
políticas sociales

Programas de reducción de la
pobreza en América Latina. Un
análisis de cinco experiencias

Pablo Villatoro S.



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, mayo de 2004

Este estudio fue preparado por Pablo Villatoro S., consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio forma parte de las actividades desarrolladas por RISALC (Red en línea de instituciones sociales de América Latina y el Caribe), tendientes a generar mejores condiciones para la difusión e intercambio de experiencias y buenas prácticas entre instituciones y especialistas en pobreza, políticas sociales y equidad. Actualmente, son llevadas a cabo por la CEPAL como un componente del proyecto "Mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social" (Proyecto NET/00/087), que cuenta con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322524-6

LC/L.2133-P

Nº de venta: S.04.II.G.62

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Conceptos preliminares sobre las transferencias monetarias condicionadas	9
II. Experiencias de transferencias monetarias condicionadas en América Latina	13
A. El caso de Bolsa Escola en Brasil.....	13
B. El caso del Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) en Brasil	16
C. El caso del Programa Familias en Acción en Colombia.....	19
D. El caso de la Red de Protección Social en Nicaragua.....	20
E. El caso del Programa Oportunidades (ex -PROGRESA) en México.....	23
III. Consideraciones finales	29
Bibliografía	35
Serie Políticas Sociales números publicados	37

Resumen

En este documento se desarrolla un análisis descriptivo –comparativo de las experiencias de cinco programas de reducción de la pobreza en América Latina, que operan en la modalidad de transferencias monetarias condicionadas para incrementar el capital humano y los niveles de bienestar en la salud y nutrición de los grupos más vulnerables. En la primera parte, se exponen los elementos teóricos que fundamentan la apuesta de implementación de los programas de transferencias condicionadas. Luego, se analizan las experiencias de cada uno de los programas, en lo referido a sus objetivos, componentes, mecanismos de focalización, procesos de implementación y se analiza la evidencia empírica en torno a sus impactos y costos–efectividad. Por último, se presenta un análisis comparativo, del cual se extraen recomendaciones y elementos que podrían constituirse en buenas prácticas al momento de diseñar e implementar este tipo de programas.

Introducción

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas se establecieron como metas de desarrollo para el 2015 la reducción a la mitad de la población en situación de pobreza y hambre, el aseguramiento de la cobertura universal de la educación primaria, el acceso equitativo a todos los niveles de educación y la reducción significativa de los indicadores de mortalidad materno – infantil. Se ha enfatizado especialmente qué, para cumplir con las metas del Milenio, se requiere del compromiso del sector público para la implementación de estrategias y programas multi sectoriales, focalizados en los grupos más pobres y vulnerables, que contribuyan simultáneamente al logro de los objetivos propuestos (Naciones Unidas, 2001).

En este documento se desarrolla un análisis descriptivo - comparativo de cinco experiencias de implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina, los cuáles intervienen, simultáneamente o por separado, en los ámbitos de reducción de la pobreza, mejoramiento de los niveles de educación e incremento de los niveles de bienestar en la salud materno infantil de poblaciones pobres y vulnerables. Estas iniciativas constituyen experiencias innovadoras en la región, en tanto difieren de los mecanismos tradicionalmente utilizados para atender los problemas de los grupos más pobres (subsidios a la oferta y transferencias no condicionadas a la demanda), y pueden constituirse en instrumentos pertinentes y relevantes para cumplir con las metas establecidas en la Cumbre del Milenio.

El presente documento se estructura de la siguiente manera: en la primera parte, se analizan algunos elementos teórico – conceptuales que fundamentan la apuesta de implementación de los programas de transferencias condicionadas. En la segunda sección, se desarrolla un análisis de las experiencias de los programas Bolsa Escola, PETI, Familias en Acción, Red de Protección Social y Oportunidades (Ex – Progresá), en lo referido a sus objetivos, componentes, mecanismos de focalización y evidencia empírica en torno a sus impactos y costo – efectividad. En el capítulo final se efectúa, a modo de conclusión, un breve análisis comparativo, del cual se desprenden algunas recomendaciones de política y se identifican algunos elementos que podrían constituirse en buenas prácticas al momento de diseñar e implementar este tipo de programas.

I. Conceptos preliminares sobre las transferencias monetarias condicionadas

Los programas que condicionan las transferencias monetarias a la realización de inversiones en capital humano por parte de sus beneficiarios se insertan en el contexto de una nueva generación de políticas sociales, que se orientan al manejo, la administración o gestión de riesgos sociales. Este modelo conceptual se funda en el postulado básico de que los individuos, las familias y las comunidades se encuentran expuestas a riesgos múltiples que provienen de diferentes fuentes. Así, los grupos más pobres están en una situación de mayor exposición al riesgo que los segmentos no pobres, debido a que tienen menos acceso o son excluidos de los dispositivos institucionales más eficaces de gestión de riesgos y a que evidencian una menor acumulación de capital humano y social (Rawlings, 2002).

Esta situación de mayor vulnerabilidad hace que los individuos y hogares más pobres muestren una menor predisposición a emprender actividades que presentan mejores retornos (pero que a la vez requieren una mayor toma de riesgos) y que se encuentren en peores condiciones para afrontar eventos de crisis económica. Así, los mecanismos de enfrentamiento de crisis más utilizados por los pobres se basan en la auto protección y en estrategias de mitigación informales, familiares y comunitarias, cuyas ineficiencias pueden conducir a la reducción permanente del capital humano de los pobres (por ejemplo, retirar a los niños de la escuela como respuesta a una caída en los ingresos monetarios) y por tanto, a la perpetuación del ciclo de la pobreza.

De esta manera, una política de red de protección social¹ que pretenda desarrollar una gestión eficiente de los riesgos sociales debe cumplir con dos funciones: estructural y contra cíclica. La primera función, que es la que desempeñan los programas de transferencias monetarias condicionadas, está destinada a la protección de los individuos y hogares que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad crónica o estructural, previniendo los efectos negativos de las pérdidas y las privaciones en los medios de subsistencia, ya sea mediante estrategias de mitigación o enfrentamiento (que implican el desarrollo de acciones para la reducción o atenuación del impacto de una crisis con anterioridad o posterioridad a su ocurrencia). Por su parte, la segunda función implica el desarrollo de acciones para proteger a las familias que están levemente por sobre la línea de pobreza.

Por tanto, los nuevos programas de transferencias condicionadas que se han implementados durante los últimos años en América Latina se basan en la premisa de que una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición, déficit que resulta de la interacción entre los problemas de acceso de los pobres a los dispositivos institucionales de gestión de riesgos y las estrategias ineficaces de enfrentamiento utilizadas por los segmentos más vulnerables. En consecuencia, estos programas buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar los incentivos necesarios para mantener e incrementar la inversión en capital humano en los individuos y familias pobres (CEPAL, 2000).

Este nuevo énfasis en el subsidio a la demanda mediante la generación de incentivos a la inversión en capital humano se justifica si se toma en cuenta la evidencia empírica. En rigor, algunos estudios han mostrado que los efectos en la acumulación de capital humano educacional (incremento de la matrícula escolar y reducción del trabajo infantil) de las modalidades tradicionales de transferencias no condicionadas son bastante pequeños (Skoufias y Parker, 2001). Luego, las transferencias condicionadas a la inversión en capital humano educacional podrían ser más eficaces que las intervenciones tradicionales, debido a que el condicionamiento reduciría el precio sombra de la escolarización, lo cual simultáneamente reforzaría el efecto ingreso de la transferencia, siempre y cuando la asistencia a la escuela y el trabajo infantil sean sustitutos entre sí.

Skoufias y Parker (2001) proponen un modelo económico para comprender las modalidades en que las transferencias condicionadas podrían interactuar con las preferencias y restricciones de ingresos enfrentadas por las familias beneficiarias. En este modelo se plantea que las condiciones planteadas por el programa afectarían diferencialmente la asignación de tiempos en la familia, lo que dependería de las preferencias del hogar y de su posición presupuestaria anterior a la implementación del programa. En el caso de los hogares para los cuales las condiciones del programa sean vinculantes (sus niños no están en la escuela), el programa tendría efectos de ingreso y sustitución, que reforzarían su impacto. Entre los hogares que no estén en esa situación, la intervención sólo tendría efectos en los ingresos monetarios.

Más específicamente, en la medida en que un niño destine más tiempo al trabajo y menos a la escuela, la familia podrá consumir bienes adicionales, cuyo valor monetario está dado por el salario de mercado que se paga por el trabajo infantil. En otros términos, en la medida en que un niño deje de usar su tiempo en actividades laborales e incremente su asistencia a la escuela, menos bienes adicionales podrá consumir el grupo familiar. Si se relacionan estas asignaciones presupuestarias con el supuesto de maximización de la utilidad, se puede concluir que habrá un monto mínimo de transferencia condicionada que resultará en incentivos > 0 para enviar los niños a

¹ Se entiende por redes de protección social a los “conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición económica” (Graham, 1994, citado en CEPAL, 2000, p. 190).

la escuela. Así, para Skoufias y Parker (2001), las transferencias condicionadas con montos superiores a este mínimo tendrían una alta probabilidad de lograr efectos positivos en la escolarización de los niños.

Entre las principales limitaciones que podrían tener las aproximaciones de subvención a la demanda por medio de transferencias monetarias, se puede plantear que estos modelos no incorporan los factores culturales y psicosociales que podrían incidir en las elecciones, preferencias y conductas de los sujetos, y que no toman en cuenta las imperfecciones de los mercados. Así, de no cumplirse en la práctica los supuestos básicos sobre los que se configuran estos modelos, se estaría incurriendo en un riesgo importante de no alcanzar los resultados esperados. Tal como indica CEPAL (2000), constituyen obstáculos a las intervenciones de subsidio a la demanda: a) que los padres de familias pobres² no siempre actúan como consumidores racionales, b) que el mercado educacional no es transparente en términos de oferta y, c) que la educación no puede ser considerada exclusivamente como un bien de consumo.

Desde una perspectiva más empírica, se ha indicado que un incremento en la asistencia escolar del niño no necesariamente implicaría una reducción en la incidencia e intensidad de todas las clases de trabajo infantil, dado que la escolarización no funciona en todos los eventos como un sustituto del empleo de los niños. Por ejemplo, en la evaluación de impacto del programa de transferencias condicionadas de educación y salud de Bangladesh se encontró que sólo un 25% de la reducción en los indicadores del trabajo infantil era explicado por la escolarización, lo que implica que el aumento en la asistencia escolar tuvo lugar en un 75% debido a la disminución del tiempo libre de los niños (Ravallion y Wodon, 1999). Por otra parte, también es importante saber si los programas de transferencias condicionadas tienen la capacidad de provocar cambios en las creencias, valoraciones y percepciones de las familias con relación a la educación y el trabajo infantil, debido a que la inexistencia de modificaciones en este aspecto podría hacer que los efectos de las intervenciones no sean sostenibles en el mediano y largo plazo.

