Medina, C. y Bernal, R. (2006). Conditional transfers, labor supply, and poverty: Microsimulating opportunities [with Comments]. *Economía*, 7(1), 73-124.
- Frenk, J. y Horton, R. (2009). Evidence for health-system reform: a call to action. *The Lancet*, 368, 3-4.
- Fried, B. J. (2012). Distributive politics and conditional cash transfers: The case of Brazil's Bolsa Família. *World Development*, 40(5), 1042-1053.
- Gertler, P. (2004). Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA'S control randomized experiment. *The American Economic Review*, 94(2), 336-341.
- Gillespie, D. (2004). Buying health in Honduras. *The Lancet*, 364, 1996-1997.
- Gonnet, C. (2018). *¿Aprendiendo o emulando? Cómo se difuminan las políticas sociales en América Latina*. Santiago de Chile: LOM editores.
- Gwatkin, D. R., Bhuiya, A. y Victora, C. G. (2004). Making health systems more equitable. *The Lancet*, 1273-1280.
- Handa, S., Peterman, A., Davis, B. y Stampini, M. (2009). Opening up Pandora's box: The effect of gender targeting and conditionality on household spending behavior in Mexico's Progresa Program. *World Development*, 37(6), 1129-1142.
- Heinrich, C. J. (2007). Demand and supply-side determinants of conditional cash transfer program effectiveness. *World Development*, 35(1), 121-143.
- Hevia, F. J. (2011). Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil. *América Latina hoy*, 57, 205-238.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2009). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1), 73-106.
- Horton, R. (2009). The global financial crisis: An acute threat to health. *The Lancet*, 373, 355-356.
- Ibarrán, P., Medellín, M., Regalia, F. y Stampini, M. (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas: buenas prácticas a 20 años de implementación*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lampis, A. (2011). Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia. *Revista de estudios sociales* (41), 107-121.
- Lavinas, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. *New Left Review*, (84), 7-48.
- Lavinas, L. (2017) *The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox*. New York: Palgrave Macmillan.
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progresa - Oportunidades de México*. Washington: Banco Mundial.

- Llanes G. C. (2009). Desafíos y adaptaciones en el liderazgo femenino sociopolítico. Programa Familias en Acción en Maicao-La Guajira, Colombia. *Estudios Sociológicos*, 27(81), 909-932.
- Magalhães, R., Burlandy, L. y Castro Maia Senna, M. d. (2007). Desigualdades sociais, saúde e bem-estar: oportunidades e problemas no horizonte de políticas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6), 1415-1421.
- Matos Magalhães, A., Alves da Silva, M. E. y de Mendonça Dias, F. (2015). Eleição de Dilma ou segunda reeleição de Lula? Uma análise espacial do pleito de 2010. *Opinião Pública*, 21(3), 535-573.
- Meza González, L. y Pederzini Villarreal, C. (2009). Migración internacional y escolaridad como medios alternativos de movilidad social: el caso de México. *Estudios Económicos* (número extraordinario), 163-206.
- Minujín, A., Davidziuk, A. y Delamónica, E. (2007). El *boom* de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos? *Salud colectiva*, 3(2), 121-131.
- Molano Aponte, D. A. y Franco, J. P. (2006). La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática. *Desafíos*, 14, 318-337.
- Mosse, D. (2005). Global governance and the ethnography of international AID. En D. Mosse y D. Lewis, *The Aid Effect. Giving and Governing in International Development* (pp. 1-36). London: Pluto Press.
- Muñoz Izquierdo, C. (2008). Algunas aportaciones del INIDE al análisis y planeación del futuro de la Educación Básica. *Revista electrónica sinéctica*, (30), 1-24. 159, N° 25, julio-diciembre de 2019, pp. 213-232.
- Nina Baltazar, E. (2008). Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia. *Papel político*, 13(2), 449-471.
- Nussbaum, M. (2003). Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economies*, 9(2-3), 33-59.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2018). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿qué son?* Recuperado de <http://portal.onu.org.do/republica-dominicana/objetivos-desarrollo-milenio/7>.
- Palmer, N., Mueller, D. H., Gilson, L., Mills, A. y Haines, A. (2004). Health financing to promote access in low income settings-how much do we know? *The Lancet*, 364, 1365-1370.
- Rawlings, L. B. y Rubio, G. M. (2005). Evaluating the impact of Conditional Cash Transfer Programs. *The WorldBankResearch Observer*, 20(1), 29-55.
- Repetto, F. y Chudnovsky, M. (2009). Las políticas sociales en la Argentina reciente: avances y desafíos desde una perspectiva progresista. En Y. Quiroga y A. Canzani, *Consenso Progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del cono sur* (pp. 15-45). Santiago de Chile: CEPAL.
- Rivera Castiñeira, B., Currais Nunes, L. y Rungo, P. (2009). Impacto sobre el estado de salud de los programas de transferencia condicionada de renta: el programa Bolsa Familia de Brasil. *Revista española de salud pública*, 83(1), 85-97.
- Roth Deubel, A.-N. (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". *Reforma y democracia - Revista del CLAD*, (45), 161-186.