Al mismo tiempo, un incremento en la demanda por servicios educacionales podría generar externalidades negativas si es que la oferta se mantiene constante, lo cual indica la necesidad de implementar subsidios compensatorios para elevar la cantidad y calidad de la oferta educacional. También se ha señalado la importancia de analizar la recepción de los actores escolares institucionales (profesores y directivos) de la nueva demanda generada por las transferencias condicionadas y de establecer si estos subsidios a la demanda indirectamente tienen la potencia suficiente como para provocar mejoras en los aprendizajes de los niños más pobres. Igualmente, se han planteado preguntas en torno a cuál sería la manera más costo – efectiva para mejorar el acceso a la educación e incrementar el capital humano de las familias pobres, considerando como alternativa a las transferencias condicionadas (subsidio a la demanda) la expansión de la oferta educacional (Skoufias y Parker, 2001; Coady y Parker, 2002).

En lo relativo a los ingresos monetarios, se ha propuesto que los efectos de las transferencias monetarias condicionadas podrían ser limitados, debido a la situación de extrema vulnerabilidad de las familias que reciben los beneficios (por ejemplo, las intervenciones podrían ser efectivas en la disminución de la brecha de pobreza, pero no en su superación), y que no necesariamente las transferencias monetarias, por la vía del aumento de los ingresos de las familias ayudarían en todas las condiciones a mejorar la calidad de la alimentación de los más pobres. Específicamente, la literatura evidencia elasticidades ingreso – calorías que oscilan entre valores bastante altos (0,54) y muy bajos (0,01) (Hoddinot y Skoufias, 2003), lo que sugiere analizar la varianza adicional a las transferencias que podrían aportar modalidades picosocioculturales de intervención, que tiendan al fomento entre las poblaciones beneficiarias de creencias y actitudes favorables al consumo de una dieta de mejor calidad.

² Y también los padres de familias no pobres.

Desde un punto de vista más práctico, también resulta de interés analizar la evidencia disponible sobre la eficiencia y eficacia de las distintas modalidades de implementación de los programas de transferencias condicionadas, en lo referido a la incorporación de distintos componentes (intervenciones unidimensionales o multidimensionales), al tipo de gestión y administración de los programas (centralizados v/s descentralizados) y a los mecanismos de focalización utilizados. Es igualmente importante conocer preliminarmente, la participación de las instancias de la sociedad civil en algunos espacios de toma de decisión y de prestación de servicios de los programas, y estudiar las formas de abordaje que se han implementado hasta ahora para atender a poblaciones más complejas, como los niños trabajadores de la calle.

En consecuencia, la revisión de las experiencias de implementación de cinco programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina que se expone en las páginas siguientes se realiza atendiendo a los elementos conceptuales, hipótesis y preguntas de investigación señaladas en los párrafos previos. Ciertamente, este análisis recoge y sistematiza la evidencia disponible en la bibliografía, y constituye un intento de entregar herramientas para la discusión y el intercambio de experiencias, y así aportar a las prácticas de diseño, operacionalización e implementación de este tipo de programas de reducción de la pobreza.

II. Experiencias de transferencias monetarias condicionadas en América Latina

En esta sección se desarrolla un análisis de las experiencias de los programas de transferencias condicionadas Bolsa Escola, PETI, Familias en Acción, Red de Protección Social y Oportunidades (Ex – Progresas), en lo referido a sus objetivos, componentes y servicios proporcionados, mecanismos de focalización y evidencia empírica en torno a sus impactos y costo – efectividad, haciendo énfasis en la discusión de los elementos conceptuales e hipótesis desarrollados en el capítulo previo. Es importante señalar que estos programas han sido seleccionados fundamentalmente por razones de disponibilidad de bibliografía, y no necesariamente debido a que constituyan las mejores prácticas en el ámbito de las transferencias condicionadas.

A. El caso de Bolsa Escola en Brasil

El programa Bolsa Escola fue implementado en primer término por el gobierno del Estado de Campinas en 1995. En el mismo año, una nueva versión del programa comenzó a ser ejecutada en el distrito federal de Brasilia. En los años siguientes, el programa se expandió rápidamente a lo largo de Brasil. Ya durante el 2001, 7 estados y más de 200 municipios brasileños de las más diversas orientaciones políticas, desarrollaban intervenciones tipo Bolsa Escola (Godoy, 2002). Con posterioridad, estos programas pasaron a depender del Ministerio de Educación, y en el 2003, en el contexto de la nueva estrategia nacional anti-pobreza *Fome Zero*, fueron incluidos en el

programa del gobierno federal Bolsa Familia, bajo el cual se procedió a centralizar la administración de todos los dispositivos de transferencias condicionadas de Brasil.

Bolsa Escola fue creado con el objetivo general de incrementar el acceso y la permanencia en la educación primaria y secundaria de niños de 6 a 15 años de edad, que estén matriculados en algún establecimiento de educación primaria o secundaria, pertenecientes a familias con ingresos per cápita mensuales de hasta 90 reales (Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002). Mediante las transferencias monetarias, el programa fomenta la permanencia escolar de niños de familias pobres y procura disminuir la incidencia del trabajo infantil (Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002). Así, se espera que el incremento en el capital humano educacional en los niños permitirá lograr reducciones de la pobreza en el largo plazo (Banco Mundial, 2001a).

Desde el punto de vista de su modalidad de operación, el programa Bolsa Escola tiene un componente, educación, mediante el cual se proporcionan transferencias monetarias condicionadas a familias pobres con niños en edad escolar. En rigor, las transferencias se entregan bajo la condición de que los niños asistan a la escuela como mínimo en el 85% de los días hábiles de la jornada escolar en el mes (Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002). Los montos de las transferencias monetarias no están definidos de acuerdo a la cantidad, la edad y el género de los niños de las familias beneficiarias. Al mismo tiempo, existe una amplia variación entre los municipios, si se comparan los montos de las transferencias entregadas (Banco Mundial, 2001a).

En este punto, en algunos estudios se ha sugerido que un ajuste de los montos de las transferencias de acuerdo a las características de las familias atendidas podría generar mejoras en la eficiencia y efectividad del programa (Banco Mundial, 2001a). Por ejemplo, el costo de oportunidad de la asistencia a la escuela en los niños adolescentes podría ser superior al de los niños de edades más bajas, lo que implicaría una reducción en los incentivos para enviar a los niños a la escuela (Skoufias y Parker, 2001). Desde esta lógica, el monto debería ser igual o mayor al costo de oportunidad familiar de enviar los niños al colegio. De acuerdo al Banco Mundial (2001a), la determinación del monto de la transferencia debería atender principalmente a la jerarquización de los objetivos del programa (paliación o superación de la pobreza).

Con relación a los procesos de selección de beneficiarios utilizados por Bolsa Escola, éstos inicialmente eran desarrollados en su totalidad por las Municipalidades. Dentro de éstas, el programa elegía primero a las localidades más pobres, y luego seleccionaba a las familias más vulnerables mediante un sistema de puntaje que integraba distintos indicadores de los estándares de vida familiar. De esta manera, el programa no disponía en sus comienzos de un sistema de focalización nacional, que permitiera optimizar los procesos de selección de las áreas geográficas más pobres y eliminar ineficiencias administrativas (Banco Mundial, 2001a)

Posteriormente, el gobierno brasileño implementó un sistema nacional de catastro de las familias beneficiarias de programas sociales federales, con el propósito de mejorar los procesos de focalización. Así, durante el 2002 el proceso de selección de beneficiarios consideraba el levantamiento de datos por parte de las agencias ejecutoras (Municipios), el procesamiento, análisis y selección de familias elegibles por una instancia del gobierno federal, y la selección definitiva de las familias beneficiarias nuevamente desde el ámbito local, con la participación de Consejos de Control Social del programa, que incluyen a representantes de organizaciones de la sociedad civil (Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002)

De acuerdo a lo indicado por el Banco Mundial (2001a), la evidencia preliminar sugiere que el programa ha sido exitoso en la focalización, debido a que las tasas de fuga (la población no meta beneficiaria del programa) han sido más bien bajas. Sin embargo, también se señala que los indicadores de sub cobertura (la población meta que no es alcanzada por el programa) han sido

altos, lo que es atribuido por el Banco Mundial (2001a) a los escasos recursos financieros de las municipalidades más pobres, que son las que más necesitan el programa. Además, desde el punto de vista del diseño del programa, se detecta la exclusión de las familias con niños preescolares y adolescentes. En este punto, se han sugerido dos alternativas para la incorporación de estos grupos no cubiertos: la implementación de programas paralelos, o bien la integración de estos segmentos a Bolsa Escola, lo que implicaría considerar un componente nutricional y de salud adicional para los preescolares (Banco Mundial, 2001a).

En este sentido, uno de los principales problemas para la incorporación de las poblaciones no cubiertas a Bolsa Escola es el financiamiento, debido a que los programas son implementados y financiados principalmente con recursos locales, lo que ha generado que los municipios más pobres, que son los que más necesitan la intervención, no puedan implantar el programa. Específicamente, se ha sugerido la entrega de recursos adicionales por parte del gobierno federal a los municipios que cuentan con menos recursos, como la mejor manera de resolver el problema, dado que tanto los recortes en los montos de las transferencias podrían comprometer la efectividad de Bolsa Escola (Banco Mundial, 2001a). Sin embargo, la tendencia en los últimos años ha sido el incremento de la cobertura de atención mediante la reducción de los montos de la transferencia (Godoy, 2002).

De igual modo, se han planteado algunas objeciones en torno a los límites de permanencia que estipulan los programas tipo Bolsa Escola (entre 1 y 2 años), los que de alguna manera reflejarían una falta de garantías en términos de la continuidad del beneficio. Según Godoy (2002), la imposición de estos umbrales de permanencia se explicaría debido a que la mayor parte de la legislación municipal y estatal de programas de beca escolar no tiene como propósito “que los niños concluyan la enseñanza fundamental, sino sacarlos de las calles, lo que refuerza un carácter asistencialista del programa en detrimento de su impacto redistributivo” (p.19).

Con relación a los impactos de Bolsa Escola en la acumulación de capital humano, la evidencia preliminar disponible muestra resultados positivos en la asistencia y en la prevención de la deserción escolar y en la reducción de la brecha edad / año escolar. Algunos estudios seccionales han mostrado que la asistencia a la escuela es más alta y la deserción es más baja en los beneficiarios del programa que en grupos no atendidos por éste (Banco Mundial, 2001a). Al mismo tiempo, más niños beneficiarios ingresan a la escuela a la edad adecuada con relación a sujetos de grupos de comparación. Así, se ha señalado que Bolsa Escola ha contribuido a desmontar los mecanismos tradicionalmente usados por las escuelas para excluir a los estudiantes más pobres, debido a que en circunstancias normales, las escuelas - con el pretexto de criterios puramente académicos - tienden a excluir gradualmente a los estudiantes más vulnerables (Banco Mundial, 2001a).

Una pregunta que ha recibido poca atención en la literatura es si los programas de transferencias condicionadas a la inversión en capital humano educativo tienen alguna incidencia indirecta en el mejoramiento de los resultados de aprendizaje. Igualmente es importante disponer de información sobre los procesos de recepción en las escuelas de la demanda adicional creada por el programa. Para responder a estas preguntas, se efectuó un estudio cuasi experimental con dos mediciones (antes del ingreso al programa y un año después) sobre una muestra de 1218 niños de familias beneficiarias de Bolsa Escola y un grupo de comparación integrado por niños de 268 familias no incluidas en el programa (Banco Mundial, 2001a).

La investigación evidenció que, en general, las percepciones de los profesores y directores de las escuelas sobre el programa eran favorables. En rigor, estos actores consideraban que la intervención de Bolsa Escola reforzaba su trabajo educativo, concibiéndolo como una fuente de innovación metodológica que proporcionaba oportunidades para mejorar su trabajo con los niños más pobres y en tanto un medio para lograr un incremento en los niveles de aprendizaje de sus

alumnos. Sin embargo, el estudio de seguimiento no mostró diferencias estadísticas significativas en los niveles de aprendizaje entre los sujetos Bolsa Escola y los del grupo de comparación (Banco Mundial, 2001a). Dado que la escuela es un factor relevante en la mejora del logro académico, estos datos muestran la necesidad de desarrollar acciones adicionales para incrementar la calidad de la oferta.

Al mismo tiempo, no existe evidencia concluyente que permita afirmar que Bolsa Escola reduce el trabajo infantil (Banco Mundial, 2001a). Si se asume que el programa ha logrado incrementar la asistencia a la escuela y prevenir la deserción, se puede sostener preliminarmente que los efectos de Bolsa Escola se han restringido a las horas escolares. De esta manera, aquí habría un doble desafío: desarrollar acciones de prevención del trabajo infantil en las horas no cubiertas por la escuela, y principalmente, analizar los efectos de diferentes montos de transferencias condicionadas en términos de su capacidad de actuar como incentivos para la reducción del trabajo infantil.

Por otra parte, en estudios seccionales se ha observado que el programa aminora la brecha de pobreza que afecta a las familias beneficiarias (Banco Mundial, 2001a), pero la evidencia sobre la capacidad del programa para reducir la pobreza y la indigencia – en términos porcentuales - no es consistente. Por ejemplo, de acuerdo al Banco Mundial (2001a), Bolsa Escola disminuye la prevalencia de la pobreza. Sin embargo, para Godoy (2002), las becas escolares brasileñas han tenido poco impacto en la reducción de la pobreza, lo que se explica principalmente por la interacción entre el bajo monto de la transferencia y la precaria situación de las familias beneficiarias al momento de su ingreso a los programas.

Por último, Godoy (2002) también señala que los programas tipo Bolsa Escola no han tenido efectos en el mejoramiento de las capacidades de generación de ingresos autónomos de las familias, situación que atribuye a la escasa articulación de las intervenciones de Bolsa Escola con las iniciativas de capacitación e inserción laboral desarrolladas por otros programas. Así, en una encuesta efectuada sobre 699 familias beneficiarias de Campinas, se observó que apenas el 1% de los sujetos que se desvincularon del programa lo hicieron por haber obtenido autonomía económica, y que entre todas las familias que dejaron el programa al año siguiente, ninguna logró resolver sus problemas económicos (Godoy, 2002).

B. El caso del Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) en Brasil

El Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil fue creado originalmente por el gobierno de Brasil con el propósito de erradicar las peores formas de trabajo infantil en las zonas rurales. A inicios de 1999, PETI comenzó a expandirse a áreas urbanas, para enfrentar el problema del trabajo infantil de los niños de la calle, incluyendo como población meta a 266 mil niños de 10 a 14 años de edad que se insertan en actividades como la prostitución, el tráfico de drogas, la recolección de basura y la venta callejera. En los últimos años, el gobierno brasileño procedió a unificar el PETI con el Fondo de Garantía de la Renta Mínima, creando el nuevo programa Alborada, lo que constituye una iniciativa tendiente a mejorar la gestión, la complementariedad, la eficiencia y la eficacia de las intervenciones.

El PETI tiene objetivos muy parecidos a los de Bolsa Escola, debido a que incluye el incremento del logro educacional y la reducción de la pobreza, pero su principal propósito es la erradicación del trabajo infantil. Para lograr esta meta, el programa entrega transferencias monetarias a familias con niños en edad escolar (7 - 14 años) de zonas rurales y urbanas, con la condición de que éstas garanticen una asistencia mínima de los niños a un 80% de las horas de

escuela y que participen en el sub programa Jornada Ampliada, en el que se desarrollan actividades después de la escuela. Los montos de las transferencias a las familias son más altos en las zonas urbanas que en las rurales, difieren de acuerdo al Estado en el que se implementa el programa y en algunas ocasiones se proporcionan de acuerdo al número de niños por familia. Asimismo, los subsidios son entregados, en la mayoría de los casos, a la madre.

El programa también dispone de un componente psicosocial, que se orienta a la promoción de cambios en las creencias, actitudes y percepciones prevalecientes en muchas familias pobres, en las cuales la precariedad de su situación socioeconómica determina que los beneficios percibidos de la educación sean menores y que la valoración del trabajo infantil sea mayor. Al mismo tiempo, PETI entrega a los municipios y gobiernos locales recursos para el financiamiento de las actividades del sub programa Jornada Ampliada, de manera de asegurar que los niños no trabajen y asistan a la escuela simultáneamente. Por tanto, este subsidio a la oferta no se orienta a paliar los posibles efectos negativos que podrían generarse en la calidad de la educación si se considera el potencial aumento de la demanda gatillado por los subsidios condicionados a las familias, sino que más bien procura limitar el tiempo disponible para que los niños trabajen.

Desde el punto de vista de los mecanismos de focalización que emplea PETI, en primera instancia se seleccionan las zonas geográficas en Brasil que evidencian las incidencias más altas de las peores formas de trabajo infantil, y luego, dentro de las localidades, se procede a la recolección de información sobre los hogares, datos que son remitidos al nivel federal (sistema de catastro), ámbito en el que se procesa la información y se realiza una pre - selección de familias elegibles. Finalmente, la población beneficiaria del programa es seleccionada en el nivel local, con la participación de representantes de la sociedad civil (ONG, organizaciones comunitarias). Las ventajas de este procedimiento que se inicia con la selección geográfica al nivel nacional son las siguientes: a) la minimización del error de exclusión y, b) el otorgar factibilidad a la implementación del programa en zonas que no cuentan con medios suficientes.

Existe alguna evidencia cuantitativa y cualitativa que muestra que el programa en zonas rurales está correctamente focalizado. Por ejemplo, se ha observado que las familias beneficiarias tienden a ser bastante grandes (hasta 7 integrantes del grupo familiar), y que al menos 1/3 de las madres de las familias del programa nunca asistió a la escuela. Al mismo tiempo, en un estudio cualitativo realizado en Pernambuco se encontró que la mayor parte de los beneficiarios entrevistados afirmó gastar las transferencias recibidas en bienes de primera necesidad, como ropa y alimentos (Banco Mundial, 2001b).

Como se señaló antes, PETI comenzó en 1999 a desarrollar intervenciones para la erradicación de las peores modalidades de trabajo infantil en zonas urbanas, lo que ha implicado la aparición de nuevas complejidades que refieren al diseño del programa, en lo relativo a la definición de sus mecanismos de focalización, a la delimitación de los montos adecuados de transferencia y a la selección de componentes del programa. Primero, los datos sobre los niños trabajadores de la calle en zonas urbanas muchas veces son poco confiables o no existen, lo que hace más compleja la focalización. Segundo, la heterogeneidad del trabajo infantil urbano hace que la especificación del monto adecuado de transferencia sea más compleja que en las zonas rurales. Tercero, la problemática del trabajo infantil callejero está más vinculada al abandono familiar, a la violencia, a las drogas y a vulnerabilidades de salud, lo que genera la necesidad de incorporar componentes psicosociales y de salud al programa.

Hasta ahora, las intervenciones psicosociales de PETI con la prostitución infantil han sido preventivas y de asistencia, focalizándose en niños y niñas de 7 a 14 años de familias con ingresos per cápita menores a la mitad del salario mínimo. Entre las acciones preventivas se pueden mencionar la implementación de una campaña comunicacional a escala nacional para la generación de conciencia social sobre el problema y la realización de seminarios y talleres con operadores de

programas. Las medidas de asistencia incluyeron intervenciones en red para facilitar del acceso de los niños y niñas a los servicios sociales y de salud y para fomentar la interrelación entre familias, escuelas y la comunidad. Por su parte, PETI no ha desarrollado acciones para la reducción del trabajo infantil doméstico en zonas urbanas.

Se ha propuesto que PETI debería incorporar las experiencias de las Organizaciones no Gubernamentales que han trabajado durante muchos años con niños trabajadores en Brasil, debido a que el modelo PETI de inserción del niño en la escuela y de participación de las familias es consistente con las metodologías utilizadas por las ONG (Banco Mundial, 2001b). En particular, se ha sugerido desarrollar intervenciones para mejorar la autoestima e incrementar las habilidades sociales de los niños, así como implementar acciones psico - educativas en materias de salud y derechos humanos. Una alternativa a la incorporación de nuevos componentes a PETI podría ser el condicionamiento de las transferencias a la participación de los niños en programas preventivos y de asistencia desarrollados por las ONG. De esta manera, se lograrían evitar los costos asociados a la agregación de un nuevo componente, y se utilizarían eficientemente los recursos y experiencia acumulada de la sociedad civil.

Con relación a los impactos del PETI, hasta la fecha solamente se dispone de datos sobre el programa rural. En rigor, se efectuó una evaluación de impacto del PETI en base a una encuesta que incluyó a 3 municipalidades participantes del programa y 3 no participantes (Banco Mundial, 2001b). El estudio proporcionó información sobre efectos en el número de horas escolares, los años educacionales logrados, la relación edad / años de escolaridad, el trabajo infantil y la participación de los niños en actividades laborales de riesgo. Dado que existieron diferencias en las modalidades de implementación de PETI entre los estados, la investigación determinó efectos a tres niveles: individual, familiar y municipal.