- Salama, P. (2009). La protección social en América Latina: algunos puntos sobre los sistemas de pensiones. *Revista de Políticas públicas*, 13(1), 21-29.
- Sanches Corrêa, D. (2016). Transferência de renda e eleições: A trajetória latino-americana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31(90), 99-114.
- Skoufias, E. (2007). Poverty alleviation and consumption insurance. *The Journal of Socio-Economics*, 36, 630-649.
- Skoufias, E., Parker, S. W., Behrman, J. R. y Pessino, C. (2001). Conditional Cash Transfers and their impact on child work and schooling: Evidence from the Progreso Program in Mexico [with Comments]. *Economía*, 2(1), 45-96.
- Soares, S., Guerreiro Osório, R., Veras Soares, F., Medeiros, M. y Zepeda, E. (2009). Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. *Estudios económicos* (número extraordinario), 207-224.
- Takahashi, Y. (2008). La economía política del alivio de la pobreza: el caso de Progreso en México. *México y la Cuenca del Pacífico*, 11(31), 59-94.
- Teichman, J. (2008). Redistributive conflict and social policy in Latin America. *World Development*, 36(3), 446-460.
- The Lancet* (2004). Mexico, 2004: Global health needs a new research agenda. *The Lancet*, 1555-1556.
- Valencia Lomelí, E. (2008). Conditional Cash Transfers as social policy in Latin America: An assessment of their contributions and limitations. *Annual Review of Sociology*, 34, 475-498.
- Veras Soares, F., Perez Ribas, R. y Guerreiro Osório, R. (2010). Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, 45(2), 173-190.
- Vizcarra Bordi, I. (2008). Entre las desigualdades de género: un lugar para las mujeres pobres en la seguridad alimentaria y el combate al hambre. *Argumentos*, 21(57), 171-170.
- Zucco Jr., C. (2013). When payouts pay off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002-10. *American Journal of Political Science*, 57(4), 810-822.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos* (38), 39-64.

Notas

1"En 2014, 28,5 % de la población de la región se encontraba en situación de pobreza (168 millones de personas), porcentaje que aumentó a 29,8 % en 2015 (178 millones) y a 30,7 % en 2016 (186 millones de personas). Mientras la pobreza extrema pasó del 8,2 % en 2014 (48 millones de personas) al 10 % en 2016 (61 millones de personas)" (CEPAL, 2017a).

2En este trabajo la política social se entiende como un conjunto de decisiones y acciones del Estado en los ámbitos de educación, salud, vivienda y protección social (que incluyen la superación de la pobreza). Procura estabilizar aspectos como el ingreso, el acceso a bienes y servicios, a oportunidades, y, en suma, al bienestar (Gonnet, 2018; Reppetto y Chudnovsky, 2009).

3Este programa proporcionaba subsidios monetarios a familias pobres con niños entre 6 y 14 años. Llegó a cubrir el 80 % de la población destinataria y estaba enfocado en

reducir las tasas de abandono escolar, y a contribuir a la disminución del trabajo infantil (Lavinas, 2014, p. 16).

4En sus inicios, Progresá se concentró en las familias rurales pobres. En 2001, cambió su nombre a Oportunidades, para expandirse a zonas urbanas e incorporar otras transferencias como el apoyo a adultos mayores y la ampliación de los apoyos alimentarios.

5Para el caso del PTMC Bolsa Escola (2001-2003), se señala una reducción del coeficiente de Gini en medio punto (Bourguignon, Ferreira y Leite, 2003). En el año 2001, el coeficiente de Gini de Brasil fue 58,4, y en 2003 fue 57,6 (Banco Mundial, 2001-2003). Sin embargo, el estudio no es concluyente en tanto no se demuestra la relación directa entre el programa Bolsa Escola y la reducción del coeficiente de Gini nacional.

6Progresá ha desarrollado un esquema que incluye transferencias en especie, como suplementos alimenticios a las embarazadas y los recién nacidos, apoyos de tipo monetario y acciones de prevención y promoción de la salud. La entrega de las transferencias ha buscado hacerse prioritariamente a las madres de familia, con el fin de combatir la discriminación hacia las mujeres.

7En esta diversidad de aportes podemos encontrar puntos de convergencia en las definiciones, tales como: i) el capital social reside en las relaciones sociales; ii) suple la carencia de otros recursos en contextos de pobreza; iii) se fundamenta en la confianza, la reciprocidad, la capacidad de asociación, la acción colectiva y la cooperación; iv) es un activo intangible que se puede expresar en réditos económicos (Azúero, 2009, p. 155).

Para citar este artículo: Uribe Gómez, M., Vásquez Russi, C. M. (2019). Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza. CEPAL, 25, 213-232. DOI: <http://doi.org/10.18601/16578651.n25.11>