Los resultados de la evaluación muestran que el PETI incrementó la demanda de la familia por educación en aproximadamente 15 horas a la semana, y la demanda individual en 7 horas, lo que equivale a una duplicación de las horas utilizadas en la escuela. Simultáneamente, los datos evidencian una reducción importante de la probabilidad de trabajo infantil en Bahía, tanto en términos de su incidencia como en horas semanales. En los otros estados, la disminución de la participación de los niños es algo menor. En todo caso, se debe señalar que los análisis de diferencias de medias y regresiones probit evidenciaron que la asignación de la intervención, tanto en los municipios como en las familias no fue al azar, lo que de alguna manera establece un sesgo de selección que tiende a contaminar los resultados.

También se han efectuado algunos estudios para establecer los efectos del componente psicosocial del PETI en las actitudes de los adultos hacia la educación y el trabajo infantil de los niños y en la situación de la mujer. En general, los datos evidencian que la minoría de los adultos beneficiarios opinan que es necesario que los niños vayan a la escuela (18% en Bahía y 11% en Pernambuco), y que más de la mitad de los sujetos no creen que el trabajo infantil sea negativo para el desarrollo de los niños. Estas cifras se ven corroboradas con lo sucedido en algunos municipios que se han atrasado en la entrega de las transferencias: ante este evento, algunos beneficiarios amenazan con sacar a sus niños de la escuela, lo que revela la dificultad de cambiar actitudes y creencias profundamente arraigadas sobre la educación y el trabajo infantil (Banco Mundial, 2001b).

Por último, en cuanto a los efectos del PETI en la situación de la mujer, algunos estudios han mostrado que el hecho de que el programa le entregue la transferencia a la madre tiene impactos positivos, debido a que las mujeres adquieren un mayor sentido de responsabilidad y obtienen una mayor independencia y protagonismo en la familia. Además, la mayoría de las mujeres encuestadas señalaron que sus vidas cambiaron después de comenzar a recibir las transferencias del programa,

porque pudieron destinar más tiempo al trabajo en el campo como resultado de la asistencia escolar de sus hijos (Banco Mundial, 2001b).

C. El caso del Programa Familias en Acción en Colombia

El programa Familias en Acción fue implementado en el marco de la creación en 1999 de una red temporal de seguridad social, la Red de Apoyo Social (RAS), la cual fue desarrollada por el gobierno colombiano para paliar las consecuencias negativas de la recesión económica y de los ajustes de política fiscal en el bienestar de las poblaciones más pobres y vulnerables. Junto a Familias en Acción, fueron puestos en operación dos programas sociales adicionales: Jóvenes en Acción y Empleos en Acción, los que en conjunto cumplen funciones estratégicas de mitigación de la pobreza o vulnerabilidad estructural en Colombia.

El programa Familias en Acción es un dispositivo de transferencias monetarias condicionadas, cuya asistencia estaba destinada inicialmente a aminorar el impacto de la recesión económica en los hogares pobres. Así, el objetivo explícito del programa es proteger y promover la formación de capital humano en niños de 0 a 17 años de edad pertenecientes a hogares en situación de pobreza, mediante el apoyo y fomento de las inversiones de las familias pobres en salud, nutrición y educación, en un contexto marcado, en los comienzos del programa, por una importante contracción de los ingresos.

Al igual que los programas Bolsa Escola y PETI de Brasil, Familias en Acción presta asistencia mediante un componente de educación, pero a éste agrega servicios adicionales en las áreas de salud y nutrición. El primer componente, educación, consiste en una transferencia que equivale al costo directo que supone para las familias más pobres el mandar a sus niños de 7 a 18 años a la escuela. Este monto alcanzaba a los US \$ 6 dólares per cápita mensual en los establecimientos de educación primaria, y a los US \$ 12 dólares en escuelas secundarias (Rawlings, 2002). Como se puede apreciar, el monto de la transferencia no está determinado por el costo de oportunidad del trabajo infantil, como lo sugieren Skoufias y Parker (2002), lo que podría explicarse debido a que el programa no tiene objetivos explícitos en ese ámbito, o bien atendiendo a los objetivos de mitigación de las consecuencias de la crisis de Familias en Acción.

En el segundo componente, salud y nutrición, se proporciona una transferencia a familias pobres con niños de 0 a 6 años de edad. Un aspecto importante del programa es que las ayudas monetarias se proporcionan a la madre de la familia. Este procedimiento está diseñado especialmente para garantizar que la transferencia sea utilizada efectivamente en inversiones en el niño, y también como un medio para lograr el empoderamiento de las mujeres.

En lo referido a las condiciones que impone el programa en el componente de salud y nutrición, la familia mantendrá los beneficios siempre y cuando cumpla con los requerimientos de llevar a los niños a los servicios de salud primaria, para la realización de controles y monitoreo del crecimiento y la recepción de servicios de inmunización (vacunas). En cuanto al componente educación, las transferencias se suspenden si los niños presentan una tasa de inasistencias injustificadas que supere el 20% y/o si repiten más de un año escolar.

Desde el punto de vista de los mecanismos de focalización de Familias en Acción, éste atiende zonas rurales y urbanas no cubiertas por el programa Empleos en Acción. Estas áreas deben cumplir con algunos criterios básicos de elegibilidad, como la existencia de al menos un banco y la presencia de una oferta adecuada en educación y salud. Así, el programa tiende a concentrar su oferta en localidades con población inferior a las diez mil personas, pero evidencia una cierta incapacidad de cubrir áreas rurales aisladas (Rawlings, 2002), lo que configura una probabilidad importante de error de exclusión.

Una vez dentro de las localidades que cumplen con las condiciones de elegibilidad, el programa selecciona y entrega las transferencias a familias clasificadas como SISBEN 1, que corresponden a los grupos socioeconómicamente más vulnerables de acuerdo a los indicadores utilizados en Colombia. El apoyo en salud y nutrición no se proporciona a las familias SISBEN 1 que tengan a sus hijos de 0 a 6 años de edad en los Hogares Comunitarios de Bienestar.

El programa cuenta con un sistema de evaluación de impacto, el que comenzó a implementarse entre julio y septiembre del 2002. En ese período, se empezó a recoger información sobre tres grupos de población: a) familias con tres meses de intervención, b) familias por intervenir y, c) familias con las cuales no hay una intervención planificada en el corto y mediano plazo. El diseño de evaluación considera la realización de mediciones repetidas de seguimiento a los tres grupos seleccionados. La cobertura del estudio incluyó a 122 municipios, 11502 hogares, 511 escuelas, 193 centros de salud y 992 hogares comunitarios (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

Los primeros reportes de evaluación dados a conocer muestran efectos positivos del programa Familias en Acción en el área de educación y principalmente en los componentes de salud y nutrición. Más específicamente, se indica que el programa logró incrementar la asistencia a la escuela entre los jóvenes entre 14 y 17 años (13% urbano y 5% rural), que aumentó el consumo de alimentos de alto contenido nutricional en los niños de 2 a 6 años, que disminuyó en un 5% la proporción de niños entre 0 y 6 años con desnutrición global (especialmente en el sector rural) luego de tres meses de implementado el programa, que se incrementó la cobertura de vacunación de difteria, tos ferina y tétanos en los niños de 6 a 12 años en un 12% y que se redujo la incidencia de la diarrea aguda en un 10% en menores de 6 años de zonas urbanas (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

En todo caso, se debe ser cauteloso en la interpretación de estos resultados, debido a que no se informa en los reportes de la significancia estadística de las diferencias y tampoco se utilizan métodos de control estadístico para minimizar los sesgos que podrían generarse de la no asignación aleatoria de los grupos a las condiciones de intervención y control.

D. El caso de la Red de Protección Social en Nicaragua

La Red de Protección Social (RPS) es un programa ejecutado por el gobierno de Nicaragua y que cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. El programa está orientado a la promoción del desarrollo del capital humano educacional, nutricional y de salud en familias rurales en situación de pobreza extrema. El diseño de la RPS contempla una fase piloto, que considera dos etapas. En la primera etapa, que es la que se analiza en este documento, el programa ha beneficiado a aproximadamente 6000 familias de 21 áreas censales, seleccionadas mediante criterios de focalización geográfica y de hogares. Durante la segunda etapa, la RPS beneficiará a 4000 familias de las áreas más pobres de Nicaragua.

El programa tiene dos componentes, salud / seguridad alimentaria y educación, e interviene mediante transferencias monetarias y otros servicios destinados a incentivar la demanda y mejorar la oferta educacional y en salud. En el componente salud / seguridad alimentaria, la RPS entrega a los hogares beneficiarios una transferencia monetaria orientada a garantizar la compra de bienes básicos de alimentación por parte de familias pobres con niños menores de 5 años de edad, beneficio que está condicionado a la asistencia de la madre a talleres de educación en salud y a la concurrencia de los niños a controles médicos previamente definidos.

Los talleres para las madres se abocan a la capacitación de éstas en habilidades básicas en los ámbitos nutricionales, de salud reproductiva, lactancia y nutrición. Por su parte, por medio de los

controles médicos se entregan a los niños servicios de monitoreo del crecimiento, vacunación y se proporcionan vitaminas y antiparasitarios. Adicionalmente, se realizan visitas preventivas mensuales a los niños menores de 2 años. Al mismo tiempo, el programa RPS efectúa capacitaciones regulares a prestadores de atención en salud de organizaciones no gubernamentales, de manera que garanticen la entrega de servicios médicos de calidad a las comunidades beneficiarias.

En el componente educación, el programa entrega a las familias pobres con niños de 7 a 13 años de edad, con menos de 4 años de escolaridad, una transferencia monetaria, la cual está condicionada a que los niños se matriculen en la escuela y que cumplan con al menos un 85% de los requerimientos de asistencia escolar. Este beneficio monetario representa un monto fijo por hogar, y por tanto no varía con relación al número de niños en la familia. A esta prestación se agrega una transferencia que debe ser utilizada en la compra de bienes necesarios para la escuela (ropa, útiles escolares, etc.), beneficio que igualmente está condicionado a la matrícula y concurrencia regular a los establecimientos educacionales. En el caso del subsidio para la adquisición de bienes escolares, el monto de la transferencia se asigna de acuerdo al número de niños en la familia.

El componente educación también considera un subsidio a la oferta, el que se expresa en una pequeña transferencia monetaria destinada a los profesores y las escuelas. En términos prácticos, en algunas ocasiones son las organizaciones de padres y apoderados quienes solicitan los apoyos monetarios para afianzar el trabajo de los profesores. Sin embargo, también es frecuente que la RPS proporcione la ayuda económica a las familias, las cuales proceden a la entrega de los montos a los profesores. Estos últimos pueden emplear los recursos para la compra de artículos escolares y guardar una pequeña fracción de la transferencia para su uso posterior.

Se ha estimado que la transferencia alimentaria alcanza a aproximadamente a un 13% de los gastos anuales totales de las familias beneficiarias con anterioridad a su ingreso al programa. Por su parte, el apoyo monetario para la educación de los niños representa un 8% del gasto anual familiar. Si se suman ambos porcentajes, se tiene una transferencia total que equivale nominalmente al incremento en un 21% del consumo de las familias pobres, cifra que es comparable a la asistencia proporcionada por los programas Oportunidades (ex – PROGRESA) en México y PRAF en Honduras. Sin embargo, en la experiencia de la RPS, el aporte no es ajustado anualmente en función de las tasas de inflación, como sucede con Oportunidades y PRAF. Como resultado, se han observado caídas en el valor real de la transferencia de aproximadamente un 7% (IFPRI, 2002)

Para la implementación del programa RPS se desarrollaron esfuerzos de coordinación en los niveles nacional, regional y local. En el ámbito local, la planificación del programa fue efectuada a través de la constitución de comités, en los que participaron tanto funcionarios de los Ministerios involucrados como representantes de la sociedad civil y personal del RPS. Esta relación de colaboración resultó de importancia al momento de la adecuación de la oferta, en un escenario de incremento de la demanda por atención en salud y educación.

En la fase piloto de la RPS, las transferencias han sido generalmente entregadas a la madre de la familia, debido a que la evidencia muestra que la administración de los recursos por parte de las mujeres produce mejores resultados en la seguridad alimentaria de la familia y en la calidad de vida de los niños (IFPRI, 2002). Por otra parte, en ocasiones el programa proporcionó una transferencia adicional a las familias que cumplieron con todos los compromisos y metas educacionales y de salud definidos.

La fase piloto de la RPS consideró la implementación de una evaluación de impacto, la cual contempló un diseño cuasi experimental, con grupos de intervención y tratamiento y mediciones de línea base y seguimiento. Para la estimación del impacto, se utilizó el método de la doble

diferencia.³ El estudio permitió la estimación de los principales impactos del programa en indicadores previamente acordados por RPS y el BID en las dimensiones de los ingresos familiares, alimentación, nutrición y educación (IFPRI, 2002).

Los resultados de la evaluación muestran que el programa RPS tuvo un impacto en el gasto per cápita anual de los hogares de un 20%, lo que se explica principalmente por una fuerte contracción de los ingresos en el grupo de comparación y no por un incremento del gasto en el grupo de intervención. En efecto, los datos no evidencian un aumento en los ingresos del grupo RPS, pero sí muestran una caída significativa equivalente a las \$ 629 córdobas en las familias sin programa, lo que sería atribuible a la crisis económica que afectó a las áreas geográficas donde se implementó la RPS (caída en los precios del café). Estos datos evidencian que el programa está operando principalmente como un mitigador de las consecuencias negativas de una recesión económica.

Esta interpretación también puede ilustrarse recurriendo a los efectos de la RPS en los gastos en alimentos. El impacto neto del programa en esta variable alcanzó al 4%, lo que es nuevamente atribuible a la caída en el grupo de comparación, debido a que las familias RPS se mantuvieron prácticamente en el mismo nivel al comparar las mediciones de línea base y seguimiento. Al mismo tiempo, se debe considerar que el porcentaje de gastos en alimentos en las familias del grupo intervención se mantuvo en niveles altos (70% del gasto total), lo que implica que las transferencias entregadas no han tenido efectos sustantivos en los indicadores de pobreza.

Al mismo tiempo, se observa que la participación en el programa promueve el consumo de una dieta alimentaria más diversa, tanto en lo referido a la cantidad como a la calidad de alimentos ingeridos. Por ejemplo, las familias del grupo de intervención compran 4 tipos más de alimentos que el grupo de comparación y tienden a gastar significativamente más recursos monetarios en alimentos de mayor calidad nutricional. Por otra parte, no se aprecia evidencia de un impacto significativo del programa en la realización de inversiones para el mejoramiento de la vivienda y en la adquisición de bienes durables, y tampoco se observó que la transferencia operase como un desincentivo al trabajo de los adultos del hogar.

En el ámbito de salud, se observan efectos significativos de la participación en el programa en el acceso a servicios de atención primaria. Por ejemplo, se apreciaron aumentos relevantes en el número de niños que recibieron controles de peso y monitoreo del crecimiento y también se incrementó el número de sujetos a los cuales se les administró sulfato ferroso. Sin embargo, no se registraron diferencias significativas en los niveles de vacunación, debido a que tanto el grupo RPS como el de comparación alcanzaron incrementos importantes, lo que sugiere que hubo un efecto “derrame” en la distribución y administración de vacunas a las localidades y centros de salud del grupo de control.

Finalmente, el programa RPS tuvo un impacto significativo en el nivel de matrícula escolar, el que alcanzó un valor de doble diferencia de 21%. Estos efectos fueron más importantes en el grupo etáreo de los 7 a 9 años y menos entre los niños de 12 a 13 años. Igualmente, estas diferencias fueron 3 veces más relevantes para familias en situación de extrema pobreza y 2 veces en el caso de los pobres, si se comparan con el efecto observado para los no pobres. Por su parte, la doble diferencia en el número de niños que permanecen asistiendo a la escuela es menor, aunque sigue siendo favorable a la RPS (8%). Adicionalmente, si considera que en el grupo de intervención, además de la edad de los niños y los ingresos familiares, la distancia geográfica a los centros escolares (costo de la escolarización) constituye un factor importante en la permanencia de los niños en la escuela, se puede inferir la necesidad de desarrollar esfuerzos para mejorar el acceso a la oferta educativa.

³ La diferencia entre los cambios que ocurren en el grupo de control y los cambios que suceden en el grupo de intervención.

E. El caso del Programa Oportunidades (ex-PROGRESA) en México

El Programa PROGRESA fue creado por el gobierno federal mexicano en 1997, e inicialmente fue definido como una estrategia orientada a apoyar a familias rurales extremadamente pobres. En el año 2001, durante la administración del presidente Fox, el programa pasó a llamarse Oportunidades y comenzó a ampliar sus servicios a poblaciones urbanas. La experiencia de Oportunidades constituye, sin lugar a dudas, uno de los casos más analizados y mejor evaluados en el ámbito de las transferencias monetarias condicionadas en América Latina, y representa un cambio significativo, desde el punto de vista de su diseño, en la provisión de servicios sociales en México. Siguiendo a Skoufias y Parker (2001), estos cambios han sido los siguientes:

- **Focalización:** en comparación a las políticas tradicionalmente desarrolladas en México (por ej. subsidios universales de alimentación), Oportunidades focaliza en los hogares en situación de extrema pobreza, de manera de garantizar que las transferencias de los programas alcancen a las familias más vulnerables y así minimizar las ineficiencias en el gasto social que se vinculan al error de inclusión.
- **Intersectorialidad:** el programa desarrolla intervenciones simultáneas e integradas en educación, nutrición y salud. De esta manera, subyace al diseño de Oportunidades el supuesto de que una acción multicomponente tendrá mejores resultados que las intervenciones que atienden a los distintos aspectos del capital humano por separado.
- **Empoderamiento de las mujeres:** Oportunidades se diferencia de los programas que lo anteceden en México (Tortilla, Liconsa), debido a que reconoce el potencial de las madres para usar de manera más eficiente y eficaz los recursos recibidos. Así, el programa proporciona las transferencias exclusivamente a las mujeres.
- **Corresponsabilidad:** aunque Skoufias y Parker (2001) no mencionan explícitamente este elemento, se puede señalar que Oportunidades difiere de los programas sociales tradicionales en tanto le entrega una mayor responsabilidad a la población beneficiaria en el cumplimiento de los objetivos del programa: así, los usuarios deben cumplir con compromisos para la mantención de los beneficios.

Desde el punto de vista de sus objetivos, el programa Oportunidades fue creado con el propósito de incrementar las capacidades de familias en situación de extrema pobreza, a través la inversión en capital humano en educación, alimentación y salud. Esta meta general se expresa en objetivos específicos de mejora de las condiciones de alimentación, salud y educación, en la prevención de problemas de salud en los niños, en la reducción de la necesidad de que los niños desarrollen actividades que limiten o impidan su inserción escolar, en la provisión de recursos suficientes a las familias para que sus hijos finalicen la enseñanza básica y en la inducción de la responsabilidad familiar y la participación comunitaria, de manera de maximizar el impacto de la intervención.

Para lograr estos objetivos, el programa Oportunidades opera mediante 3 componentes: educación, salud y nutrición. En el componente educación, el programa entrega transferencias monetarias para familias con niños menores de 18 años de edad, que estén matriculados entre el 1° año de enseñanza primaria y el 3° año de educación secundaria. Con el objeto de generar incentivos a las familias para la inversión en capital humano, las transferencias se condicionan a la asistencia a la escuela de los niños. De esta manera, si se registra una tasa mensual de inasistencia injustificada superior al 15%, la familia no recibe la ayuda en el mes. En cuanto a la oferta, Oportunidades entrega recursos adicionales a las escuelas emplazadas en las comunidades donde se

implementa el programa, en orden a compensar o paliar posibles externalidades negativas que podrían generarse debido al aumento en la demanda por educación.

Los montos de las transferencias educativas están determinados atendiendo a los ingresos adicionales que los niños habrían aportado a sus familias si ellos hubieran estado trabajando. Por tanto, los valores de los apoyos monetarios se incrementan en la medida en que aumenta la edad de los niños, y en la enseñanza secundaria, las transferencias son algo mayores para las mujeres. Aquí se puede apreciar el empleo del procedimiento que sugieren Skoufias y Parker (2001). Al mismo tiempo, los valores de los aportes monetarios son ajustados cada 6 meses, tomando en cuenta los indicadores de inflación, lo que previene el deterioro en el valor real de la transferencia.

Por medio del componente salud, el programa Oportunidades proporciona atención en salud primaria para todos los miembros de la familia. Estas prestaciones son entregadas por centros dependientes del Ministerio de Salud y del Instituto de Seguridad Social de México. El componente nutrición contempla un apoyo monetario fijo para mejorar el consumo de alimentos, como bien la entrega de suplementos alimenticios, los cuales están destinados a los niños de edades de 4 meses a 2 años, a lactantes y a mujeres que están amamantando. Estos suplementos nutricionales también se entregan a niños de 2 a 5 años que se encuentran en riesgo de desnutrición o mal nutridos. Para mantener los beneficios monetarios, las familias deben efectuar visitas periódicas a los centros de atención en salud.

Es importante señalar que todos los beneficios monetarios proporcionados por Oportunidades se entregan a la madre de la familia. Se ha estimado que en promedio, las transferencias monetarias entregadas representan el 22% de los ingresos mensuales de las familias que participan en el programa. Después de 3 años de permanencia en el programa, las familias pueden solicitar la renovación de su condición de beneficiarias.

El procedimiento de focalización empleado por Oportunidades implica en primer término la realización de una selección geográfica, por medio de un índice de marginalidad construido en función de datos censales nacionales. A continuación, dentro de las comunidades seleccionadas, se determinan las familias elegibles a través de un censo que se efectúa a todos los hogares de la comunidad. Finalmente, se procede a la selección de las familias beneficiarias, proceso en el que se incorpora la participación de la comunidad, mediante la implementación de asambleas comunitarias en las localidades donde se implementa el programa.

Al respecto, se ha indicado que la aproximación usada por Oportunidades para la selección de beneficiarios es más eficiente en la identificación de áreas geográficas y familias extremadamente pobres, pero que es menos efectiva para diferenciar entre “localidades u hogares ubicados en la parte media de la escala” y por esta razón, estos programas “pueden tener mucho éxito en la reducción de la brecha de pobreza o en la severidad de la misma, pero es posible que su impacto en la proporción de hogares pobres sea mínimo” (Skoufias, Davis, y De la Vega, 1999, p.19).

Además, se ha planteado que “los costos no económicos asociados a la focalización ameritan considerarse a fondo para decidir si se debe emplear una estrategia de focalización a nivel de hogares. Las encuestas cualitativas preliminares de la evaluación de PROGRESA muestran que es probable que estos costos de focalización en las comunidades rurales, con frecuencia indígenas, no sean nada insignificantes” (Skoufias, Davis, y De la Vega, 1999, p.19). En ese sentido, González de la Rocha (2003) ha enfatizado la importancia de tener en cuenta los efectos de los mecanismos de focalización empleados por el programa en el capital social de las comunidades y familias beneficiarias.

Más específicamente, González de la Rocha (2003) plantea que la selección errada de familias es una de las principales dificultades que enfrenta Oportunidades, debido a que esta

práctica ha generado sentimientos de insatisfacción en muchas personas y familias pobres que no fueron seleccionadas por el programa y que no comprenden los motivos de su no inclusión. En este marco, se podrían gestar “ divisiones sociales al interior de las comunidades debido a que las percepciones sobre las condiciones propias y de las demás familias no corresponden con los identificadores técnicos del programa” (González de la Rocha, 2003, p. 12). De esta manera, Oportunidades podría provocar fracturas en los lazos y relaciones sociales que mantienen los miembros de la comunidad, lo que iría en detrimento del capital social comunitario.

Adicionalmente, se han detectado dificultades en la selección de las familias mediante las asambleas comunitarias, dado que éstas, en un número relevante de comunidades, no han funcionado de acuerdo a lo planificado, por cuanto muchos integrantes de la comunidad no se atreven a manifestar sus opiniones abiertamente. Así, se trata del “mantenimiento de las relaciones sociales y de los intentos que la gente hace de no provocar situaciones antagónicas con los que de hecho son sus vecinos, parientes o compadres” (González de la Rocha, 2003, p. 12). Sin embargo, también se ha apreciado la permanencia “de relaciones de ayuda mutua e intercambio social –pre existentes a nivel comunitario– a pesar de la división entre familias beneficiarias y no beneficiarias” (González de la Rocha, 2003, p. 18).

Por otra parte, uno de los aspectos más distintivos del programa Oportunidades ha sido la implementación de un sistema de evaluación de impacto, el que ha facilitado no solamente la verificación sistemática y rigurosa de efectos del programa, sino también el contraste de algunas hipótesis que se encuentran en la base del diseño de los programas de transferencias condicionadas, como su costo – efectividad con relación a modalidades alternativas de fomento del capital humano educacional (subsidio a la oferta), su incidencia en la asignación de tiempos de los niños (escuela – trabajo – tiempo libre) y sus efectos en la situación nutricional de los menores atendidos. Este sistema de evaluación considera métodos cuantitativos y cualitativos, los que han permitido tanto la detección de los efectos del programa como bien la identificación de problemas y situaciones no previstas.

En rigor, el diseño cuantitativo de evaluación de Oportunidades consideró la asignación aleatoria de 506 comunidades elegibles de 7 estados en los cuales comenzó a implementarse el programa a grupos de intervención (320 comunidades) y de control (186 comunidades). Los 24.077 hogares existentes en las localidades de control e intervención fueron censados con anterioridad al inicio del programa, medición que constituyó la línea basal de intervención. Posteriormente, comenzaron a efectuarse encuestas de seguimiento a intervalos de 6 meses. En un estudio de control estadístico efectuado por Behrman y Todd (1999, citados en Skoufias y Parker, 2001), se pudo apreciar que, en general, los hogares de intervención y de comparación no presentaban diferencias significativas al comienzo de la intervención.

Con relación al impacto de Oportunidades en la escolarización, el trabajo infantil y el uso del tiempo libre, Skoufias y Parker (2001) encontraron que el programa tiene importantes efectos positivos en el incremento de la asistencia a la escuela y en la disminución del trabajo infantil de los niños, resultados que son más favorables para los adolescentes hombres. Sin embargo, también se observó que los efectos en la reducción de la participación de los niños en actividades laborales son menores a los beneficios obtenidos en escolarización, situación que se apreció principalmente entre las niñas. Debido a que la incidencia del trabajo infantil en las niñas al inicio del programa resultó bastante baja, los autores sugieren que la mayor parte del éxito de Oportunidades con las niñas tiene lugar en sujetos que combinan la asistencia a la escuela con el trabajo doméstico.

En consecuencia, Skoufias y Parker (2001) concluyen que Oportunidades es exitoso tanto en el aumento de la asistencia escolar como en la disminución del trabajo infantil. Así mismo, dado que la participación en el programa se correlaciona positivamente con la matrícula escolar y negativamente con el trabajo doméstico, estos autores señalan que la participación en la escuela y

la inserción laboral podrían ser considerados como sustitutos, aún teniendo en cuenta, como se indicó en el párrafo anterior, que muchas niñas combinan las tareas en el hogar con la asistencia a la escuela (lo que podría resultar de la disminución del número de horas destinadas al tiempo libre).

En este sentido, en el estudio cualitativo desarrollado por González de la Rocha y Escobar (2002), se observó que una fracción importante de las familias beneficiarias de Oportunidades manifestaba barreras a la permanencia en la escuela, en las que se evidenciaban distinciones de género. Estos autores indican que “había múltiples casos en los cuales los padres parecían buscar disminuir su propia carga doméstica con el trabajo de sus hijas” (González de la Rocha y Escobar, 2002, p.27). En esta investigación se detectó (al igual que en lo apreciado en un estudio realizado sobre familias beneficiarias del PETI) como un obstaculizador importante de la inserción escolar a las representaciones sociales⁴ que sustentan las familias pobres sobre el trabajo infantil. En este caso, algunos beneficiarios de Oportunidades tendían a creer que el trabajo infantil: a) es una modalidad de aprendizaje que permitirá a los niños insertarse mejor en el mundo adulto, b) evita problemas como la drogadicción, la participación en pandillas y el alcoholismo y, c) supone un ahorro económico para los adultos que componen el grupo familiar, siempre y cuando existan acuerdos entre los miembros de la familia.

Al mismo tiempo, se ha observado que la participación en Oportunidades ha implicado la emergencia de algunos conflictos intra familiares en los hogares beneficiarios, situaciones que se han verificado tanto en el contexto de las relaciones parentales como conyugales. En lo relativo a las interacciones padre-hijo, en el estudio cualitativo realizado por González de la Rocha y Escobar (2002) se constata lo siguiente:

“Una mamá comenta que su hija ya no le ayuda en nada desde que es becaria Oportunidades porque dice que tiene que dedicarse a la escuela. En la mañana no desayuna ni hace desayuno y en la tarde come y se sienta a hacer la tarea. La mamá dijo que la estaba castigando desde hacía dos semanas (cuando había entrado a la secundaria), no dándole ningún dinero para comprar comida en la escuela. “Si ella no me ayuda, yo porqué?” (González de la Rocha y Escobar, 2002, p.39).

En este mismo ámbito, entre las familias beneficiarias de Oportunidades se han evidenciado “separaciones conyugales, abandonos familiares por parte de algunos hombres y disminución de las aportaciones que éstos hacían al presupuesto hogareño” (González de la Rocha y Escobar, 2002, p. 51). Sin embargo, también hay señales de configuración de elementos de solidaridad grupal entre las mujeres para revertir los efectos negativos de las reacciones masculinas ante la pérdida de poder dentro del grupo familiar, lo que muestra que las mujeres están desarrollando mecanismos para defender las transferencias recibidas. De acuerdo a González de la Rocha y Escobar “esta incipiente generación de autonomía y autoridad femenina es un elemento positivo, que se puede traducir en mayor bienestar de los niños y jóvenes” (2002, p.51).

Otro tema que ha generado bastante debate es el costo efectividad que podría tener una aproximación de subsidios condicionados a la demanda, como es el caso de Oportunidades, en comparación al incremento de la oferta (mejoramiento de la calidad de los servicios educacionales y/o construcción de más escuelas), sobre todo si se tiene en cuenta lo observado en la evaluación de impacto del programa RPS de Nicaragua, en la que se concluyó que uno de los factores que más de asociaba a la decisión de enviar a los niños a la escuela era el costo de escolarización (IFPRI, 2002)

Para responder a esta pregunta, Coady y Parker (2002) desarrollaron un análisis sobre la base de los datos recogidos por el sistema de evaluación de Oportunidades, más información longitudinal adicional sobre la oferta educacional en las localidades de tratamiento y control.

⁴ Aunque González de la Rocha y Escobar (2002) no utilizan el concepto de representaciones sociales, se ha estimado conveniente emplearlo en este texto, por cuanto el trabajo infantil, para las familias pobres, se constituye en un tema de controversia, situación que caracteriza precisamente a las representaciones sociales.

Formalmente, el estudio estimó el efecto de la intervención en dos modelos de regresión: condicionado y no condicionado por la oferta, con una variable independiente dummy (0 = control: 1 = intervención). De acuerdo a esta estrategia, si una parte del impacto en la asistencia escolar era atribuible a la oferta, esto debía implicar una disminución del valor del coeficiente de la variable dummy que expresa el impacto del programa en la asistencia a la escuela, al compararlo con el valor obtenido en el modelo no condicionado. Por el contrario, de no existir efectos de la oferta, los coeficientes de ambos modelos tendrían que evidenciar valores similares.

Los resultados de este análisis muestran que los coeficientes fueron muy similares para ambos modelos, y que por tanto, no hubo incidencia de la oferta en los resultados de asistencia a la escuela. Coady y Parker (2002) agregan que estos datos no implican necesariamente que no se hayan observado mejoras en la oferta como resultado de la acción del programa. Por el contrario, estos autores indican que tanto en las localidades de control como en las de intervención se apreciaron incrementos en la calidad de la oferta, los que paulatinamente fueron compensando el aumento de la demanda en las comunidades de intervención. Finalmente, al analizar el costo efectividad de los subsidios monetarios condicionados en comparación a una expansión extensiva de la oferta educacional, Coady y Parker (2002) concluyen que, en el peor de los casos, las intervenciones orientadas a la demanda tendrían un costo efectividad de \$ 12.600 (educación secundaria), mientras que la mejor situación de expansión de la oferta alcanzaría un costo efectividad de \$ 103.600 por cada unidad adicional de producto generada (en este caso, los años extra de escolaridad).

Por último, Hoddinot y Skoufias (2003) desarrollaron un estudio para determinar los impactos de la participación en un sub componente de Oportunidades, las pláticas, que consisten en actividades de educación nutricional, en el consumo de calorías. Estos autores indican que a pesar de que el grupo beneficiario de Oportunidades incrementó la adquisición de alimentos ricos en calorías (por ej. cereales), este cambio parece ser atribuible solamente al aumento de los ingresos generado por las transferencias monetarias. Sin embargo, las pláticas sí tienen efectos en la diversidad de la dieta consumida y en la obtención de calorías provenientes de productos animales, frutas y vegetales. Este impacto mantiene su significación estadística al introducir variables de control como las características de la familia y las modificaciones en los precios. Así, estos datos grafican la importancia que puede tener la agregación de componentes psicosocioeducativos en el cambio de los patrones de consumo de alimentos.

III. Consideraciones finales

Como se ha podido apreciar a lo largo de este trabajo, los programas de transferencias monetarias condicionadas constituyen modalidades de intervención que se orientan a promover la acumulación de capital humano entre los niños, niñas y jóvenes y así romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Más específicamente, el condicionamiento opera como un mecanismo que proporciona incentivos para que las familias realicen inversiones en capital humano educacional, nutricional y de salud.

Los programas de este tipo que se han implementado en la región cumplen principalmente con la función estructural de las redes de seguridad social, esto es, la atención de las poblaciones en situación de pobreza o vulnerabilidad crónica, y operan como estrategias orientadas a la mitigación de las consecuencias de las crisis económicas, como es el caso del programa Familias en Acción de Colombia, pero también procuran la reducción de riesgos futuros, por la vía de la promoción del capital humano. Así, quizás sería relevante considerar la expansión de este tipo de programas para las familias que están levemente por sobre la línea de pobreza, lo que implicaría que estos dispositivos desempeñen la función contra cíclica de las redes de protección social.

Desde el punto de vista del impacto, la evidencia muestra que los programas de transferencias condicionadas son efectivos principalmente en el incremento de la matrícula y asistencia escolar en el corto plazo. Sin embargo, sus efectos en la reducción del trabajo infantil no son tan claros. De los programas revisados, Oportunidades y PETI logran resultados positivos en la disminución de la participación de los niños en actividades laborales, pero en el caso de

Bolsa Escola no existe evidencia concluyente al respecto. Aquí los elementos que podrían estar marcando la diferencia son el componente específico que tiene PETI (Jornada Ampliada), como bien el método utilizado por Oportunidades para establecer el tamaño óptimo de la transferencia.

De acuerdo a Skoufias y Parker (2001), los datos de Oportunidades muestran que la relación entre el trabajo infantil y la asistencia a la escuela es inversa, lo que implica de cierta manera que ambos son sustitutos entre sí. Sin embargo, la evidencia sobre Bolsa Escola (Banco Mundial, 2001a) y el caso de las niñas adolescentes de Oportunidades (González de la Rocha y Escobar, 2002) indica que los programas de transferencias condicionadas deberían monitorear permanentemente la asignación de tiempos entre la escuela, el trabajo en el mercado, el empleo doméstico y el tiempo libre en los niños beneficiarios, de manera de evitar que el logro de los objetivos escolares se obtenga a expensas del tiempo libre, o bien en coexistencia con el trabajo doméstico.

Como se dijo antes, un aspecto crucial para el diseño exitoso de los programas de transferencias condicionadas en educación es la determinación del monto adecuado de la ayuda monetaria. Como se pudo apreciar en esta revisión, los métodos utilizados difieren bastante entre los programas. Quizás la modalidad óptima para establecer un tamaño de la transferencia que permita generar incentivos para la asistencia a la escuela y la eliminación del trabajo infantil es su estimación sobre la base del costo oportunidad de enviar los niños a la escuela, el que equivale a los salarios de mercado que recibirían los niños si tuvieran trabajo. Si se considera que el costo de oportunidad podría incrementarse con las edades de los niños y también podría resultar más alto en el caso de las mujeres, lo razonable sería proporcionar transferencias mayores para los adolescentes y las niñas, tal como se efectúa en el programa Oportunidades.

En la definición del monto de la transferencia también debería considerarse el costo de la escolarización, que implica todos los gastos asociados al envío del niño a la escuela. Este método es el empleado por Familias en Acción en Colombia. Al mismo tiempo, las transferencias educativas tendrían que ser entregadas en función del número de niños en la familia, de modo de evitar la pérdida de incentivos para participar que podría generarse en los hogares más numerosos y deberían ser reajustadas periódicamente de acuerdo a la inflación, para prevenir una disminución en los valores reales de la ayuda económica.

Un aspecto a tener en cuenta, y que ha sido bastante menos explorado en los estudios de los programas de transferencias condicionadas, es el efecto que éstos han tenido en las creencias, actitudes y percepciones sobre la educación y las representaciones sociales acerca del trabajo infantil en las poblaciones beneficiarias. En rigor, los estudios efectuados en los programas PETI y Oportunidades encontraron que las familias continuaban atribuyendo un valor limitado a la educación y que no creían que el trabajo infantil fuera perjudicial para las oportunidades futuras de sus hijos (Banco Mundial, 2001b; González de la Rocha y Escobar, 2002). Estos datos muestran la importancia de desarrollar intervenciones psicosociales complementarias, que propendan a cambiar estas cogniciones. En caso contrario, al finalizar los programas, la probabilidad de que el niño retorne al trabajo y abandone la escuela podría ser alta, lo que amenaza la sostenibilidad de los cambios.

En lo referido a la modalidad de administración de las transferencias que prioriza a las mujeres, la cual es una práctica habitual en todas las experiencias analizadas, parece constituir una buena aproximación al problema, debido a que existe evidencia que muestra que las mujeres pobres administran de manera más eficiente las ayudas económicas que los hombres (IFPRI, 2002) y que al mismo tiempo esto les permite ganar sentimientos de mayor autonomía e independencia al interior de sus familias (Banco Mundial, 2001b), los cuales constituyen indicadores de empoderamiento psicológico (Zimmerman, 1990, 1995).

Sin embargo, se deben desarrollar acciones para prevenir las consecuencias negativas que podrían generarse en las familias beneficiarias a partir de las reacciones de los hombres ante el mayor poder y autonomía que adquieren las mujeres, al ser ellas las depositarias de las transferencias. También es importante evitar los conflictos derivados de la disminución de la participación de las niñas en el trabajo del hogar. Como indica CEPAL (2000), se deben fomentar acciones en la dimensión sociocultural “ para promover mayor igualdad de derechos y deberes entre hombres y mujeres en el desempeño de sus responsabilidades familiares, y reafirmar la importancia de los papeles y funciones de los adultos como proveedores de la familia, evitando que los niños asuman estas obligaciones” (p.281).

Una buena práctica que se ha ido incorporando en los últimos años al diseño de los programas de transferencias condicionadas es la implementación de un componente de oferta, que tiende a compensar el aumento de los requerimientos al sistema escolar derivado del incremento de la demanda. Al mismo tiempo, se tiene alguna evidencia de que los subsidios a la demanda son bien recibidos por las escuelas, pero a su vez también se dispone de datos parciales que muestran que los aprendizajes escolares no mejoran a partir de la participación en los programas de transferencias (Banco Mundial, 2001a). Esto plantea la necesidad de desarrollar acciones para mejorar la calidad de la educación, que vayan más allá de la mera compensación ante el crecimiento de la demanda, las que quizás exceden las atribuciones de los programas de transferencias.

A pesar de la relevancia de la oferta, se ha obtenido evidencia que indica que los programas de transferencias condicionadas a la demanda son una modalidad más costo efectiva para incrementar los niveles educativos de los niños de familias pobres que la expansión de los servicios educacionales. Estos datos constituyen insumos preliminares para la toma de decisiones en un marco más amplio de políticas, pero habrá que esperar los resultados de estudios más concluyentes al respecto. En rigor, la información proporcionada por el sistema de evaluación que está implementando el programa PRAF en Honduras será particularmente relevante para tener un juicio más claro en la materia. Específicamente, el diseño de evaluación de PRAF (Alvarez, 2001) considera la comparación entre cuatro grupos, como se puede apreciar en la tabla 1:

Tabla 1
DISEÑO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PRAF DE HONDURAS

Grupo 1: transferencia condicionada a la demanda en educación + subsidio a la oferta	Grupo 2: sólo transferencia condicionada a la demanda
Grupo 3: sólo subsidio a la demanda	Grupo 4: sin intervención

Fuente: Alvarez, C. (2001), Evaluating a safety net program. Family Allowance Program (PRAF) Honduras.

Por otra parte, existen datos que muestran que los programas de transferencias condicionadas logran, en algunos casos, reducir la brecha de pobreza que afecta a las familias pobres, y en otros, tienen un efecto de mitigación de las consecuencias de una crisis económica, como resultó ser el caso de la RPS en Nicaragua. Sin embargo, no está suficientemente clara la potencia de estos programas para lograr que los beneficiarios superen la línea de la pobreza, aunque se puede indicar que la probabilidad de que los sujetos se “empinen” por sobre la línea en un corto plazo dependerá del monto de la transferencia, de la focalización del programa (mientras más pobres sean los hogares será más complejo que superen el umbral) y de la no-ocurrencia de contracciones económicas. En el mediano plazo, la superación de la pobreza se vinculará a la efectividad de las intervenciones en el incremento de las capacidades de generación autónoma de ingresos en las familias atendidas.

En cuanto a los efectos en el ámbito de salud, los datos del programa Familias en Acción muestran resultados positivos en el corto plazo con relación al acceso y utilización de los servicios de la red de salud primaria. En lo referido a los aspectos nutricionales y de alimentación, la evidencia de Oportunidades indica efectos positivos de las transferencias monetarias en la alimentación y también muestra que la incorporación de componentes psico – educativos permite que las familias beneficiarias diversifiquen y mejoren la calidad de su dieta. Por su parte, el programa RPS evidencia nuevamente efectos de mitigación de las consecuencias de la crisis económica en la alimentación de las familias. Así, los resultados en la alimentación parecen estar muy correlacionados con lo sucedido con los ingresos monetarios, aunque se debe considerar que el desarrollo de actividades educativas puede hacer una diferencia en la calidad de la dieta, como lo sugiere la experiencia de Oportunidades.

Desde una perspectiva de diseño e implementación, los programas estudiados presentan diferencias en lo relativo a sus componentes, modalidades de administración y mecanismos de focalización, situación que fue más importante en los primeros años de implantación de los programas. La tendencia en los últimos años ha sido la consolidación de programas multicomponentes (prioritariamente educación, salud y alimentación), administrados desde el nivel nacional, y con mecanismos de focalización multi – etápicos (selección inicial de zonas geográficas y luego de familias), siguiendo el modelo del programa Oportunidades de México. Esta evolución puede ser observada al analizar los casos de los programas Bolsa Escola y PETI de Brasil.

De acuerdo a la literatura consultada, el diseño de programas multicomponentes, planificados desde el nivel nacional y que emplean mecanismos de focalización multi – etápicos permite una intervención más integral (debido a que atiende simultáneamente a las distintas dimensiones del capital humano), más eficiente en sus procesos de planificación, coordinación y gestión, y más eficaz en su focalización, en cuanto disminuye las probabilidades de exclusión de población que debería beneficiarse de los programas. Sin embargo, la inclusión / exclusión de familias pobres dentro de las comunidades elegidas por los programas permanece como un tema a debatir, atendiendo a los costos socio - comunitarios que podrían derivarse de estas prácticas.

En este sentido, es importante considerar la experiencia de Oportunidades, en lo referido a los sentimientos de insatisfacción apreciados en las familias pobres que no fueron seleccionadas por el programa, debido a que potencialmente, esta situación podría manifestarse en la generación de conflictos y disputas dentro de la comunidad, lo que constituiría una expresión del deterioro del capital social comunitario (González de la Rocha, 2003). Por tanto, para atenuar los costos socio-comunitarios de la focalización, es relevante perfeccionar los espacios que permiten la participación de los actores en las comunidades donde se implementan los programas, tales como las Asambleas Comunitarias de Oportunidades o los Consejos de Control Social de Bolsa Escola.

Aunque existen pocos antecedentes sobre la participación de las ONG y de los organismos de la sociedad civil en la implementación de este tipo de programas, la literatura muestra que estas instituciones se han involucrado en alguna medida en la prestación de servicios, en la planificación de los programas y en la selección de los beneficiarios, tal como lo ilustra la experiencia de los Consejos de Control Social de Bolsa Escola. Una alternativa a considerar en el corto y mediano plazo es la externalización de servicios a las organizaciones no gubernamentales que tengan experiencia acumulada en la intervención con poblaciones más complejas, como los niños trabajadores de la calle, los adultos mayores, los discapacitados mentales y físicos y los adultos de la calle, entre otros. Tal como se indicó en capítulos anteriores, una parte del condicionamiento podría consistir en la asistencia a programas proporcionados por estos organismos de la sociedad civil, lo que permitiría maximizar la eficiencia de las intervenciones, disminuyendo los costos asociados a la expansión de la oferta y utilizando la experiencia de las instituciones.

Finalmente, lo que definitivamente constituye una buena práctica en el campo de los programas de transferencias condicionadas, y que marca una diferencia con otras experiencias de políticas y programas sociales desarrolladas en América Latina, es la implementación de sistemas de evaluación de impacto como parte del diseño de los programas. Algunas de estas evaluaciones han contemplado la utilización de grupos experimentales y de control, la realización de mediciones repetidas y la asignación aleatoria de comunidades cuando ha sido posible. Estos dispositivos han permitido establecer los efectos de las intervenciones, así como han facilitado el contraste riguroso de hipótesis que se encuentran a la base del diseño de este tipo de programas. Aquí son particularmente rescatables las experiencias de los programas Oportunidades, Red de Protección Social y Familias en Acción. También se debe mencionar el diseño de evaluación del PRAF, en Honduras.

V. Bibliografía

- Alvarez, C. (2001), *Evaluating a safety net program. Family Allowance Program (PRAF) Honduras*. Disponible en: <http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets/courses/dc2001/pdfppt/alvarez.pdf>
- Banco Mundial (2001a), *Brazil As Assessment of the Bolsa Escola Programs*. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01041107221120
- _____. (2001b), *Erradicating Child labor in Brazil*. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01122809560220
- CEPAL (2000), “La brecha de la equidad: una segunda evaluación”, *documento presentado en la segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Santiago, 15 al 17 de mayo), (Santiago de Chile).
- Coady, D. y Parker, S. (2002), *A Cost – Effectiveness Analysis of Demand and Supply Side Education Interventions: The Case of Progreso in Mexico. FCND Discussion Paper N° 127*. Disponible en: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp127.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2003), *Sinergia. Reportes de evaluación N° 1*. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Evaluacion_Gestion/Reportor_y_Doc/Reportes_de_Evaluacion_N1.PDF
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (2003), *Proyecto Fome Zero. Report of the Joint FAO /IDB/WB Transition Team Working Group*. Disponible en: <http://www.fao.org/DOCREP/005/AC829E/AC829E00.HTM>

- Godoy, L. (2002), Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil. *Informe preparado para la División de Desarrollo Social de la CEPAL*. Santiago, inédito.
- González de la Rocha, M. (2003), “México: oportunidades y capital social, documento presentado al Seminario de la CEPAL “Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción”, en Santiago de Chile, 10 y 11 de noviembre.
- González de la Rocha, M. y Escobar, A. (2002), Evaluación cualitativa del programa de desarrollo humano oportunidades. Disponible en:
http://www.progesa.gob.mx/e_opportunidades/evaluacion_impacto/2002/Evaluaci%F3n%20Cualitativa%20Final%20-%20dic02.pdf
- Hoddinot, J. y Skoufias, E. (2003), The Impact of Progresa on Food Consumption. *FCND Discussion Paper N° 150*. Disponible en: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp150.pdf>
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias) (2002), *Nicaragua Social Protection Network. Pilot Phase Evaluation System: Impact Evaluation*. Disponible en:
http://www.ifpri.org/themes/mp18/Nicaraguarp/informe_eval_RPS_finalEnglish.PDF
- Naciones Unidas (2001), *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millenium Declaration*. Disponible en:
http://www.worldvolunteerweb.org/development/mdg/background/a56326_imlemnt.pdf
- Ravallion, M. y Wodon, Q. (1999), *Does Child Labor Displace Schooling?. Evidence on Behavioral Responses to an Enrollment Subsidy*. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/docs/828.pdf>
- Rawlings, L y Rubio, G. (2003), Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. Lessons from Latin America. *World Bank Policy Research Working Paper 3119*. Disponible en:
http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Training_Events/CCTLatin-Rawlings%20.pdf
- Rawlings, L. (2002), *Colombia Social Safety Net Assessment*. Disponible en:
<http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/Category/By+Category/2B3ABAE19CFF38EE85256BA3007AB827?OpenDocument>
- Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola (2002), *Manual do programa nacional de bolsa escola*. Disponible en: <http://www.mec.gov.br>
- Skoufias, E., Davis, E. y De la Vega, S. (1999), *Suplemento al reporte definitivo: evaluación de la selección de hogares beneficiados por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México*. Disponible en: http://www.ifpri.org/themes/progesa/pdf/Skoufias_seleccionb.pdf
- Skoufias, E. y Parker, S. (2001), *Conditional Cash Transfers and their Impacts on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresa Program in Mexico*. FCND Discussion Paper N° 123. Disponible en:
<http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp123.pdf>
- Zimmerman, M. (1995). Psychological Empowerment: *Issues and Illustrations*. *American Journal of Community Psychology*, 5, 23, 581-598.
- _____(1990), Taking aim on empowerment research: On the Distinction Between Individual and Psychological Conceptions. *American Journal of Community Psychology*, 1, 18, 169-177.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL políticas sociales

Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)

- 28 John Durston, *Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual* (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, *La inseguridad en el Perú* (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
- 30 John Durston, *Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala* (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, *Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile* (LC/L.1190), abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa* (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, *América Latina y las crisis* (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, *Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile* (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, *Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras* (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI* (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León y otros, *Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services* (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, *¿Qué es el capital social comunitario?* (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica* (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, *La reforma educativa en el Paraguay* (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina* (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
- 42 *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, 4 volúmenes:
Volumen I: Ernesto Cohen y otros, *La búsqueda de la eficiencia* (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
Volumen II: Sergio Martinic y otros, *Reformas sectoriales y grupos de interés* (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
Volumen III: Antonio Sancho y otros, *Una mirada comparativa* (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, *Una mirada comparativa: Argentina y Brasil* (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 43 Lucía Dammert, *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina* (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
- 44 Eduardo López Regonesi, *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política* (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
- 45 Ernesto Cohen y otros, *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso* (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 46 Ernesto Cohen y otros, *Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos*, 5 volúmenes:
Volumen I: *Proyecto Joven de Argentina* (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen II: *El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil* (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen III: *El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia* (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen IV: *El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen V: *El Programa de Inversión Social en Paraguay* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 47 Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe* (LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
- 48 Francisco Piloti, *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto* (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)

- 49 John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 50 Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 51 Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 52 Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
- 53 Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 54 Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 55 John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 56 Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 57 Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001 [www](#)
- 58 John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
- 59 Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 60 Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 61 Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
- 62 Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
- 63 Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
- 64 Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
- 65 Ernesto Aranbar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 66 Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 67 Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 68 Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 69 José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
- 70 Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
- 71 Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
- 72 Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
- 73 José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L.1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
- 74 Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volúmen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
Volúmen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)

- 75 Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 76 Rodrigo Valenzuela Fernández, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 77 Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad – Financiamiento – Políticas – Programas, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 78 Sandra Piszak y Manuel Barahona, Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 79 Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 80 Juan Pablo Pérez Saínz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 81 Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 82 Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial: um sumário de experiência brasileira recente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”, (LC/L.2082-Add.1), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 83 Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia. (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 84 Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social ? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 85 Pablo Vinocur y Leopoldo Halperin, “Pobreza y políticas públicas en Argentina de los años noventa”, (LC/L. 2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 86 Alfredo Sarmiento Gómez, “La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 87 Pablo Villatoro, “Los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias.” (LC/L.2133-P), Número de venta: S.04.II.G.62, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: