



Capítulo V

Programas sociales

Introducción

La plena titularidad de los derechos económicos y sociales requiere de programas públicos que promuevan la integración e inclusión sociales. En este contexto, en el presente capítulo se examinan las iniciativas más recientes en materia de programas sociales en la región, que apuntan a reducir la pobreza en sus múltiples dimensiones, tanto mitigando sus efectos más inmediatos como mediante el desarrollo de capacidades.

El encadenamiento entre efectos de corto plazo en materia de incremento de los ingresos familiares y efectos de largo plazo en materia de desarrollo del capital humano de niños y jóvenes con mayores rezagos relativos constituye la clave para avanzar, desde las políticas y los programas sociales, en la superación de la pobreza. En este sentido, los programas sociales deben permitir la conciliación de políticas de apoyo a la formación de capital humano y social (desarrollo de capacidades), políticas de ampliación del acceso a empleo de calidad (expansión de oportunidades) y políticas asistenciales a corto plazo destinadas a proteger a la población vulnerable de situaciones adversas de carácter transitorio o estructural, situaciones que son cada vez más relevantes dado el contexto económico de la región.

En América Latina y el Caribe los programas sociales tienen una larga historia en la que aparecen como intervenciones en distintos ámbitos destinadas a potenciar el capital humano, cuyo propósito final es ofrecer oportunidades productivas y actuar sobre el entorno familiar y comunitario recurriendo para ello a diversos mecanismos. En los últimos años, se han sumado a estas una nueva generación de iniciativas, denominadas “programas de transferencias condicionadas”, cuyo objetivo es producir sinergias entre las distintas dimensiones del capital humano a lo largo del tiempo y las transferencias monetarias.

Muchos de los programas de lucha contra la pobreza en la región han surgido como respuesta a los vaivenes del ciclo económico y a las crisis, pero debido a los prolongados efectos negativos de estas últimas, entre otros el aumento del desempleo estructural y la persistencia de la pobreza, estos programas se han ido convirtiendo cada vez más en componentes permanentes de la política social.

En el presente capítulo se presenta un análisis de los programas sociales en los países de América Latina y el Caribe, en el que se da especial importancia a los que han tenido más cobertura y difusión en el pasado reciente: los programas de emergencia vinculados al empleo y los programas de transferencias condicionadas. Además de una descripción de las características generales de estos programas, se presentan las principales conclusiones de las evaluaciones a las que han sido sometidos.

Sin desconocer los logros alcanzados con estos programas, se plantea una serie de tareas aún pendientes. En el caso de los programas de emergencia vinculados al empleo, se destaca la necesidad de que fortalezcan la formación de los trabajadores, para evitar la pérdida de capital humano que se produce durante los períodos de recesión económica. En relación con los programas de transferencias condicionadas se analiza cómo conciliar la titularidad de derechos con las obligaciones que surgen de la condicionalidad, cómo reforzar el empoderamiento de los beneficiarios (particularmente de las mujeres) y la importancia de incorporar consideraciones sobre el capital social. Por último, se postula que es importante compatibilizar la demanda de servicios creados en estos programas con una oferta efectiva y de calidad.

De la multidimensionalidad de la pobreza a la diversidad de los programas

Complejidad de la pobreza

En los últimos años, nuevos análisis han puesto de relieve el vínculo entre la pobreza, entendida como la limitación de recursos para satisfacer un conjunto de necesidades básicas, y otras carencias que la explican o la acompañan, como la falta de capacidades y patrimonio, la insuficiente participación en la sociedad, la falta de poder, la falta de acceso a capital social y capital simbólico y otros elementos sociales, culturales y políticos. Vivir en la pobreza no consiste únicamente en no contar con los ingresos necesarios para tener acceso al consumo de bienes y servicios imprescindibles para cubrir las necesidades básicas; ser pobre es también padecer la exclusión social, que impide una participación plena en la sociedad y merma la exigibilidad de los derechos. Por lo tanto, la pobreza adquiere un carácter multidimensional en términos de sus causas, consecuencias y manifestaciones (CEPAL, 2003a).

La pobreza impide participar debidamente de los beneficios del desarrollo, vale decir, gozar de un estándar y una calidad de vida que debieran garantizarse de acuerdo al nivel de progreso y bienestar medios de una sociedad. Es, en este sentido, carencia de ciudadanía, por cuanto priva a los sujetos pobres de beneficios y mecanismos de pertenencia a los que debieran tener acceso por ser parte de la sociedad. En otras palabras, la pobreza impide el ejercicio del derecho individual a una vida digna, que supone estar en condiciones de satisfacer las necesidades básicas.

Si tanto la pobreza como las carencias en lo que respecta a la titularidad de derechos se relacionan con el acceso limitado a los recursos productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas, las demandas en el campo de la ciudadanía son también demandas de recursos que permitan superar la pobreza. Como reconocimiento de derechos exigibles, la asignación de los recursos pertinentes, tanto materiales como simbólicos, son responsabilidad del Estado y de toda la sociedad y un área clave de las políticas públicas. En este contexto, los programas y las políticas sociales deben entenderse como mecanismos de integración e inclusión sociales que faciliten el ejercicio de una ciudadanía plena.¹

La persistencia de segmentos significativos de la población en condiciones de pobreza o indigencia ha llevado a reconocer en la región las dificultades para encontrar soluciones rápidas y la necesidad de comprender la complejidad de la pobreza en sus distintas expresiones (véase el recuadro V.1). No es fácil salir de la pobreza y no es algo que se dé de una vez y para siempre. Esto se debe tanto a la volatilidad económica como a las deficiencias en capital humano y a los factores que restringen la creación de empleos estables y de calidad. Debido a estas condiciones, aunque ciertas acciones públicas tienen efectos a corto plazo no siempre brindan a las familias una verdadera solución para salir de la pobreza por sus propios medios a largo plazo.

Por estos motivos, los programas deben consistir en una combinación de medidas de alivio de la pobreza a corto plazo con medidas tendientes a eliminar sus causas más estructurales. Estas se manifiestan en la dimensión intertemporal de la pobreza, pues, junto con bajos niveles de ingreso, las familias pobres acumulan insuficiente capital humano en materia de nutrición, salud y educación, entre otras cosas, lo que afecta las posibilidades futuras de los más jóvenes y atenta contra la igualdad de oportunidades. Otros factores que contribuyen sistemáticamente a la reproducción intergeneracional de la pobreza son de carácter adscriptivo: concretamente, se ha observado que ser mujer, pertenecer a una minoría étnica y vivir en zonas rurales son claras desventajas sociales y restringen las probabilidades de contar con un nivel adecuado de ingresos y oportunidades. Por otra parte, la exposición a situaciones adversas transitorias y recurrentes, como las crisis macroeconómicas cíclicas y los desastres naturales, suele afectar más a los más pobres, que disponen de menos activos y recursos para defenderse ante perturbaciones de origen negativo y recomponer su situación económica en las etapas de recuperación (Cruces, 2005).

Se podría decir, entonces, que la pobreza es un fenómeno multidimensional y que influye en muy diversos aspectos de la vida, que es casi imposible recoger en una sola definición. No obstante, es importante distinguir los elementos propios de la noción de pobreza de otros fenómenos relacionados con ella, que pueden ser causas, consecuencias o fenómenos simultáneos. Un primer punto de referencia es la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de supervivencia, que sin duda constituye el “núcleo irreducible” del concepto de pobreza (Sen, 1984). El no tener acceso a una alimentación mínima o a un lugar para guarecerse de la intemperie son necesidades cuya insatisfacción revela pobreza en cualquier sociedad contemporánea.

Recientemente se ha tratado de incluir también dimensiones no materiales y simbólicas en el concepto de pobreza. Por ejemplo, se suele prestar especial atención al capital social de que disponen los miembros de una comunidad, por su participación en redes sociales de intercambio que les proporcionan conocimientos, información, capacidad de gestión e incluso poder político. Se argumenta que quienes carecen de capital humano, físico y monetario tienden a perpetuar las condiciones de pobreza material, mientras que el acceso a bienes simbólicos y el fortalecimiento del capital social constituyen palancas eficaces para poner fin a los círculos viciosos de la pobreza y su transmisión intergeneracional. Complementariamente, desde hace más de una década la CEPAL ha venido advirtiendo que es necesario extender el manejo de códigos de modernidad a toda la población.

¹ Debido a las marcadas desigualdades que presenta la región en este campo, los programas deben estar dirigidos a diferentes estratos de ingresos. Sin embargo, dado el carácter prioritario de la erradicación de la pobreza y los problemas de empleo, en las últimas décadas se les ha dado primordial importancia a los programas focalizados en los más pobres y a los programas de empleo.

Esto se refiere a la disposición de ciertas destrezas (tales como la lectoescritura, el cálculo, la capacidad analítica, el procesamiento de información, y las habilidades comunicativas y de gestión) que permiten participar en condiciones más equitativas en la vida cultural de la sociedad, y facilitan la adaptación a nuevas formas de trabajo y producción. Recientemente la CEPAL ha planteado la importancia de formar parte de las redes interactivas y la comunicación a distancia, entendidas como capitales simbólicos que inciden en la participación ciudadana, el intercambio cultural, la gestión de recursos y activos, la visibilidad pública y la productividad laboral.

Recuadro V.1 DIMENSIONES DE LA POBREZA EN LA REGIÓN

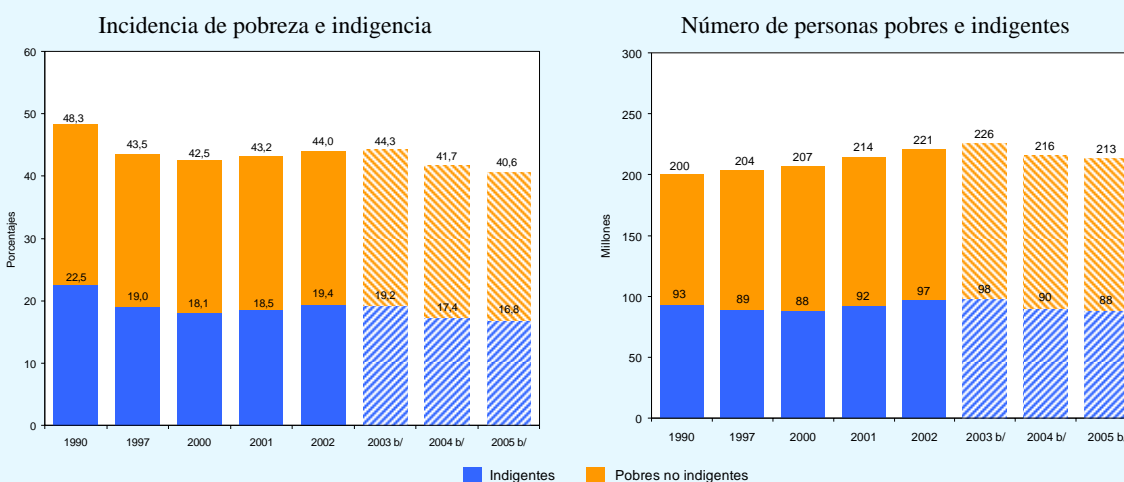
Los programas de lucha contra la pobreza que se ejecutan en América Latina y el Caribe se llevan a cabo en un contexto de elevada marginalidad y pobreza extrema. Se estima que en el 2005 un 40,6% de la población latinoamericana (213 millones de personas) se encontraría en situación de pobreza, mientras un 16,8% (88 millones) no solo sería pobre, sino que viviría en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Si bien se observa a nivel agregado una lenta mejora en términos del porcentaje de la población total que vive en la pobreza, dada la dinámica demográfica contemporánea hoy en día hay más personas pobres que en 1990.

Los altos índices de pobreza se reflejan no solo en una inadecuada capacidad de generación de ingresos; además, están asociados a bajos niveles educacionales y a condiciones insalubres de vivienda. En la última edición del *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2005a) se informa que, a pesar de que la mayoría de los países presenta bajas tasas de inasistencia a un establecimiento educacional entre los 7 y los 12 años de edad, sigue habiendo amplios segmentos de la población adulta que no tiene un mínimo de cinco años de instrucción (en 10 de los 17 países analizados, más del 20% de la población tiene menos de ese mínimo).

La situación es particularmente crítica si se toman en consideración los altos índices de hacinamiento e inadecuados sistemas de evacuación de excretas de las viviendas en que habitan porcentajes importantes de la población latinoamericana y caribeña. En efecto, la convivencia en una vivienda de un número excesivo de personas caracteriza a más de un 30% de la población de 9 de un total de 14 países analizados. Un porcentaje similar de la población no dispone de conexión al alcantarillado público en las áreas urbanas o a una fosa séptica en las áreas rurales en 13 de un total de 17 países que disponen de información.

Los factores señalados inciden en las condiciones en que viven las familias de la región y, en el caso de los jóvenes, también determinan, debido a las escasas facilidades para desarrollar una vida escolar plena y constructiva, la capacidad de las generaciones futuras de salir de la pobreza en sus distintas dimensiones.

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1990-2005^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2005. Documento informativo (LC/G.2288-P)*, Santiago de Chile, 2005.

^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones de color naranja de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

^b Cifras proyectadas.

En otro sentido, y tomando como base el concepto que puso en boga el *Informe sobre desarrollo humano* (PNUD, 1990), concebido bajo la influencia del enfoque de las “capacidades” desarrollado por Amartya Sen, la pobreza humana se ha caracterizado como “la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás” (PNUD, 1997). Las nociones de desarrollo humano y de pobreza humana destacan la importancia de una percepción global del desarrollo y de la pobreza, evitando simplificaciones extremas como las que pueden surgir de la cuantificación de estos conceptos sobre la base del ingreso. No obstante, en el plano empírico no son pocas las limitaciones que presentan los respectivos índices. La inclusión de dimensiones más cuantificables se ve restringida por la falta de información comparable a nivel mundial y la necesidad de acotar el ámbito de análisis para facilitar la interpretación de los resultados. En consecuencia, las dimensiones del índice de desarrollo humano (IDH) y del índice de pobreza humana (IPH) se limitaron a tres áreas: longevidad, conocimiento y nivel de vida decente.

Por lo mencionado anteriormente, no se puede dejar de utilizar los indicadores consagrados de pobreza, para los cuales existen instrumentos confiables de medición. En todo caso, los indicadores no deben ser considerados como opciones excluyentes sino como complementos. También han ido cobrando mayor importancia, como variables de análisis y para el diseño de política, tanto la percepción que los mismos pobres tienen de su situación como su movilización en aras de mejorar sus condiciones de vida. Esto supone un cambio en las relaciones entre los sectores pobres y los demás, ya que exige que los programas de apoyo a los primeros contengan un elemento de reconocimiento y confianza, lo que a su vez contribuye a la promoción de redes sociales entre grupos pobres y a construir puentes con otros grupos.

Los criterios de política ante la multidimensionalidad de la pobreza

La multidimensionalidad de la pobreza, y su carácter de proceso y de relación tienen implicancias respecto de las políticas orientadas a superarla. En términos generales, la CEPAL ha planteado que para superar la pobreza es necesario intervenir en los factores socioeconómicos determinantes de las probabilidades de ser pobre o caer en la pobreza, como consecuencia de la distribución y transmisión de los siguientes factores: i) los activos físicos; ii) el capital educativo y la influencia que ejerce debido a las distintas posibilidades de inserción laboral a que da origen; iii) las diferencias de capital social y simbólico, y iv) los tipos de organización familiar.

Cuando la pobreza se analiza más como proceso que como situación, se hace necesario que las políticas públicas aborden sus factores de reproducción o las causas que la perpetúan de una generación a otra, como las oportunidades educacionales y de capacitación, la localización geográfica, el acceso a la propiedad y al capital social y simbólico; atiendan las consecuencias de la pobreza, medidas como pérdida de oportunidades productivas, de bienestar individual, de cohesión social, de ampliación de los mercados de consumo y servicios, y por la perpetuación de la inequidad, y se orienten a modificar las condiciones estructurales que determinan tanto la incidencia de la pobreza como sus manifestaciones, entre otras la estabilidad macroeconómica, los flujos financieros, la heterogeneidad productiva, la evolución del empleo y los mecanismos distributivos.

Lo anterior revela la importancia de las políticas diversificadas, flexibles y adecuadas, aplicables a las situaciones cada vez más variadas y cambiantes que enfrenta la población pobre, situaciones que en gran medida determinan la fluctuación de parte de la sociedad entre situaciones de bienestar, pobreza e indigencia.

Por otra parte, debido a la multidimensionalidad y multicausalidad de la pobreza, si bien el crecimiento económico es fundamental para iniciar y mantener procesos de superación de este fenómeno, no permite por sí solo superar este conjunto de factores estructurales que inciden en su

reproducción intergeneracional. Esto plantea un importante desafío a las políticas productivas y a los programas y las políticas sociales (CEPAL, 2004b); estas últimas deben permitir la conciliación de políticas de largo alcance, como el apoyo a la formación de capital humano y social para ayudar a las familias a superar los determinantes de la pobreza estructural, con las políticas asistenciales de corto plazo, que ofrecen protección ante eventos negativos de carácter transitorio (CEPAL, 2000b; Aedo, 2005).

Uno de los aspectos imprescindibles de la formación y acumulación de capital humano es garantizar el acceso universal a servicios de educación y salud de buena calidad. Sus efectos pueden reflejarse incluso en la generación siguiente, cuando los actuales beneficiarios de una mejor educación se incorporen con perspectivas más favorables en el mercado laboral. Los programas de corte más asistencial, entre otros los programas de transferencias (monetarias o en especies) a los hogares pobres tienen efectos más inmediatos, pues permiten a segmentos importantes de la población mejorar su bienestar y elevar sus ingresos y consumos, lo que facilita la superación de los umbrales de indigencia y pobreza a corto plazo.

Para la adecuada ejecución de programas que permitan la consecución de metas tangibles en los campos de la educación, la salud y la nutrición se requieren esfuerzos públicos sostenidos. Por lo tanto, es imprescindible que exista una sólida institucionalidad social, capaz de mantener la coherencia de los programas a lo largo del tiempo y sostener el cumplimiento de sus objetivos a largo plazo, en especial con relación a las múltiples demandas a corto plazo que suelen enfrentar los gobiernos de la región.

Sin embargo, durante los años ochenta y parte de los años noventa, en la mayoría de los países de la región los programas sociales se entendieron básicamente como políticas compensatorias focalizadas en los más pobres, lo que impidió reestructurar la política social en forma integrada.² En la segunda mitad de los años noventa se observa un cambio de orientación y se empiezan a adoptar nuevas iniciativas con el propósito de atender las múltiples causas y consecuencias de la pobreza, y una mayor orientación multisectorial y comunitaria.

De todos modos, en términos generales persistió la tendencia a otorgarles a las políticas focalizadas un carácter permanente, en gran medida debido a que las notables crisis que afectaron a la región limitaron seriamente el crecimiento, la inversión y la creación de empleo productivo. Tal como se ha comentado en el capítulo I, aunque la focalización supone concentrar esfuerzos y recursos públicos en campos de la política social donde el efecto redistributivo es más progresivo, una focalización prolongada puede reforzar la dependencia de los beneficiarios y oponerse al ejercicio efectivo de la ciudadanía, en la medida en que inhiba el desarrollo de la capacidad de los ciudadanos para integrarse a la sociedad y participar activamente en ella.

Sin embargo, a fin de expandir la titularidad efectiva de derechos a quienes menos pueden ejercerla y ante una situación de recursos escasos, es una opción válida aplicar criterios de selectividad que favorezcan a los grupos de menores recursos. En este contexto, la focalización responde al doble propósito de elevar al máximo el efecto de los recursos empleados y beneficiar a quienes se encuentran en condiciones más precarias o vulnerables. Por lo tanto, no contradice el carácter universal de los derechos sociales, ya que apunta a extender la titularidad de un derecho a

² En los años ochenta se dio prioridad a la descentralización de los servicios, las políticas, y la gestión y las decisiones públicas; la ampliación de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios; la focalización de programas en los más pobres mediante políticas sociales de carácter asistencial, y la racionalización del gasto mediante nuevos instrumentos de gestión, información y monitoreo. En los años noventa se perfeccionaron las políticas asistenciales focalizadas de la década anterior, recurriendo para ello a nuevos instrumentos especializados en abordar distintas esferas de la pobreza a través de fondos sociales (vivienda y condiciones de habitabilidad del entorno, servicios, caminos y obras de infraestructura social básica, y microcréditos y equipamiento productivo, entre otros). Asimismo, se crearon nuevos servicios destinados a grupos carenciados (mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, microempresarios, campesinos e indígenas). Las restricciones presupuestarias obligaron a focalizar dentro de estos mismos grupos, por lo que los programas se convirtieron en programas pilotos con ciertos efectos cualitativos, pero que no alcanzaban a tener cobertura universal.

quienes más se ven privados de su ejercicio.³ Por último y como también se comenta en el capítulo I, el mayor riesgo de la focalización (o selectividad no concebida como instrumento para la universalización de la ciudadanía) es que establezca la prestación de servicios de distinta calidad en áreas tan importantes como la educación y la salud, lo que refuerza las desigualdades en materia de procesos y efectos entre los pobres y el resto de la población, por más que ofrezca a todos las mismas posibilidades de acceso. El gran desafío es, pues, crear programas sociales que faciliten el acceso a las instituciones idóneas que proveen movilidad social ascendente.

La diversidad de los programas sociales

La diversidad de los programas sociales que se ejecutan en la región refleja el carácter multidimensional de la pobreza; esta queda de manifiesta en la amplia gama de objetivos y líneas de acción de los programas que se presentan en el cuadro V.1.⁴ El primer tipo de programas presentados, clasificados como “beneficios sociales”, representan por lo general la mayor parte del esfuerzo de los países por paliar los efectos de la pobreza mediante transferencias monetarias, programas de vivienda social y programas de alimentos. Por otra parte, los programas excepcionales de transferencias a las familias pobres, agrupados bajo la categoría de “gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad”, prestan asistencia compensatoria de emergencia a los desprotegidos. En algunos casos los programas responden a las necesidades y características específicas de ciertos grupos de población como los jóvenes, los discapacitados, grupos étnicos y otros.

Los programas públicos con orientación productiva y de empleo tienen como objetivo potenciar la capacidad productiva de los sectores más pobres mediante actividades de habilitación laboral y capacitación, propuestas de proyectos productivos y mejoras del acceso al crédito y microcrédito. Por último, el comienzo de los años noventa estuvo caracterizado por un conjunto de programas de orientación comunitaria y fondos de inversión social, en los que se daba prioridad a la participación de las comunidades en el proceso de mejoramiento de sus propias condiciones de vida. Todos ellos están orientados al mejoramiento de las capacidades individuales y colectivas, mediante el desarrollo del capital social y de la capacidad local de gestión.

En la región se han ejecutado varios programas sociales cuyo objetivo explícito es el desarrollo del capital humano, concretamente programas de nutrición, cuidado infantil, educación, salud, capacitación, vivienda, infraestructura y saneamiento (Acosta y Ramírez, 2004). Debido a la importancia cada vez mayor que se otorga a los programas sociales y a las sinergias entre las diferentes dimensiones del capital humano como elemento de desarrollo y superación de la pobreza a largo plazo, en este capítulo se presta especial atención a los programas de transferencias condicionadas, de gran difusión y con un amplio potencial innovador. Asimismo y como ya se ha dicho, en los programas sociales se debe tomar en consideración la coyuntura económica, sobre todo cuando esta limita las oportunidades de las familias para percibir un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades básicas. Por lo tanto, también se examinan los programas de emergencia vinculados al empleo, de gran cobertura y visibilidad en tiempos de crisis. Si bien estos programas están lejos de agotar el espectro de políticas para enfrentar la pobreza y fomentar una mayor protección social de los más vulnerables, resultan muy ilustrativos y actuales, por conjugar apoyo de emergencia a corto plazo, expansión de capacidades a mediano y largo plazo y facilitación de oportunidades productivas, con fines de articulación entre el horizonte inmediato y el estratégico.

³ Cabe señalar que la lucha contra las desigualdades basadas en las categorías adscriptivas exige el recurso institucional de la discriminación positiva en favor de las categorías desfavorecidas en cuestiones de género, etnia y discapacidades, reconocidos como grupos con derechos y beneficios específicos, que se encuentran más al margen de la ciudadanía social. Esto se debe a que las desigualdades en el ejercicio de los derechos sociales no solo se corrigen con medidas que fomentan la igualdad de oportunidades, sino también de trayectorias; de hecho, la selectividad y la discriminación positiva pueden intervenir tanto para hacer más equitativas las “oportunidades al inicio” como lograr resultados menos desiguales.

⁴ La elección de los programas incluidos responde al interés de ilustrar una variedad de casos más que a criterios de éxito, alcance o representatividad. El examen exhaustivo de los programas sociales en la región está más allá del alcance y los objetivos de este capítulo. Al respecto, pueden consultarse Repetto y Sanguinetti (2001) y Pardo (2003), en relación con América Latina, y Baker (1997) y CARIBANK (2005), en relación con el Caribe.

Cuadro V.1

CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR LÍNEAS DE ACCIÓN

Categorías o tipos	Descripción	Líneas de acción	Ejemplos
1. Beneficios sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas permanentes y de corte asistencial - Objetivo: cubrir los déficit de ingreso y consumo vinculados a la pobreza estructural - Larga tradición en la región 	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencias directas de ingresos no condicionadas - Transferencias directas de ingresos condicionadas - Transferencias de alimentos - Transferencias de otras especies - Subsidios de precios o tarifas reducidas - Programas de vivienda social 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de transferencias condicionadas - Desayuno escolar de Bolivia: ración alimentaria a alumnos del sistema educativo fiscal - Mochilas, textos y aulas escolares de Ecuador: transferencia de especies no alimentarias - Misión "Mercal", República Bolivariana de Venezuela: creación de establecimientos para venta de alimentos y otros bienes de primera necesidad a precios subsidiados
2. Gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: reforzar la capacidad de grupos más vulnerables para prevenir o sobrellevar efectos de episodios adversos - Plazo definido - Concentración en medidas paliativas 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestaciones de desempleo - Programas de emergencia vinculados al empleo - Protección social en crisis económica - Asistencia social directa - Asistencia social para casos de emergencia (desastres naturales y conflictos armados, entre otros) 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de emergencia vinculados al empleo - Red de Solidaridad Social y Fondo de Inversiones para la Paz de Colombia: asistencia humanitaria a población desplazada por violencia interna - Asistencia a familias afectadas por el huracán Mitch en Nicaragua
3. Programas orientados a grupos específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: atender necesidades de grupos considerados vulnerables - Pluralidad en definición de unidad de intervenciones (grupos vulnerables, individuos, familias, hogares, comunidades) 	<ul style="list-style-type: none"> - Niños (nutrición, cuidado, trabajo infantil) - Jóvenes - Mujeres jefas de hogar - Grupos con discapacidades - Adultos mayores - Grupos étnicos - Sectores productivos deprimidos 	<ul style="list-style-type: none"> - Atención a personas con deficiencias, Brasil (integración laboral y social de personas discapacitadas, transferencias monetarias a las más pobres) - Programa de salas cuna, Chile (niños de 3 a 24 meses en situación de pobreza, desarrollo temprano, nutrición y controles de salud) - Programa de Apoyo Integral a la Mujer Jefa de Hogar, Colombia: formación y créditos a mujeres de bajos ingresos de zonas rurales - Beca para estudiantes de origen indígena, Chile
4. Programas públicos orientados a la producción y el empleo	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: procurar inclusión social a través de refuerzo de la capacidad futura de los hogares más carenciados para generar ingresos autónomamente - Mitigación de la pobreza a largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - Habilitación laboral y capacitación - Proyectos productivos - Acceso al crédito y microcrédito, y fomento del autoempleo 	<ul style="list-style-type: none"> - Crédito productivo solidario, Ecuador; orientado a mujeres y personas discapacitadas beneficiarias del bono solidario; provisión por medio de organizaciones no gubernamentales, de servicios de crédito, asistencia y capacitación.
5. Orientación comunitaria y fondos de inversión social	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: mejorar situación de destinatarios y comunidades en que habitan - Desarrollar capacidad local de gestión - Desarrollar capital social de las comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> - Autoconstrucción de infraestructura social básica - Formalización y regularización de tierras y viviendas - Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo participativo de inversión social, Argentina; desarrollo de capacidad local de gestión en áreas con población predominantemente indigente, comedores gratuitos en proyectos comunitarios - "Vivir mejor", Brasil: reducción de déficit habitacional urbano - "Iniciativa ciudadana 2x3", México: cofinanciamiento de proyectos de iniciativa local que contribuyan a garantizar el acceso a servicios básicos de la población en estado de pobreza extrema - Titulación de tierras, Costa Rica.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Marcia Pardo, "Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 20 (LC/L.1906-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003.

Entre las actividades iniciadas en los últimos años en la región en materia de programas sociales de elevado presupuesto, gran cobertura o contenido innovador, cabe mencionar otros casos que destacan por distintas razones.

Otra forma de encarar el fomento del capital humano de la población es la provisión de acceso libre y universal a la salud, la educación y la protección social en el caso de Cuba. Uno de los rasgos de la política social cubana es su articulación con la política económica, razón por la cual la asignación de recursos presupuestarios destinados a servicios sociales es una de las más altas de la región. La red integral consta de 167 programas sociales, a los que se destina más del 65% del presupuesto estatal. Entre los más importantes se encuentran la institucionalización de los programas de acceso libre y universal a la educación y la salud; la protección del empleo y la vivienda de los trabajadores; subsidios alimenticios y mecanismos de asistencia a las familias vulnerables. En su evolución reciente, estos programas han sido adaptados para brindar una respuesta más personalizada, con el principal objetivo de proteger a los grupos en situación de riesgo y reducir la vulnerabilidad en la isla.

Por otra parte, cabe destacar las misiones establecidas en la República Bolivariana de Venezuela (entre las que se destacan la misión “Mercal”, encargada de la venta directa de alimentos a bajo precio, la misión “Barrio Adentro” de salud y la misión “Robinson” de alfabetización), los programas de cuidado (entre otros, los hogares de bienestar infantil del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense), los programas de formación y capacitación (entre otros, el curso de superación integral para jóvenes de Cuba, “Jóvenes en Acción” de Colombia, el programa de becas de capacitación para los trabajadores de México y el plan nacional de calificación del trabajador de Brasil), los programas maternoinfantiles (entre otros, el programa “Arranque parejo en la vida” de México y de maternidad gratuita de Ecuador) y los programas de comedores infantiles de toda la región.

Programas de emergencia vinculados al empleo

Reducción de la vulnerabilidad

En esta sección se describen las principales características y los efectos más importantes de los programas de emergencia vinculados al empleo, que han tenido gran difusión en la región y se han caracterizado por una amplia cobertura.⁵ Estos programas tienen su origen en la crisis que afectó a la región en la década de 1980 y que condujo a intervenciones de emergencia destinadas a paliar sus efectos; estas se convirtieron en una de las respuestas habituales de los países de América Latina y el Caribe a las altas tasas de desempleo, el aumento del empleo informal y la pobreza que ha provocado la baja y volátil tasa de crecimiento económico. En efecto, la volatilidad macroeconómica observada en las últimas dos décadas se traduce en ciclos económicos cada vez más breves de expansión y contracción de la actividad y la inversión, que tienen un efecto destructivo de los activos de los pobres (sobre todo en términos del acceso a empleos de calidad) y de su capacidad de acumulación de capital humano. Los programas se reflejan directamente y de manera contracíclica en el ingreso de los hogares (lo que permite incrementar los ingresos en coyunturas económicas adversas) y cumplen una importante función de protección social, por el hecho de proporcionar transferencias para evitar que los ingresos de las familias desciendan por debajo de niveles críticos. A su vez, las transferencias recibidas por los hogares protegen el capital humano familiar, sobre todo mediante el refuerzo de la seguridad alimentaria y el desincentivo de la deserción escolar.

⁵ Aunque estas iniciativas suelen ser denominadas “programas de empleo de emergencia”, en muchos casos existe cierta ambigüedad en torno al cumplimiento de los requisitos de empleo. Por ello, se considera preferible utilizar el término más preciso de “programas de emergencia vinculados al empleo”.

También cabe destacar que, aunque originalmente vinculados al ciclo económico y las crisis, los problemas de desempleo estructural y la persistencia de la pobreza en la región han transformado a estos programas en componentes cada vez más permanentes y menos relacionados con dicho ciclo. En este sentido, pueden considerarse como programas de lucha contra la pobreza focalizados a través del empleo.⁶

Características generales

En el cuadro V.2 se presentan algunos ejemplos de programas de empleo, junto con información detallada sobre sus objetivos, la población destinataria y las condiciones de acceso; estos programas ejecutados en la región abarcan desde sus inicios en la década de 1970 (entre otros, los programas chilenos de empleo mínimo y de ocupación de jefes de hogar desarrollados entre 1975 y 1988) hasta sus más recientes versiones (entre otras, el plan uruguayo de atención nacional a la emergencia social, iniciado en el 2005). En su forma típica, los programas de emergencia vinculados al empleo proporcionan ocupaciones a corto plazo a trabajadores semicalificados o no calificados en proyectos basados en el uso intensivo de mano de obra, relacionados con la creación y reparación de obras de infraestructura económica, social y comunitaria.

A cambio de la participación en los proyectos, los programas entregan a los beneficiarios un pago consistente en transferencias monetarias o alimentos. Estos programas presentan algunas ventajas operativas como mecanismos de respuesta en situaciones de crisis: gran flexibilidad, posibilidad de aplicación rápida y facilitación de la canalización de recursos y capacidades del sector terciario, de las empresas y de las comunidades beneficiarias. Cada vez con más frecuencia, se trata de relacionar estos programas con iniciativas más generales, incluidos, entre otros, los condicionamientos sobre escolaridad (programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados de Argentina) o el establecimiento de vínculos con el sistema de protección social general. En algunos programas (como los ejecutados en los últimos años en Chile y Uruguay) se incluye el pago de contribuciones previsionales y de salud y la cobertura de seguros de accidentes del trabajo (“Trabajar en Argentina”, “A Trabajar Urbano” en Perú y el Plan Nacional de Empleos de Emergencia en Bolivia), lo que conduce a la construcción de puentes con el sistema de protección social general.

Al comparar el campo de acción de las intervenciones más recientes con las de la primera generación, se observa una ampliación a ámbitos de intervención que van más allá de la respuesta a una contracción macroeconómica. En rigor, los programas de empleos temporales están siendo utilizados en América Latina y el Caribe para enfrentar fenómenos tan diversos como la estacionalidad de las actividades agrícolas, las consecuencias de los desastres naturales, las secuelas de los conflictos armados, los riesgos de deterioro del medio ambiente y la inseguridad alimentaria. Por otra parte, debido a la persistencia de la pobreza y el alto nivel de desempleo estructural los programas no son exclusivamente anticíclicos, sino que constituyen elementos de lucha contra la pobreza, lo que explica su prolongación una vez pasada la recesión o crisis, como en los casos de Chile, Argentina y Uruguay en los últimos dos años. El rasgo que tienen en común las actividades enumeradas en el cuadro V.2 es el condicionamiento de los beneficios a la participación de los beneficiarios en actividades vinculadas al empleo (contraprestaciones en trabajo, participación en formación y búsqueda de empleo, entre otras).

⁶ Este capítulo se centra en los programas de empleo temporal considerados como iniciativas de protección social. En Pardo (2003), Acosta y Ramírez (2004) y Tokman (2005) se presentan mayores antecedentes sobre las políticas pasivas (subsidios a la contratación de trabajadores en empresas, capacitación y créditos) y otras políticas activas de empleo. En Velásquez (2005) se presenta una caracterización de los seguros de desempleo en la región.

Cuadro V.2
EJEMPLOS DE PROGRAMAS DE EMERGENCIA VINCULADOS AL EMPLEO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1975-2005

Programa	Objetivo	Población meta	Condiciones
Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Argentina, desde 2002)	- Empleo temporal para jefes de hogar desocupados - Preservación del capital humano en educación y salud	Jefes de hogar desocupados con dependientes a su cargo (menores de 18 años, discapacitados y embarazadas)	- Participación 20 horas/semana en proyectos de creación/reparación de infraestructura económica y social - Asistencia a la escuela y a los servicios de salud primaria por parte de los menores de edad
Plan Trabajar en Argentina (Argentina, 1995-2002)	- Empleo temporal para jefes de hogar desocupados	Jefes de hogar desocupados de familias pobres	- Participación desde 6 horas diarias en actividades de reparación/creación de infraestructura económica y social
Programa de Empleo Temporal (PET) (México, desde 1995)	- Resolución de problemas estructurales que limitan empleo en zonas rurales marginadas - Atención de desastres	Población rural mayor de 16 años, en situación de extrema pobreza Prioridad: comunidades incluidas en programa de desarrollo de microrregiones	- Reparación/recuperación de infraestructura o patrimonio - Proyectos creación de infraestructura productiva y social - Formación de capital familiar (reparación de viviendas) - Límite de 88 jornales (4 meses)
Empleos en Acción (Colombia, 2000-2004)	- Complementación de ingreso población urbana más pobre - Empleo transitorio - Creación de infraestructura	Adultos desempleados, no incluidos en programas de capacitación, pertenecientes al 20% más pobre de la población (categorías SISBEN 1 y 2)	- Participación ½ jornada en proyectos de reparación o creación de infraestructura básica intensiva en mano de obra en localidades pertenecientes al 40% más pobre de zona urbanas
Manos a La Obra, Vías Para La Paz (Colombia, 2000-2004)	- Integración económica zonas afectadas por violencia - Desarrollo infraestructura vial	Zonas deprimidas económicamente y afectadas por altos niveles de violencia	- Proyectos de mejoramiento de la infraestructura de transporte
Programa de Mejoramiento Urbano (Chile, desde 1987)	- Empleo transitorio - Infraestructura y equipamiento comunal	Trabajadores desempleados, inscritos en las oficinas municipales de información laboral	- Participación en proyectos de creación de infraestructura comunal
Programa de Empleo, Fondo Social de Absorción de Cesantía (FOSAC) (Chile, desde 1999)	- Empleo transitorio - Satisfacción de necesidades básicas de los más pobres	Trabajadores desempleados, inscritos en las oficinas municipales de información laboral	- Participación en obras de creación de infraestructura por jornada completa, ¾ jornada o ½ jornada
Programa de empleos de emergencia - Corporación Nacional Forestal (CONAF) (Chile, desde 2001)	- Empleo transitorio - Creación de infraestructura	Trabajadores desempleados de zonas rurales, inscritos en las oficinas municipales de información laboral	- Participación en obras de creación de infraestructura o preservación del medio ambiente por ¾ de jornada (2001) o ½ jornada (2002)
Programa Proempleo, Inversiones en la Comunidad (Chile, desde 2001)	- Empleo transitorio - Mejoramiento de calidad de vida de la comunidad	Trabajadores desempleados, inscritos en oficinas municipales de información laboral	- Participación en obras físicas o sociales en el ámbito local, intensivas en mano de obra
Programa de Generación de Empleos (Chile, 1998-2000)	- Absorción de mano de obra desempleada	Trabajadores desempleados, inscritos en las oficinas municipales	- Proyectos de infraestructura intensivos en mano de obra
Programas de Empleo Mínimo (Chile, 1975-1988)	- Reducción del desempleo en períodos de ajuste económico	Adultos desempleados de ambos géneros	- Proyectos de infraestructura económica y social básica intensivos en mano de obra
Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (Uruguay, desde 2005)	- Empleo temporal	Adultos desempleados de ambos géneros	- Creación/reparación de infraestructura
Programa Actividades Comunitarias (Uruguay, desde 2004)	- Empleo temporal	Desempleados	- 6 horas diarias de trabajo

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Pablo Villatoro, “Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe”, documento de trabajo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005, inédito; y “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, *serie Políticas sociales*, N° 87 (LC/L.2133-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo del 2004. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.62.

Cuadro V.3
BENEFICIOS, COBERTURA, FOCALIZACIÓN, GASTO Y FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS DE EMERGENCIA VINCULADOS AL EMPLEO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Programa	Beneficio mensual (en dólares)	Beneficio/salario mínimo	Porcentaje de la PEA	Porcentaje bajo la línea de pobreza	Gasto/PIB	Financiamiento externo °
Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Argentina)	45	0,75 (2002) [§] 0,43 (2004) ^h	10,7% ^j		0,8% (2003)	0% (2001-2002) 30% (Banco Mundial,2003-2005)
Plan Trabajar en Argentina	200 (1996-1998) 160 (1999-2002) ***	1 (1996-1998) [§] 0,8 (1999) [§]	2,7% ^k	80,0 ⁱ	0,02%	100% (Banco Mundial, 1997-1999) 26% (Banco Mundial, 1998-2002)
Programa de Empleo Temporal (PET) (México)	81,05 (2004) ^a	0,99(2004)	2,4%,11% rur. (2001)		0,29%	
Empleos en Acción (Colombia)	84,66 (2000) ^b	Salario mínimo legal	1,8% ^l			
Manos a la Obra, Vías para la Paz (Colombia)	84,66 (2000) ^b	Salario mínimo legal			0,22%	52% (Banco Mundial, 2000-2005)
Programa de Mejoramiento Urbano (Chile)	179,66 (2003) ^{c *}	1,1 (2003)	7,79 (2001)	62,0	0,24%	
Programa de Empleos de Emergencia, CONAF (Chile)	146,02 (2001) ^{c *}			71,7		
Programa Proempleo, Inversiones en la Comunidad (Chile)	308,27 (2001) ^{c *}	1 - 1,53 (2004)		68,5		
Programa de empleo, FOSAC (Chile)		1,13 (2003)		69,9		
Programa de Generación de Empleos (Chile)	150 (1999) [*]	1				
Plan Atención Nacional Emergencia Social (PANES) (Uruguay)	55,2 (2005) ^d	0,66	7,2% (2005) ^{l m}		0,5% (2005)	
Programa Actividades Comunitarias (Uruguay)	41 [*]	1	0,5% (2003)		0,01%	0%
A Trabajar Urbano (Perú)	86 (2002) ^{**}	0,73	0,2% urb. (2002)	48,0 ⁱ	0,16%	0%
A Trabajar Rural (Perú)	86 (2002)	0,73		23,0 ⁱ		
Programa Emergencia Social Productiva (Perú)	86 (2002)	0,73		89,8		
Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (Perú)	45 (1985)	1	1,78% (1985-1987)			
Programa Emergencial de Fontes Productivas (Brasil)	45	0,6	1,67% (1998)			
Plan Nacional de Empleos de Emergencia (Bolivia, 2002)	63 ^{c **}		1,6% (2002)		0,86%	100% (cooperación internacional)
Fondo de Emergencia Social (Bolivia)			1,13% (1990) ⁿ	80,0%	1,0% (1990)	90% (BID,1995)
Fondo de Inversión Social de Emergencia (Nicaragua)	93,8 ^f		1,12%	23,0 ⁱ	0,7% (1991)	
Programas de Alimentos por Trabajo, Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Guatemala, Perú, Bolivia, El Salvador y Nicaragua	raciones alimentarias		0,02% Perú ^l			45% Perú 2000-2005 78% Guatemala 2001-2004 82% Nicaragua 2002-2006

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Pablo Villatoro, "Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe", documento de trabajo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005, inédito; y "Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias", *serie Políticas sociales*, N° 87 (LC/L.2133-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo del 2004. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.62.

Nota: Beneficios adicionales: * Pago de contribuciones de seguridad social (salud y pensiones), ** Seguro de accidentes del trabajo, *** Seguro de responsabilidad civil y cobertura de salud.

^a Remuneración de 42 pesos/jornal, 22 jornales/mes. ^b Dólar junio del 2000, Banco de la República de Colombia. ^c Incluye aportes a la Seguridad social. ^d Dólar del 27/06/05, Banco Central Uruguay. ^e Salario trabajadores manuales. ^f Gasto medio por beneficiario. ^g Salario Mínimo Vital (SMV) de \$ 200, vigente entre 1993 y 2003. ^h SMV de \$ 350, vigente desde 2003. ⁱ Porcentaje en el quintil más pobre. ^j PEA 2000. ^k PEA 1995. ^l Número previsto empleos creados. ^m PEA 2001. ⁿ Promedio anual empleos 1986-1990. ^o En base a montos de los proyectos aprobados por prestatarios o donantes.

A cambio de estas contraprestaciones, los beneficiarios reciben fundamentalmente transferencias monetarias como las mencionadas en el cuadro V.3.⁷ En términos relativos, las transferencias monetarias se sitúan en los tramos del 43% al 100% del valor del salario mínimo, salvo en los casos del Programa Proempleo de Chile y de “Empleos en Acción” de Colombia, que ofrecen beneficios superiores al salario mínimo legal. En algunos casos, la exigencia de una contraprestación laboral y el nivel relativamente bajo de los beneficios otorgados se contemplan explícitamente como mecanismos de autoselección de los beneficiarios.⁸

En cuanto al número de beneficiarios, algunos programas abarcan a una fracción importante de la población económicamente activa (PEA), como ocurre con el programa “Jefes y Jefas de Argentina” (10,7%), los programas de empleo directo en Chile (7,8%) y PANES de Uruguay (7,2%). La magnitud de los programas también se refleja en el nivel de gasto público que representan: el promedio del gasto de los programas en relación con el PIB es de un 0,43%, aunque en los de mayor extensión asciende a un 1%; en varios casos una alta proporción del gasto se cubre con financiamiento externo proveniente de organismos multilaterales de crédito (Villatoro, 2005).

Evaluaciones y desafíos

Los programas de emergencia vinculados al empleo han sido mecanismos relativamente eficaces para responder a situaciones de crisis, que han aportado ingresos a los grupos de la población de la región más vulnerables a las crisis económicas. En términos de focalización, estos programas han sido relativamente positivos, pues la mayoría de los beneficiarios de los programas sobre los que se cuenta con información se encontraba por debajo de la línea de pobreza o indigencia. Por ejemplo, el 80% de los beneficiarios de “Trabajar” pertenecía al 20% de las familias más pobres de Argentina (Jalan y Ravallion, 1999) y un 89,8% de los trabajadores incluidos en el Programa de emergencia social productivo (PESP) de Perú se encontraba bajo la línea de pobreza (Pichihua, 2002). Asimismo, en “A Trabajar Urbano” y en “Jefes y Jefas” en Argentina el 90% de participantes provenía del 60% de las familias más pobres.

Las evaluaciones realizadas muestran que los efectos positivos en lo que respecta a los ingresos monetarios a corto plazo favorecen sobre todo a las mujeres y que en términos agregados se ha conseguido reducir la tasa de pobreza extrema en los programas con mayor cobertura. Por ejemplo, en “Jefes y Jefas” la pobreza de los participantes descendió de un 82% a un 70%, mientras la pobreza extrema disminuyó de un 51% a un 29% (Galasso y Ravallion, 2003). En el Programa de Empleo Temporal (PET) de México, un 60% de los participantes superó la línea de pobreza extrema, pero no hay pruebas empíricas de los efectos en los ingresos a mediano y largo plazo. Una vez terminada la participación en “Jefes y Jefas de Hogar”, se observó una merma de los ingresos de sus ex beneficiarios, que ascendió a tres cuartas partes de la transferencia en los primeros 6 meses y a un poco menos de la mitad a los 12 meses (Ravallion y otros, 2001), mientras el efecto relacionado con los ingresos monetarios de los beneficiarios que finalizaron su participación en los programas de empleo directo de Chile fue positivo (Bravo, Contreras y Medrano, 2004).

En cuanto al empleo, estos programas han tenido efectos positivos en la creación de ocupaciones transitorias a corto plazo. Por ejemplo, en Jefes y Jefas el 26% de los beneficiarios no habría tenido empleo y un 23% habría estado inactivo si no se hubiera ejecutado el programa.⁹ En el PET de México se observó un aumento significativo del número de jornales trabajados (Samaniego, 2002). En “Empleos en Acción” de Colombia, los participantes muestran un incremento del 36% del número de horas trabajadas por semana (Villatoro, 2005). En los Programas de Empleo Directo

⁷ Los programas de seguridad alimentaria apoyados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) incluyen transferencias en especie.

⁸ Al respecto, puede consultarse a Subbarao (1997, 2002) y Ravallion (1998).

⁹ En este caso y en otros programas los participantes son clasificados como activos, aunque en la práctica muchas veces se han encontrado importantes obstáculos (entre otros, el carácter masivo del programa en el caso de “Jefes y Jefas”) para hacer cumplir la contraprestación de empleo.

de Chile, los beneficiarios vieron ampliarse sus probabilidades de tener empleo entre un 11% y un 38%, dependiendo del año en que se incorporaron (Bravo, Contreras y Medrano, 2004).

No hay acuerdo unánime sobre la capacidad de los programas de empleos temporales para crear puestos de trabajo estables. En particular, Acosta y Ramírez (2004) y Sojo (2003) señalan que estos programas tienen una baja eficacia en términos de creación de ocupaciones permanentes, por la escasa calidad de los empleos proporcionados y porque no se han abocado a la capacitación y la inserción laboral. Tampoco se dispone de evidencia sistemática sobre la contribución de estos programas a la formación de capital humano de los niños de las familias beneficiarias.

El efecto de los programas de empleos temporales en cuanto a creación de infraestructura para las comunidades más pobres aún no ha sido abordado sistemáticamente en las evaluaciones, a pesar de que este suele ser uno de sus objetivos explícitos. Sobre la base de la información disponible, puede señalarse que “Trabajar” permitió la concreción de más de 10.000 proyectos, que beneficiaron a 300.000 personas por año, en su mayoría residentes de comunidades pobres (Berra y Jones, 2003). Por su parte, en “Empleos en Acción” de Colombia, se aprobaron 3.845 proyectos, pero solo se terminaron las obras en 2.788 (74,9%), por lo general debido a la falta de recursos de contrapartida (Villatoro, 2005).

En cuanto a los costos, se observa una incidencia relativamente alta de los costos administrativos. Morley y Coady (2003) señalan que los programas de empleos temporales son menos costo-efectivos que los programas de transferencias condicionadas a la inversión en capital humano (tema que se analiza en la próxima sección), lo que da origen a modalidades relativamente caras de transferencia de ingresos a los más pobres. Por otra parte, algunos programas de empleos directos tienen un costo-efectividad mucho más alto que los programas de empleo indirecto en lo que respecta a la creación de ocupaciones permanentes (Bravo, Contreras y Medrano, 2004).¹⁰

En términos generales, uno de los desafíos constantes de estos programas es el de dotar de nuevas capacidades productivas a los beneficiarios (otorgando formación o estableciendo como requisito un empleo digno y productivo en proyectos que favorezcan a la comunidad, entre otros) y no quedar reducidos a un papel asistencial. Ante la falta de información sobre los efectos a largo plazo en la empleabilidad de los beneficiarios, debe fortalecerse el componente de capacitación, adquisición de habilidades y hábitos de trabajo, como consecuencia de la experiencia laboral ofrecida por los programas y una mayor articulación con las políticas productivas.

Otro desafío que se debe enfrentar en estos programas es la mayor incidencia de la pobreza en los hogares encabezados por una mujer o que se encuentran en la fase de expansión del ciclo de vida familiar. En particular, las mujeres que encabezan hogares con varios hijos pequeños suelen enfrentar conflictos entre sus obligaciones de cuidado de los niños, las tareas del hogar y el imperativo de trabajar para mantener la familia. Estos conflictos deberían tenerse en cuenta en la formulación de los programas, a fin de que estos beneficien a quienes más los necesitan.

En términos de formulación, una característica habitual de los planes y programas de emergencia en casos de crisis es el alto grado de urgencia con que son aplicados en respuesta a situaciones excepcionales. La inexistencia de planes de emergencia definidos con anterioridad se traduce en retrasos en la orientación y entrega de los fondos necesarios a quienes los necesitan. Estos problemas de formulación y aplicación se traducen en el incumplimiento de los requisitos de elegibilidad¹¹ y de las contraprestaciones de empleo, falta de transparencia en la gestión y el uso

¹⁰ En estos cálculos no se consideran los beneficios derivados de la reducción de los riesgos para el capital humano (por ejemplo, garantía de niveles básicos de consumo alimentario, que se transformarían en un incremento de la productividad a largo plazo) ni los beneficios aportados por la creación de infraestructura comunitaria (Subbarao, 2002).

¹¹ Estos problemas de implementación, recurrentes en programas como “Trabajar” y “Jefes y Jefas” de Argentina (Galasso y Ravallion, 2003), no se plantean únicamente en los programas implementados en momentos de crisis. Por ejemplo, en los programas de empleo directo ejecutados en Chile, un 62,3% de los beneficiarios tenía alguna actividad remunerada al iniciarse las intervenciones, y solo un 19,3% estaba desocupado. Además, un 34% no era jefe de hogar (Bravo, Contreras y Medrano, 2004).

clientelístico de los recursos, rasgos que comprometen tanto la eficacia como la legitimidad de las intervenciones. Otro problema bastante común es la falta de una planificación adecuada de la extensión en el tiempo o reglas explícitas (y predefinidas) de egreso de los beneficiarios.

En rigor, algunos programas han sido prolongados a lo largo del tiempo, debido a la falta de criterios explícitos para ponerles fin una vez terminada la crisis.¹² Por ello, los programas de empleos temporales deben ser flexibles, es decir ampliarse y reducirse en respuesta a las condiciones económicas, para no dar origen a un alto grado de dependencia asistencial por parte de los beneficiarios.¹³

En estos programas se deben incluir las herramientas y los mecanismos necesarios para facilitar una transición adecuada de los beneficiarios a un empleo permanente, mediante iniciativas productivas, programas de capacitación y de asistencia en la búsqueda de empleo;¹⁴ asimismo, deberían canalizar hacia otros programas sociales a quienes lo necesiten, con miras a la integración de los programas al espectro de intervenciones de carácter permanente de lucha contra la pobreza.¹⁵

Por último, uno de los aspectos más controversiales de los programas de empleos temporales ha sido la determinación del monto de las transferencias que sea más adecuado para cumplir con objetivos de equidad (lograr la mayor participación posible de los más pobres en los programas) y eficiencia (maximización del bienestar de los grupos destinatarios, evitando introducir desincentivos al empleo).

La práctica más común consiste en el uso de salarios bajos como mecanismo de focalización basado en la autoselección de los beneficiarios, para evitar que quienes cuentan con un empleo o están en condiciones de trabajar participen del programa. Esta práctica puede criticarse, porque limita la eficacia de la transferencia en la reducción de la pobreza y obstaculiza la absorción del desempleo abierto a corto plazo, dado que alienta a participar en los programas a grupos subocupados e inactivos (Acosta y Ramírez, 2004; Reinecke, 2005). Aunque se podría afirmar que un beneficio relativamente alto acentúa los errores de focalización e introduce un desincentivo a la participación laboral entre los beneficiarios (Subbarao, 2002; Ravallion, 1998), en situaciones de pobreza y desempleo masivos la restricción de incentivos pierde relevancia. Por ello, en situaciones de crisis generalizada, los errores de focalización son un problema de segundo orden puesto que debe primar el objetivo de brindar apoyo a los hogares más vulnerables.

El tema de los incentivos adquiere mayor importancia en el marco de programas que se extienden más allá de situaciones de emergencia. En esos casos, para asegurar una adecuada focalización la fijación de beneficios podría basarse en una combinación de niveles relativamente altos de beneficios con procedimientos alternativos de focalización para racionar el empleo, como el uso de criterios estacionales o la selección de áreas pobres.

¹² Por ejemplo, durante el período 2000-2004 los beneficiarios de los programas de empleo directo de Chile participaron en promedio 18,5 meses en los programas. Una situación similar se observó en Jefes y Jefas de Argentina, en que los beneficiarios participaron en el programa más tiempo, por un período más prolongado que el previsto (Reinecke, 2005).

¹³ Otros mecanismos para limitar la prolongación innecesaria de los programas son la determinación de umbrales de desempleo y la adopción de mecanismos de cierre gradual, mediante la reducción de la jornada, la disminución paulatina del salario y la imposición de límites a la participación de los beneficiarios (Bravo, Contreras y Medrano, 2004).

¹⁴ Otros mecanismos que pueden utilizarse con los mismos fines son la contratación subsidiada en empresas, y los créditos y asistencia técnica con fines de autoempleo. Véase Pardo (2003), Acosta y Ramírez (2004) y Tokman (2005).

¹⁵ Cabe mencionar al respecto el programa “Jefes y Jefas” de Argentina, que no contaba con normas claras de egreso; después de tres años de vigencia, los beneficiarios están siendo derivados a programas de formación o al plan “Familias”.

Capital humano y efectos a largo plazo: los programas de transferencias condicionadas

Interrupción del ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza: intervenciones tradicionales y nueva generación de programas

Las situaciones de pobreza condicionan las oportunidades de desarrollo que las familias transmiten de una generación a otra. En efecto, el perfil de los hogares de los deciles superiores e inferiores de la pirámide de ingresos demuestra que los factores nutricionales, educativos, patrimoniales, ocupacionales y demográficos se refuerzan, por lo que los jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos se encuentran en una situación de desventaja en la edad adulta (CEPAL, 2000c). Como se ha comentado en diversas publicaciones de la CEPAL, el bajo nivel educativo de amplios estratos de la población, sobre todo en los países más pobres, constituye un importante mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza: el escaso nivel de educación y la falta de acceso a educación de calidad de los jóvenes de los estratos más pobres bloquea su principal canal de movilidad e inclusión social.¹⁶ Asimismo, la escasez de alimentos y el desigual acceso a infraestructura (agua potable, saneamiento) y a servicios adecuados de salud redundan en un inadecuado desarrollo físico, lo que dificulta aún más la posibilidad de adquisición de conocimientos.

No debe extrañar, entonces, que en América Latina y el Caribe los programas sociales tengan una larga historia de intervenciones destinadas a superar el bajo nivel de acumulación de capital humano (en educación, salud y nutrición) de las familias pobres. En estas intervenciones se ha procurado, mediante diferentes mecanismos, en distintas dimensiones y con diversos niveles de coordinación, ofrecer oportunidades y actuar sobre el entorno familiar y comunitario (véase el recuadro V.2).

En los últimos años, estas intervenciones tradicionales se han visto complementadas por una nueva generación de programas sociales que combinan el alivio inmediato de la pobreza en términos de ingresos con el refuerzo del capital humano de los jóvenes, a fin de crear sinergias positivas entre estos objetivos a corto y largo plazo y entre distintas dimensiones del capital humano.

Características generales de los programas de transferencias condicionadas

En términos generales, los programas de transferencias condicionadas consisten en transferencias de recursos a familias pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición (véase el cuadro V.4). La combinación de asistencia monetaria (o en especie) con exigencias educativas o de salud permite combinar el alivio de la pobreza a corto plazo con objetivos a largo plazo, mediante el desarrollo del capital humano, como una manera de superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. Los programas de este tipo se basan en la premisa de que los más pobres no cuentan con oportunidades suficientes y no pueden enfrentar adecuadamente las situaciones adversas que se presentan, a raíz de las cuales se producen grandes pérdidas de capital humano, ya sea en términos de educación o de salud, o ambos.

¹⁶ Como señalan Machinea y Hopenhayn (2005) en relación con algunos países de la región, solo alrededor del 20% de los jóvenes cuyos padres no han completado la educación primaria logran terminar dicho nivel; en cambio, la proporción supera el 60% en el caso de padres que cursaron 10 o más años de estudios. Entre un 48% y un 64% de los jóvenes latinoamericanos de zonas urbanas ven restringidas sus oportunidades futuras ya en su hogar de origen, puesto que el nivel educativo de los padres, variable determinante del clima educacional del hogar, está estrechamente relacionado con la trayectoria educacional de los hijos. Estos factores se agudizan en el caso de los jóvenes que viven en áreas rurales.

Recuadro V.2

FOMENTO DEL DESARROLLO Y PROTECCIÓN DEL CAPITAL HUMANO EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Los países de la región han adoptado variadas iniciativas destinadas a fomentar el desarrollo y proteger el capital humano en la infancia y la adolescencia, que incluyen desde programas basados en la expansión de la oferta educativa hasta programas creados específicamente para poner fin al trabajo infantil.

En este contexto, destacan los programas de alimentación escolar que, bajo diversas modalidades, han logrado una sinergia entre educación, nutrición y bienestar familiar, dado que constituyen una transferencia implícita a todo el hogar. En efecto, estas iniciativas, de larga data en la región (por ejemplo, en Brasil el Programa de alimentación escolar se viene ejecutando desde 1953), mejoran el capital educativo de la población en la medida que reducen la deserción y el ausentismo escolar de los niños y niñas en situación de desventaja, además de proveer una ingesta mínima de calorías, condición necesaria para una adecuada acumulación de conocimientos. Los programas de comedores escolares también transmiten conocimientos y hábitos sobre alimentación adecuada y en programas iniciados en los últimos años se ha extendido la atención a los fines de semana y los períodos de vacaciones (Acosta y Ramírez, 2004). Numerosos países de la región han puesto en marcha programas de este tipo en las escuelas (desayunos con alto contenido nutritivo, almuerzos o ambos), con diversos grados de cobertura del alumnado. La información sobre la materia demuestra que estos programas tienen un importante efecto positivo en el estado nutricional de los escolares cuando se ejecutan en forma sostenida, y mejoran el rendimiento escolar de los alumnos y su permanencia en la escuela (Pardo, 2003). Estos programas de inversión temprana en capital humano tienen un alto rendimiento y costos relativamente bajos en comparación con los beneficios que brindan.

Los esfuerzos regionales de protección de la población en edad preescolar se han canalizado a través de los programas de salud maternoinfantil, que junto con establecer una vigilancia eficaz del estado de salud de los menores y combatir las principales causas de morbilidad infantil con inmunización oportuna, suelen ir acompañados de medidas de fomento de la lactancia materna en los seis primeros meses de vida y la provisión de complementos alimentarios. Otra línea de acción orientada a los niños en edad preescolar, relativamente difundida en la región, es el fomento del cuidado integral de los menores de seis años (atención nutricional y de la salud y desarrollo psicoafectivo) de los grupos de más bajos ingresos. A modo de ejemplo, pueden citarse (entre muchas otras) lo realizado en los programas de salas cuna y jardines infantiles en Chile, “Madres Cuidadoras” y “Hogares de Cuidado Diario” en República Bolivariana de Venezuela, el Programa de Protección a la Infancia y Adolescencia en México, el Programa Nacional de Educación Preescolar Alternativa, “Operación de Rescate Infantil” y “Nuestros Niños” en Ecuador, el programa “De la Mano” en Costa Rica, los hogares de bienestar infantil del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de Colombia y el Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense. Además de centrarse en el desarrollo de los menores, estos programas representan en algunos casos redes de apoyo a las mujeres que forman parte de la fuerza laboral.

Por último, hay una serie de programas cuyos objetivos son la erradicación del trabajo infantil y la reinserción de los menores en el sistema educativo. En este contexto, destacan las actividades realizadas en los últimos años en Brasil (Programa de erradicación del trabajo infantil), Ecuador (Programa de Protección y Educación para Niños Trabajadores), México (“De la Calle a la Vida” y “Explotación sexual comercial infantil” del Programa de Protección a la Niñez y Adolescencia) y República Bolivariana de Venezuela (“Misión Negra Matea”, orientada a los niños de la calle). En estos programas se procura alentar actitudes y prácticas sociales y familiares que favorezcan la escolarización de los niños y la eliminación del trabajo infantil. En algunos se prevé también la transferencia de fondos para compensar el aporte al ingreso familiar que estos realizaban, condicionados a su asistencia a centros educativos.

Fuente: Marcia Pardo, “Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina”, *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 20 (LC/L.1906-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003.

Estos programas representan una original síntesis que combina elementos innovadores con ciertas características de distintas intervenciones de larga trayectoria en la región. Ejemplos de estos últimos son las transferencias monetarias directas a las familias (incluidas en numerosos programas asistenciales), la condicionalidad (incluida en los programas de emergencia vinculados al empleo descritos en la sección anterior) y las intervenciones multisectoriales (incluidas en los programas de comedores escolares, entre otros).

Las principales innovaciones radican en la primordial importancia otorgada a la corresponsabilidad de las familias beneficiarias; la condicionalidad concebida como incentivo llevado al plano familiar (no como mecanismo de autoselección y focalización) y como elemento de

articulación de metas a corto y largo plazo; la prioridad explícita otorgada a la búsqueda de sinergias sectoriales con fines de acumulación de capital humano, no solo de los niños de edad escolar sino también en la primera infancia, y el papel preponderante que se ha dado a la mujer en la recepción de los beneficios y en la participación en la aplicación y seguimiento. Muchos de estos programas cuentan con amplios recursos y aplican criterios de elegibilidad relativamente claros, lo que se traduce en una amplia cobertura, a diferencia de programas anteriores que se concentraban en áreas geográficas restringidas o que se regían por reglas de entrada más difusas. En el cuadro V.4 se enumeran los principales programas de transferencias condicionadas a la inversión en capital humano en América Latina y el Caribe ejecutados en los últimos 15 años; entre otros elementos, se indican los objetivos, los componentes, la población destinataria, los requisitos y los recursos asignados.

La condicionalidad impuesta a las familias en los programas sociales ejecutados en la región no varía mayormente de un caso a otro. En el área de la educación, se exige una asistencia escolar mínima de los niños, que varía entre el 80% y un 90%; en salud y nutrición, se condiciona la transferencia a las consultas a los centros de atención primaria de la salud, para que los niños y las madres reciban servicios preventivos de salud maternoinfantil y nutricional. Todos los programas examinados en esta sección se basan en transferencias en efectivo, con la excepción de “Superémonos” de Costa Rica y el “Proyecto 300” de Uruguay, en los que se distribuyen cupones canjeables por alimentos. Otra característica común es la concentración en la familia como unidad básica de intervención y, dentro de esta, el importante papel que se les otorga a las mujeres. Son ellas las destinatarias directas y las administradoras de las transferencias en el grupo familiar y también cumplen funciones como promotoras en tareas de difusión de actividades y supervisión del funcionamiento de las operaciones en el ámbito local, todo lo cual contribuye en gran medida al empoderamiento de las mujeres.¹⁷

La población cubierta por estos programas y el volumen de fondos asignados en relación con el PIB se indican en las últimas dos columnas del cuadro V.4. Destacan los programas “Bolsa Familia” de Brasil y “Oportunidades” de México, que cubren una importante fracción de la población (16% y un 25%, respectivamente) y revisten especial importancia por tratarse de los dos países más poblados de la región. Los programas que se ejecutan en Chile, Colombia y Jamaica tienen una amplia cobertura, del 4% al 9% de la población. En cuanto al presupuesto, ninguno de los programas excede el 0,35% del PIB; “Oportunidades” de México y el Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) de Jamaica son los que representan una mayor carga presupuestaria (0,32% del PIB en ambos casos).

Evaluación y resultados

Uno de los factores que explica la gran difusión de los programas de transferencias condicionadas en la región es la disponibilidad de evaluaciones independientes sobre su efecto.¹⁸ Las investigaciones realizadas sobre estos programas han permitido contrastar sus principales hipótesis de acción, identificar efectos no previstos y examinar los procesos de aplicación y sus repercusiones en las condiciones de vida de los beneficiarios. También han contribuido a darle una mayor transparencia a la gestión y una mayor legitimidad ante la opinión pública. En el cuadro V.5 se resumen los efectos detectados en seis de los principales programas realizados en la región en los ámbitos de la educación, la salud, la nutrición, la focalización y los ingresos monetarios.¹⁹

¹⁷ Véase al respecto la sección sobre la multidimensionalidad de la pobreza y la diversidad de los programas.

¹⁸ Esto constituye una diferencia sustancial con otras intervenciones que suelen restringirse a brindar información de tipo contable sobre el uso de los recursos físicos y financieros.

¹⁹ En Villatoro (2005), Aedo (2005) y Serrano (2005) se presenta información más detallada sobre estas evaluaciones.

Cuadro V.4
EJEMPLOS DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990-2005

Programa	Objetivos	Componentes (tipo)	Población destinataria	Condiciones	Beneficiarios/ población	Gasto/PIB
Familias por la Inclusión Social (Argentina, 2005)	Fomento del desarrollo, la salud y la retención en el sistema educativo de los niños, junto con evitar la exclusión de familias pobres	- Educación (unidimensional)	Familias pobres con hijos menores de 19 años o embarazadas, que no cuenten con subsidios provenientes de otros programas sociales	- Asistencia a la escuela - Asistencia a los centros de salud		
Con todo derecho. Programa de ciudadanía porteña (Argentina, 2005)	Fomento de la salud y la retención en el sistema educativo de los niños y reducción de la exclusión social. Unificación de los programas sociales en la ciudad de Buenos Aires.	- Educación - Salud - Nutrición (mediante tarjeta) (multidimensional)	Familias indigentes con hijos menores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores o personas con algún tipo de discapacidad en la ciudad de Buenos Aires. Distribución de tarjeta magnética para compra de alimentos y combustible	- Asistencia a la escuela - Controles de salud periódicos de embarazadas y niños - En el futuro: búsqueda de trabajo y capacitación de adultos desempleados		
Bolsa Familia (Brasil, 2003)	Reducción de la pobreza y la desigualdad a corto y largo plazo	- Educación - Salud - Alimentación (multidimensional)	Familias con niños en extrema pobreza, ingreso per cápita de 17 dólares mensuales Familias con niños en pobreza moderada, ingreso per cápita de 17 a 34 dólares mensuales	- Asistencia a la escuela - Calendario de cuidados de la salud familiar (vacunación y visitas periódicas a centros de salud)	16%	0,28% (2003)
<i>Bolsa Escola</i> (Brasil, 1995-2003)	Prolongación de la permanencia en la educación primaria y secundaria y prevención del trabajo infantil	- Educación (unidimensional)	Niños de 6 a 15 años, pertenecientes a familias con ingresos per cápita mensuales de hasta 90 reales	- De un 80% a un 85% de asistencia a la escuela	4,79%	0,13%
<i>Bolsa Alimentação</i> (Brasil, 2001)	Reducción de la incidencia de la mortalidad y desnutrición infantil y vinculación de las familias en riesgo nutricional con el sistema de atención de la salud	- Salud - Alimentación (multidimensional)	Familias con ingresos per cápita inferiores a 15 reales, con mujeres embarazadas o lactantes y con niños menores de 6 años y 11 meses en riesgo nutricional	- Asistencia a controles de salud prenatales y nutricionales, inmunizaciones y desarrollo infantil		
Programa de erradicación del trabajo infantil (PETI) (Brasil, urbano desde 1999)	Eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidas las que representan un peligro para la salud, en las zonas rurales y urbanas	- Educación (unidimensional)	Familias con ingresos per cápita inferiores a la mitad del salario mínimo (65 dólares al mes) y que tengan niños en edad escolar (7-14 años), de zonas rurales y urbanas En zonas urbanas, niños de 10 a 14 años insertos en la prostitución, el tráfico de drogas, la recolección de basura y el comercio callejero	- 80% de asistencia a la escuela - Participación en jornada ampliada	0,45%	0,04% (2001)
Chile Solidario (Chile, 2002)	Prestación de apoyo integral a familias que se encuentran en condiciones de indigencia y pobreza crítica	- Salud - Educación - Vivienda digna - Trabajo - Dinámica familiar - Identificación (multiprograma)	Familias en situación de indigencia	- Cumplimiento de 53 condiciones mínimas en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo	6,45%	0,10% (2004)
Familias en Acción (Colombia, 2001)	Protección y fomento de la formación de capital humano en niños de 0 a 17 años, de hogares pobres, mediante apoyo a inversiones de las familias en salud, nutrición y educación	- Educación - Salud - Alimentación (multidimensional)	Familias rurales y urbanas pobres (SISBEN 1) con niños de 0 a 17 años, no beneficiarias de los Hogares Comunitarios y de "Empleos en Acción"	- 80% de asistencia a la escuela - Asistencia a los centros de salud para controles de crecimiento y desarrollo de los niños	4,01%	0,3%

Cuadro V.4 (conclusión)

Programa	Objetivos	Componentes (tipo)	Población destinataria	Condiciones	Beneficiarios/ población	Gasto/PIB
Superémosnos (Costa Rica, 2000)	Fomento del acceso y la permanencia en el sistema de educación de niños y jóvenes en situación de pobreza, mediante incentivos económicos	- Educación - Alimentación (multidimensional)	Familias pobres, con niños, niñas y adolescentes de 7 a 18 años, que asisten a la escuela	- Asistencia a la escuela. - No usar cupones para comprar licor, cigarros, drogas u otros bienes - No transferir cupón a otras personas	1,12%	0,019% (2002)
Beca Escolar (Ecuador, 2001)	Fomento del acceso y la permanencia de los menores en el sistema escolar	- Educación (unidimensional)	Niños y niñas de 6 a 15 años, matriculados en el sistema escolar, que pertenezcan al quintil más pobre de la población	- 90% de asistencia a la escuela		0,05%
Programa de Asignación Familiar (PRAF) (Honduras, 1990)	Incremento del capital humano de niños de familias pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza	- Educación - Salud - Alimentación (Multidimensional con refuerzo de oferta)	Familias pobres con: - Niños de 6-12 años, que no han terminado el 4º año de enseñanza primaria - Niños menores de 3 años - Discapacitados de hasta 12 años - Mujeres embarazadas - Adultos mayores de 60 años	- Inasistencia escolar máxima de 7 días - Asistencia a los centros de salud	4,7%	0,019%
Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (Jamaica, 2002)	Incremento de los logros de educación y salud, reducción del trabajo infantil y superación de la pobreza	- Educación - Salud - Alimentación (multidimensional)	Familias pobres con niños de 0 a 17 años, mujeres embarazadas o lactantes y adultos mayores y discapacitados	- 85% de asistencia a la escuela - Asistencia a los centros de salud	9,07%	0,32% (2004)
Oportunidades (ex-Progresá) (México, 1997)	Incremento de la capacidad de las familias en situación de extrema pobreza, mediante la inversión en capital humano, en los ámbitos de la educación, la alimentación y la salud	- Educación - Salud - Alimentación (multidimensional)	Familias bajo la línea de pobreza (18,9 pesos diarios por persona en las áreas rurales y 24,7 pesos diarios por persona en las ciudades), entre cuyos miembros haya jóvenes de 8 a 18 años matriculados en educación primaria o secundaria, lactantes de 4 a 24 meses, niños de 2 a 5 años con desnutrición, y mujeres embarazadas y lactantes	- 85% de asistencia a la escuela - Visitas a centros de salud - Asistencia a talleres de salud y nutrición	25%	0,32% (2001)
Red de Protección Social "Mi Familia" (Nicaragua, 2000)	Fomento de la acumulación de capital humano de niños de familias pobres en las áreas de la educación, la nutrición y la salud	- Educación - Salud - Alimentación (multidimensional con refuerzo de oferta)	Niños de 0 a 13 años de familias pobres. Los mayores de 6 años deben estar matriculados en la enseñanza básica	- Menos de seis días de inasistencias no justificadas a la escuela - Asistencia a centros de salud - Asistencia a talleres de salud y nutrición - Vacunas al día en los niños	1,21%	0,021% (2002)
Tarjeta Solidaridad (Rep. Dominicana 2005)	Reducción de la pobreza extrema y el hambre. El programa unifica las iniciativas "Comer es primero" y "Ficha ILAE" (incentivo a la asistencia escolar)	- Educación - Salud - Nutrición (mediante tarjeta) (multidimensional)	Población en pobreza extrema, identificada mediante el Sistema Único de Identificación de Beneficiarios (SIUBEN, sistema de puntaje socioeconómico). Entrega de tarjetas de débito en casos justificados	- 85% de asistencia escolar - Visitas periódicas a centros de salud (la periodicidad se definirá más adelante)	12% (objetivo futuro: 25%)	
Proyecto 300 (Uruguay, 2000)	Inserción escolar de niños en situación de calle	- Educación (unidimensional)	Niños en situación de calle que participan en algún proyecto socioeducativo del Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU) que tengan de 6 a 14 años	- Asistencia a la escuela		

Fuente: Pablo Villatoro, "Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe", documento de trabajo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005, inédito.

Las conclusiones sobre los efectos de los programas de transferencias condicionadas, resumidas en el cuadro V.5, indican que estos programas han hecho una contribución significativa a la acumulación del capital humano. En cambio, se dispone de escasa información que permita inferir que este tipo de programas sea más eficaz que programas similares en cuya definición no se incluya la condicionalidad (véase el recuadro V.3).

En cuanto a los efectos en la educación, las evaluaciones han dejado en evidencia que los programas de transferencias condicionadas tienen efectos positivos, tanto a corto como a mediano plazo, cuando se consideran indicadores tales como las tasas de matrícula y asistencia escolar, la promoción por grado y el aumento de la escolaridad. También se han observado, aunque en menor medida, efectos favorables en la reducción del trabajo infantil. Sin embargo, en el único programa sobre el que se dispone de evidencia (el programa Oportunidades), los resultados son más limitados en lo que respecta al aprendizaje. En cuanto a la distribución, los efectos parecen ser mayores en los hombres que en las mujeres y los efectos en el capital humano acumulado a través de la educación tienden a estar condicionados por la cobertura del sistema escolar anterior a la aplicación de los programas (Villatoro, 2005).

El efecto de los programas en materia de salud y alimentación también es, en general, positivo; concretamente, se observan incrementos significativos de los controles preventivos de salud, el acceso a los servicios de salud y la utilización de los servicios ambulatorios. Las evaluaciones revelan que estos efectos son mayores en infantes y niños menores. En lo que se refiere a la respuesta de las familias en materia de prevención y atención de los problemas de salud de niños y niñas, puede citarse el caso de “Oportunidades”, que amplió la difusión y la utilización de métodos de planificación familiar (Hernández y otros, 2005). En cuanto a la nutrición, los estudios revelan una mayor ingestión de alimentos ricos en calorías y proteínas y una alimentación más variada entre los beneficiarios de Oportunidades, Familias en Acción y Red de protección social (RPS) de Nicaragua (Attanasio y otros, 2005; IFPRI, 2002; Skoufias y McClafferty, 2001). Las evaluaciones también han permitido identificar áreas en las que los programas no estaban teniendo el efecto proyectado, como ocurre con la provisión de alimentos fortificados con micronutrientes a grupos muy vulnerables, como lactantes y mujeres embarazadas (Villatoro, 2005).

En la mayoría de los programas las transferencias monetarias se reflejaron en un aumento del ingreso familiar, aunque por la dimensión de las transferencias no siempre se ha logrado reducir significativamente la tasa de pobreza. La ayuda monetaria también ha servido para mitigar el impacto de perturbaciones económicas. En la fase piloto de la RPS Nicaragua, el ingreso de los beneficiarios se mantuvo invariable, pero se observó una notable baja en las familias del grupo de comparación, lo que se atribuyó a la crisis económica (disminución de los precios del café) que afectó a las zonas donde se aplicó el programa (IFPRI, 2002).

En general, los programas de transferencias condicionadas están orientados a dar amplia cobertura a la población en condiciones de pobreza y, a la vez, han logrado un adecuado grado de concentración de los beneficios en los hogares más pobres. Como se aprecia en el cuadro V.5, el grueso de los beneficiarios pertenece a los dos quintiles más pobres de las poblaciones respectivas, aunque existe un amplio margen para mejorar el alcance en el primer quintil.

Cuadro V.5
EFFECTO Y FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Dimensión	Oportunidades (México)	Red de Protección Social (Nicaragua)	PRAF (Honduras)	Familias en Acción (Colombia)	“Bolsa Escola” (Brasil)	PETI (Brasil)
Matrícula escolar	++ secundaria rural, corto plazo, menor en primaria, mayor en mujeres + en urbano, pero sin efecto en mujeres ++ transición primaria-secundaria	++ tasas de matrícula, igual hombres y mujeres, mayor en familias más pobres y de menor edad	= efecto reducido	+ tasa de inscripción niños 14-17 en áreas iniciales		
Asistencia escolar	= no hubo incremento sustantivo rural a corto plazo	+ menos pronunciados		++ niños 12-17 años rural y urbano = 8-11 años		
Aprobación de grado	++ niños rurales mediano plazo aprobación oportuna: un 38%-64% niños 30%-39% niñas Entre 0,66-1,12 años más educación rural; 0,12-0,2 urbana	++ tasas de promoción escolar, sobre todo mayores 0,9 años más de educación				
Aprendizaje	= corto plazo rural + mediano plazo (indicios)					
Trabajo infantil	+ (reducción) participación niños rurales, pero menor a matrícula (CP) ++ jóvenes urbanos (19-20 años, varones) ++ varones rurales mediano plazo (MP) = niñas rurales (MP)	+ (reducción) un 5% niños 7-13 años		= no se detectó efecto (pero sí en oferta laboral de madres, aunque no significativa)	= no se detectó efecto	++ (reducción) en algunos estados (26% en Bahía) + (reducción) trabajo actividades de alto riesgo
Controles de salud, prevención, enfermedades	++ utilización servicios rurales ambulatorios de salud + embarazos con atención prenatal rural = partos atendidos por médicos + niveles de vacunación + conocimiento y utilización métodos planificación de la familia rural + (reducción) un 20% días enfermedad niños 0-5 y adultos 16-49%	++ niveles de vacunación un 30% + controles de nutrición + control de crecimiento + suplemento de hierro pero sin reducción de anemia	++ atención prenatal y control de niños = control postnatal madres + vacunación	++ menores 4 años con controles preventivos al día = mayores 4 años ++ (reducción) diarrea niños rurales 0-4 años = niños urbanos >4		
Nutrición	+ mayor ingesta de alimentos calóricos y proteicos, alimentación más variada (“pláticas”) = un 50% niños 6-23 meses ingirió suplemento nutricional entregado	+ mayor ingesta de alimentos calóricos y proteicos, alimentación más variada	= sin evidencia efecto nutricional, alta deficiencia de hierro y anemia	++ gasto en alimentos zonas rurales + situación nutricional 0-6 años (peso) pero malnutrición no mejoró		
Ingresos monetarios	+ (reducción) incidencia pobreza 11,7%	+ evitó baja por crisis del café			+ (reducción) pobreza un 1%	
Focalización	39,5% en el 20% más pobre, 62,4% un 40% más pobre	55% en el 20% más pobre, 80,9% un 40% más pobre	42,5% en el 20% más pobre, 79,5% un 40% más pobre	71% en familias indigentes, 97,5% en familias pobres		

Fuente: Pablo Villatoro, “Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe”, documento de trabajo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005, inédito; y Cristián Aedo, “Evaluación del impacto”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005, inédito.

Nota: ++ efecto significativo, + efecto menor, = sin efecto (estadísticamente significativo).

Recuadro V.3

EFFECTIVIDAD DE LA CONDICIONALIDAD Y RENTABILIDAD SOCIAL DE ALGUNOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Un aspecto fundamental de la formulación de estos programas es la comparación de las transferencias monetarias condicionadas con las entregadas sin condiciones a los beneficiarios, pero el tema aún no ha sido evaluado sistemáticamente. Bourguignon, Leite y Ferreira (2002) estudian el caso de la “Bolsa Escola” de Brasil y llegan a la conclusión de que la imposición de condiciones contribuyó notablemente a que se produjeran los cambios observados en las decisiones de enviar a los niños a la escuela. Sin esas condiciones, concluyen que la proporción de niños en las distintas categorías ocupacionales (escuela, trabajo infantil, escuela/trabajo infantil) sería casi idéntica a lo que hubiera sucedido sin la ejecución del programa. Por el contrario, la transferencia condicionada, a pesar de su pequeño valor, indujo a que las familias de 4 de cada 10 niños no matriculados reciban los incentivos necesarios para cambiar sus decisiones y enviarlos a los establecimientos escolares. En términos porcentuales, la condicionalidad provocaría una disminución del porcentaje de niños no matriculados de un 6% a un 3,7%. En cambio, en otros estudios se considera que en países de ingresos medios en los que coexisten altas tasas de pobreza con altos grados de cobertura educativa temprana, el efecto potencial de las transferencias condicionadas en cuanto a capital humano educativo se ve limitado. En el estudio de Reiners, Da Silva y Trevino (2005), se llega a la conclusión de que solo un 11% de los niños beneficiarios de “Oportunidades” asistió a la escuela a causa de la transferencia y que un 65% de las familias que recibió una transferencia habría enviado a sus niños a los establecimientos escolares sin la ayuda proporcionada por el programa.

En cuanto a la rentabilidad social de programas de este tipo, en Morley y Coady (2003) se presenta una simulación realizada con el fin de estimar la razón costo-beneficio de estos programas y sus tasas internas de rentabilidad, a partir de datos correspondientes a los programas “Oportunidades” de México y Red de protección social (RPS) de Nicaragua. Según este estudio, el beneficio total para los participantes en los programas es la suma de las transferencias directas que reciben las familias, más el valor presente de los beneficios monetarios futuros derivados de los años adicionales de estudio cursados por los niños (con una tasa de descuento del 6%), menos la “pérdida” de ingreso por efecto de la ayuda (debido a la reducción del trabajo infantil) y el costo privado de la escolaridad (asistencia a la escuela, material escolar y otros). También se imputan en este cálculo los costos de administración y los errores de focalización. La estimación se realizó considerando el efecto a corto plazo del programa en áreas rurales, que fue equivalente a un aumento de los años de escolaridad del 0,66 (“Oportunidades”) y 0,9 (RPS). Los resultados muestran que la tasa interna de rentabilidad es del 8,9% en “Oportunidades” y de un 11% en la RPS de Nicaragua. En ninguno de los dos casos se tomaron en consideración los beneficios de la paliación de la pobreza a corto plazo.

Los ejercicios de este tipo deben interpretarse con cautela. Entre otras cosas, no está claramente demostrado que los años adicionales de escuela se transformen necesariamente en mayores salarios, ni se toma en cuenta la capacidad de las escuelas de ofrecer una educación de calidad a los nuevos alumnos. Esto se debe a dos factores. El primero de ellos es que el logro educativo es solo una de las dimensiones de los cambios en el capital humano necesarios para que las personas mejoren sus condiciones de vida. El incremento de la productividad obedece fundamentalmente al fortalecimiento de las habilidades cognitivas de las personas, no a los años adicionales de escolaridad y hay que tener presente que los efectos de estos programas en términos de aprendizaje no han sido documentados de manera concluyente (Reiners, Da Silva y Trevino, 2005). Por otra parte, en la actualidad muchas economías de la región no están creando suficientes empleos para absorber una fracción significativa de los pobres, incluso si estos tienen un mayor nivel de educación, lo que demuestra tanto el carácter parcial del análisis como la importancia de complementar estos programas con medidas de fortalecimiento productivo.

Fuente: Pablo Villatoro, “Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe”, documento de trabajo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005, inédito.

En cuanto a sus aspectos más generales, se destacan los esfuerzos de integración intersectorial, aunque se han observado en varios casos problemas de coordinación entre los programas de transferencias y los prestadores de servicios de educación y salud (Rawlings, 2005). Para enfrentar estas dificultades, en algunos programas se han creado instancias de coordinación intersectorial a distintos niveles.²⁰ Por otra parte, una de las características distintivas de estos programas es el bajo costo de su administración (Serrano, 2005).²¹ Sin embargo, el condicionamiento de los beneficios

²⁰ Lo ocurrido en los comités locales de la RPS de Nicaragua demuestra que estas instancias fueron importantes para la adecuación de la oferta, en un contexto de incremento de la demanda de servicios educativos y de salud (IFPRI, 2002).

²¹ En las evaluaciones de “Progresá” se ha observado que de cada 100 pesos mexicanos asignados al programa 8,9 son absorbidos por gastos administrativos, lo que representa una proporción relativamente baja en comparación con otros programas sociales. Los

puede tener efectos contraproducentes, no previstos en la etapa de formulación de los programas, que pueden repercutir negativamente en el bienestar de las familias, ya sea por desconocimiento, problemas de difusión sobre las reglas de operación o bien porque las condiciones son demasiado estrictas. Por ejemplo, en una evaluación del programa *Bolsa Alimentação* en cuatro municipios del nordeste de Brasil se determinó que, después de seis meses de intervención, los niños beneficiarios subieron menos de peso por mes que los del grupo de comparación. Este problema se atribuyó a que las madres temían perder el beneficio si sus hijos subían de peso, por creer que la permanencia en el programa se debía a que pesaban menos de lo normal (Villatoro, 2005; Morris y otros, 2004). Un caso similar es el de la fase piloto de la RPS de Nicaragua, en la que se exigió que los niños no bajaran de peso para que la familia pudiera recibir una transferencia monetaria; esto se tradujo en una sobrealimentación de los niños con anterioridad a las visitas de control en los centros de atención primaria. La exigencia fue eliminada más adelante, pero muchos beneficiarios siguieron mostrando este tipo de conductas (IFPRI, 2005). Aunque este fenómeno no ha sido estudiado sistemáticamente en las evaluaciones de los programas, la escasa evidencia existente indica que la utilización de la condicionalidad como herramienta de intervención debe evaluarse cuidadosamente.

Además de la disponibilidad de evaluaciones independientes, otro aspecto de gran relevancia respecto de los programas de transferencias condicionadas ejecutados en la región es el mayor grado de institucionalización en que se ha enmarcado su formulación y aplicación. En efecto, tanto “Oportunidades” como “Bolsa Familia” (los dos mayores programas de transferencias condicionadas de la región) representan casos de consolidación de iniciativas dispersas, basados en un consenso político que impulsa la creación de instituciones con el poder suficiente para coordinar estos esfuerzos.²² Puede afirmarse que, más allá de la condicionalidad de las transferencias, el factor de fortalecimiento institucional es una de las claves del relativo éxito y de la gran cobertura alcanzada por estos programas.

Desafíos futuros

En esta sección se describen algunos de los desafíos a los que se enfrentan los programas sociales en la región, en particular los pertenecientes a la nueva generación de programas de transferencias condicionadas. Estos desafíos giran en torno a problemas observados en la relación entre derechos y obligaciones, el empoderamiento de las mujeres, el fomento de la participación ciudadana y el desarrollo de capital social, la compatibilización de la oferta y la demanda de servicios y la ampliación de las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios.

Derechos y obligaciones

La ciudadanía plantea relaciones entre derechos y obligaciones, por lo que la imposición de condiciones para acceder a ciertos beneficios, en el caso de los programas de transferencias condicionadas, se da en el marco de corresponsabilidad y complementariedad entre derechos y obligaciones. Desde esta perspectiva, para que los niños y las niñas puedan ejercer plenamente el derecho a la educación, los padres tienen que evitar la deserción escolar. Si en determinadas situaciones el costo de oportunidad lleva a familias muy pobres a retirar a los hijos de la escuela para ocuparlos en actividades que contribuyen al ingreso familiar, es necesario enfrentar este problema a fin de mejorar la capacidad de respuesta de los padres con relación al derecho a la

componentes más importantes son el costo de la selección de hogares (30%), seguido por el costo del condicionamiento de la recepción de transferencias (26%) (Aedo, 2005).

²² “Progresas”, y luego “Oportunidades”, son la continuación de una serie de programas de educación y subsidios alimentarios, y refleja la fortaleza institucional desarrollada por la Secretaría de Desarrollo Social y el consenso político logrado con posterioridad a la crisis de 1995. Bolsa Familia consolida una serie de iniciativas dispersas (*Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Cartão Alimentação* y *Auxílio Gás*); como parte del programa se han adoptado medidas de coordinación, entre otras el desarrollo de un padrón unificado. Este programa es una pieza fundamental del programa “Hambre Cero”, una de las prioridades del gobierno brasileño, por lo que fue asignado a una secretaría de Estado creada específicamente para encargarse de su gestión.

educación de los hijos. En este sentido, este tipo de programas tiene un efecto positivo en lo que respecta a los derechos de los niños y las niñas, por una parte, y las obligaciones de los padres con relación a estos derechos, por otra. Además, al alentar una actitud proactiva por parte del beneficiario, las transferencias condicionadas permiten establecer una relación de responsabilidades mutuas entre beneficiarios y programas.

Esto se refleja claramente en los resultados positivos de las evaluaciones de efecto de los principales programas de transferencias condicionadas de la región, en las que se señala que el establecimiento de requisitos simultáneos en distintos ámbitos de intervención constituye una herramienta eficaz de creación de incentivos para las familias y alienta sinergias positivas. En efecto, la condicionalidad puede interpretarse como un incentivo para fomentar actitudes responsables a largo plazo. Al neutralizar parte de los costos de oportunidad, los programas de transferencias condicionadas permiten que las familias beneficiarias reconozcan claramente el valor presente de las inversiones en capital humano, especialmente en educación, salud y nutrición.

Sin embargo, es importante evitar que la condicionalidad tenga efectos negativos y no deseados. En este contexto, hay que entender la condicionalidad como una herramienta más entre las diversas herramientas disponibles en la formulación de programas sociales y debe evaluarse en función del efecto potencial que pueda tener en cada situación.

Por último, para fortalecer progresivamente la titularidad de los derechos es necesario que en los programas sociales se identifique e incorpore a las familias elegibles y no solo esperar que quienes necesiten apoyo lo soliciten.²³ Hay que considerar que en muchos casos la población destinataria de los programas sociales tiene poca vinculación con la estructura institucional establecida y escaso contacto con las campañas oficiales de información, lo que les dificulta el responder a las iniciativas públicas. La pasividad del Estado facilita la “captura” de los programas por quienes no son forzosamente aquellos que más los necesitan.

Además, en algunos casos la definición de los grupos y barrios definidos como pobres o en condiciones de extrema pobreza en los programas de transferencias condicionadas contribuye a reforzar los conflictos latentes en las comunidades. Esto se debe a que la delimitación de los beneficiarios o las zonas de cobertura no siempre coincide con la percepción de quiénes son los más pobres, ni con la delimitación geográfica hecha por los mismos beneficiarios. Incluso en los programas con elementos más participativos la unidad de intervención es considerada como un dato dado y no se contempla el diagnóstico como una etapa en que la comunidad misma tiene algo que decir (Arriagada y Miranda, 2005).

Empoderamiento de las mujeres, participación ciudadana y capital social

El empoderamiento, la participación y el fomento del desarrollo de capital social deben considerarse tanto medios como fines de los programas de apoyo a los sectores más pobres. En cuanto medios, constituyen instrumentos que realzan la eficacia de los programas a través de sinergias y del mejor aprovechamiento de los activos de la comunidad; y refuerzan la exigibilidad, rendición de cuentas y la transparencia de los procedimientos. Como fines, constituyen conquistas en el plano de la ciudadanía, por cuanto se traducen en mayor poder, inclusión y voz por parte de los beneficiarios (*voice*).

Sin embargo, ni la dimensión comunitaria ni el desarrollo de capital social han aparecido como prioridades explícitas en los programas de transferencias condicionadas; y no se ha logrado poner adecuadamente en práctica el enfoque de capital social en los ámbitos específicos de la gestión y formulación (Arriagada, Miranda y Pavez, 2004; Serrano, 2005; Sojo, 2003). De hecho, la

²³ Simultáneamente, debería evitarse la estigmatización de las familias beneficiarias.

definición rígida de la familia como unidad de intervención omite las relaciones entre esta y su entorno inmediato, lo que puede desestructurar lógicas colectivas de ayuda mutua y dar origen a competencias y rivalidades por los recursos que proporciona el programa (Serrano, 2005).

Empoderamiento de las mujeres

Un primer elemento de los programas de transferencias condicionadas que cabe destacar es el empoderamiento de las mujeres, tanto dentro de la familia como en la comunidad. Por una parte, la posibilidad de percibir ingresos monetarios que se les abre a las mujeres como receptoras directas de las transferencias en los programas de transferencias condicionadas les permite modificar su papel pasivo o subordinado dentro de la familia, lo que les permite desempeñar un papel más importante como proveedoras, sobre todo en lo que respecta a la toma de decisiones sobre asignación de recursos y gastos (Armas, 2004). Esto permite que las mujeres tengan más protagonismo, lo que se refleja en un mayor reconocimiento de su papel en el hogar y redundando en mayor autoestima y autoconfianza de las mujeres (véase el recuadro V.4).

Sin embargo, en los programas sociales el empoderamiento ha sido acompañado de mayores exigencias para las mujeres, que ya participan en la economía del cuidado, porque les ha impuesto una mayor carga de trabajo derivada de su participación como promotoras de los programas (Arriagada, Miranda y Pavez, 2004).²⁴ Cabe preguntarse, entonces, en qué medida las nuevas obligaciones contraídas por las mujeres en relación con la educación, la salud y la nutrición de sus hijos, a modo de contraprestación por los beneficios de los programas de transferencias condicionadas, se suman a su trabajo doméstico y limitan sus posibilidades de autonomía mediante la incorporación al mercado laboral. Por otra parte, en la concepción de muchos programas el trabajo doméstico se concibe como un componente natural del papel de la mujer, por lo que se les exigen contraprestaciones fuera del hogar, sin considerar el costo que tiene el desempeño de sus funciones por otras personas (Kessler y Roggi, 2005).

Por último, entre los posibles efectos no deseados destacan el surgimiento de nuevos conflictos entre los cónyuges, dado que muchos hombres reaccionan negativamente al mayor poder de decisión de las mujeres sobre los recursos financieros o al hecho de que las mujeres están más tiempo fuera del hogar, dedicadas a actividades relacionadas con las contraprestaciones.

Participación ciudadana

La participación ciudadana en el monitoreo de los programas es un elemento esencial en varios sentidos. En primer lugar, permite a los beneficiarios exigir el cumplimiento de los servicios ofrecidos en el programa, en la medida que les facilita el acceso a las autoridades y a los responsables de los programas y les brinda información para evaluar el cumplimiento efectivo de estos últimos. Por el mismo motivo, refuerza la toma de conciencia de los beneficiarios sobre sus derechos. En segundo lugar, la participación se traduce en una mayor participación e interlocución de los beneficiarios, es decir, más “voz” para quienes tradicionalmente han padecido la falta de acceso a instancias de decisión. Esto es muy importante, por el hecho de conjugar mayores derechos sociales (por vía de acceso a prestaciones y beneficios de los programas) con mayor ciudadanía política. Surte, pues, el efecto de un aprendizaje social en los grupos más pobres, que permite ir revirtiendo el círculo vicioso creado por la falta de poder y la falta de recursos y crear en cambio un círculo virtuoso que relaciona positivamente un mayor empoderamiento con una mayor capacidad para exigir recursos y prestaciones. En tercer lugar, la participación ciudadana es positiva por cuanto obliga a una mayor transparencia y rendición de cuentas de la actividad pública, limitando la mala gestión, la corrupción y el abuso. En este sentido, en varios de los programas de transferencias condicionadas aplicados en la región se han incorporado una serie de dispositivos de control y

²⁴ El mayor empoderamiento de la mujer debe complementarse con una repartición más equitativa dentro del hogar de los esfuerzos que implican las obligaciones ligadas a los programas sociales.

seguimiento, con el objetivo de fomentar la participación ciudadana, incrementar la transparencia y evitar la fuga de recursos desde las comunidades más pobres. En este contexto destacan las instancias comunitarias de validación de los beneficiarios en los programas “Oportunidades” (México) y Bolsa Escola (Brasil).²⁵

Recuadro V.4

EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Las investigaciones sobre “Oportunidades”, el programa de erradicación del trabajo infantil (PETI), *Beca Escola* y “Bono Solidario” revelan que las madres han dado muestras de un creciente empoderamiento psicológico (Zimmerman, 2005), lo que se refleja en una mayor confianza en sí mismas, mayor autoestima y una mayor “apertura mental” (Armas, 2004; Adato y otros, 2000; IFPRI, 2005). En Oportunidades, la capacitación ofrecida también ha tenido importantes efectos: las mujeres indican que su conocimiento de nutrición y prevención de enfermedades aumentó después de su participación en el programa (Arriagada, Miranda y Pavez, 2004; Adato y otros, 2000).

Sin embargo, se señala que se producen ciertas tensiones dentro de las familias. Para ilustrarlas, se puede recurrir al testimonio de las mujeres de Oportunidades, quienes dicen que el programa les absorbe demasiado tiempo, debido a la exigencia de participación en sus actividades y al aumento de la carga de trabajo que antes era hecho por los niños (Adato y otros, 2000). En este mismo programa, se observó que algunos hombres estaban descontentos por el tiempo que pasaban fuera del hogar las promotoras, situación que creó conflictos y abandonos. En todo caso, también hubo solidaridad entre las mujeres para revertir los efectos de las reacciones masculinas (Adato y otros, 2000; González de la Rocha y Escobar, 2002).

La información sobre los efectos de las intervenciones en relación con el patrón de toma de decisiones dentro de la familia tiende a confirmar la hipótesis propuesta. Por ejemplo, las madres participantes en el programa Bono Solidario de Ecuador tuvieron problemas para transformar las transferencias en capacidad de toma de decisiones en la familia (Armas, 2004). En Oportunidades, los cambios observados en los patrones de toma de decisiones fueron limitados; tanto beneficiarios como no beneficiarios dijeron que las mujeres toman las decisiones sobre los gastos en alimentos, mientras que los hombres deciden sobre los gastos mayores. Esta situación era más pronunciada en el caso de hombres con menos educación y pertenecientes a etnias indígenas (Adato y otros, 2000).

Por último, los datos sobre los efectos a corto plazo de la entrega de las transferencias a las madres en la calidad de las relaciones familiares no son concluyentes. Algunas mujeres participantes en “Oportunidades” señalaron que sus cónyuges les daban menos dinero después de comenzado el programa, e informantes clave indicaron que algunos hombres estaban apropiándose de las transferencias (Adato y otros, 2000; González de la Rocha, 2003). Algunas beneficiarias de Bono Solidario tuvieron que desarrollar estrategias para administrar el dinero y evitar que sus parejas se quedaran con él. Los testimonios de las mujeres participantes en este programa indican que en algunos casos sus parejas han recurrido a la violencia para quitarles la transferencia (Armas, 2004). En cambio, en la evaluación de Red de protección social (RPS) no se informó sobre casos de maltrato o violencia intrafamiliar vinculada a la participación en el programa y, por el contrario, se observó que la disponibilidad de recursos adicionales tuvo efectos positivos, como la disminución de los conflictos y el mejoramiento de las relaciones familiares (IFPRI, 2005).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La participación ciudadana no solo se traduce en una mejor gestión de los programas sociales, sino que también estimula la incorporación de la sociedad civil en la concepción y ejecución de actividades (en especial, la adaptación al ámbito local y a la heterogeneidad cultural de los beneficiarios), la asignación de recursos y la definición de prioridades. La mayor participación constituye, en este sentido, un aporte al enriquecimiento de los programas sociales, pues da a conocer ampliamente el aprendizaje social disperso en las comunidades. La corriente de innovación presente en la sociedad civil, y que suele darse a escala local y comunitaria, puede ser aprovechada

²⁵ En el ámbito de los programas de emergencia ejecutados en la región, se han desarrollado diferentes modalidades de participación, como los Consejos de Emergencia locales y provinciales implementados en el plan “Trabajar en Argentina”, modelo aplicado también a los Consejos Consultivos Locales (CCL) de “Jefes y Jefas” (Argentina) y a las Mesas y Asambleas del PESP y de “A Trabajar” (Perú). Aunque no existe evidencia sistemática con respecto al efecto de este tipo de programas, la incorporación de mecanismos de participación y control ciudadano en el programa “Jefes y Jefas” de Argentina fue más eficiente en la reducción de los conflictos políticos y sociales que en la gestión específica del programa (Villatoro, 2005).

en los programas sociales para crear sinergia entre la oferta pública y la creatividad e innovación proveniente de las comunidades. La apertura de canales de participación facilita estos procesos de capitalización de la innovación social en las políticas públicas (véase el recuadro V.5).

Recuadro V.5

INNOVACIÓN SOCIAL EN LA SOCIEDAD CIVIL: UN REGISTRO RECIENTE

La CEPAL, con el apoyo de la Fundación W.K. Kellogg, lleva a cabo el proyecto “Experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe”, cuyo propósito es identificar, analizar, difundir y dar reconocimiento a programas innovadores que se estén ejecutando en América Latina y el Caribe y cuya principal finalidad sea el bien común, que estén orientados a comunidades o grupos menos favorecidos de la población y que creen condiciones para el desarrollo y la consolidación de la plena participación ciudadana.

En el concurso creado por la CEPAL y la Fundación W.K. Kellogg se conceden premios a los programas que hayan introducido procesos, prácticas y enfoques innovadores que se traduzcan en cambios cualitativos o cuantitativos en las prácticas comúnmente utilizadas; que tengan un efecto positivo en la calidad de vida de los beneficiarios; que contribuyan a la ampliación o consolidación de los principios de la verdadera ciudadanía; que puedan replicarse en otras poblaciones o países, y a programas que sean sostenibles. Los programas presentados se centran en las áreas de educación, salud, seguridad alimentaria, nutrición, desarrollo rural, generación de ingresos, responsabilidad social, voluntariado y juventud.

Entre la gran cantidad de actividades innovadoras identificadas, destacan el programa iniciado en Brasil para reducir la mortalidad infantil mediante informantes y promotores comunitarios clave encargados de llevar registros epidemiológicos y el catastro para el seguimiento de gestantes y niños en situación de riesgo; los programas de salud que se ejecutan en Chile y Colombia con el fin de fortalecer los sistemas médicos de pueblos originarios en el mismo espacio terapéutico que la medicina occidental; un proyecto de alternancia educativa para el tercer ciclo de la educación general básica en Argentina en el ámbito rural, mediante la incorporación en escuelas agrícolas de métodos pedagógicos no tradicionales; y un programa de red comunitaria de producción y distribución de productos lácteos para suplir deficiencias nutricionales en Haití.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capital social

La incorporación del fomento del capital social como uno de los aspectos de los programas para la superación de la pobreza puede propiciar mayor inclusión social, porque supone prestar especial atención a las redes que permiten vincular a los sectores pobres entre sí y con los demás sectores de la población. Concretamente, se apunta a modificar el alcance de las redes sociales y el grado de asociación entre grupos con distinto tipo de capital social. También significa hacer hincapié en el papel de las relaciones sociales de confianza, reciprocidad y cooperación, en la sostenibilidad de iniciativas comunitarias y en las estrategias desarrolladas para mitigar los efectos de la pobreza. Por otra parte, el desarrollo del capital social en los programas también apunta a que los agentes tengan una mayor participación y un mayor protagonismo en la solución de sus problemas.

Incorporar el criterio de capital social en los programas de superación de la pobreza significa dar prioridad a las relaciones sociales existentes en las comunidades en las que se va a intervenir y a las modalidades de participación en la toma de decisiones de los miembros de la comunidad. Aun cuando se visualicen las estructuras de organización de los destinatarios, si en el programa se desconocen las dinámicas de las comunidades y sus procesos de autogestión (registrados en la memoria histórica y la tradición de actividades de colaboración en la comunidad) es imposible hacerlo. Lo mismo ocurre si el programa se centra en la prestación de determinados servicios, pero en la planificación de sus sucesivas etapas no se toman en consideración las características específicas de la comunidad y su trayectoria anterior, las redes preexistentes y los liderazgos positivos.

Desde la perspectiva de las sinergias que se aspira a lograr en las intervenciones para superar la pobreza, hay que considerar que el capital social es un activo intangible que permite acceder a otros recursos. En su calidad de activo, tiene valor en sí mismo, entre otras cosas por el sentido de pertenencia e inclusión que puede dar a los individuos y debido al poder que puede provenir del simple hecho de organizarse y vincularse con los demás. Sin embargo, muchos insisten en que el valor principal del capital social se encuentra en que facilita el acceso a otros recursos (Arriagada y

Miranda, 2005). Para facilitar el desarrollo del capital social en los programas sociales es necesario considerar simultáneamente tanto cuestiones de índole técnico y metodológicas (sistema de prestación de los bienes y servicios, papel de los agentes intermedios y formas de participación de los beneficiarios, entre otras) y las cuestiones relacionadas con el diseño e inserción institucional y la gestión de los proyectos. La forma de hacer las cosas, los acuerdos que se toman y las responsabilidades compartidas a las que responden son la base de la sostenibilidad de los procesos ligados al capital social.

Para fortalecer la organización comunitaria y para la creación de capital social o su ampliación, convendría que los programas incluyeran lo siguiente: i) diagnóstico de las dinámicas de cooperación y conflicto predominantes en las comunidades, y entre las comunidades y las instituciones sociales; ii) definición de los efectos proyectados en términos de capital social; iii) herramientas metodológicas que fortalezcan la identidad, la asociación y el liderazgo local; iv) consideración del papel de los promotores en lo relativo a sus vínculos con el territorio, el carácter horizontal de la labor que realizan y su experiencia en actividades de desarrollo, y v) el fortalecimiento institucional (Arriagada, Miranda y Pavez, 2004).²⁶

Articulación de la demanda y la oferta de servicios

Los programas sociales que se basan en la provisión de incentivos a la demanda de servicios (de educación y salud, entre otros) deben coordinarse con la existencia de la oferta de servicios pertinente, dado que la población de la región que se encuentra en situación de pobreza tiene menor acceso a la infraestructura y a la red de servicios del Estado. Por consiguiente, si se establecen derechos y obligaciones de los beneficiarios, para que estos puedan hacerlos efectivos debe garantizarse una oferta tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Debido a las exigencias impuestas por algunos programas en materia de asistencia escolar, exámenes médicos y nutricionales y participación en reuniones informativas sobre salud pública, entre otros, los programas deben contar con una red de escuelas, puestos sanitarios y profesionales capacitados para brindar estos servicios. Las intervenciones en estos campos deben incluir la verificación de la existencia de la oferta correspondiente y de la facilidad de acceso; además, es imprescindible que los programas dispongan de recursos presupuestarios y administrativos para reforzar las áreas en las que se identifiquen falencias. Este tipo de intervenciones requiere una cierta coordinación intersectorial, que no está siempre explícitamente contemplada en los programas sociales.

Hay una amplia gama de actividades realizadas en los últimos años en las que se prevé complementar los incentivos a la demanda con mejoras en la prestación de los servicios pertinentes, lo que ha ocurrido en la Red de Protección Social de Nicaragua (RPS) (que cuenta con elementos de desarrollo de la oferta de servicios de educación y salud). Pero también es fundamental integrar este aspecto a la organización y los presupuestos de todos los programas sociales con instancias de coordinación intesectorial, a fin de garantizar la existencia de servicios adecuados y de buena calidad. En la región existen diversas modalidades institucionales de coordinación intersectorial, que abarcan desde la constitución de gabinetes sociales y la articulación a través de redes hasta la creación de una entidad coordinadora de todos los proyectos sociales. Entre ellas cabe mencionar Chile Solidario, la Red de Protección Social (Colombia), el Programa de Protección Social

²⁶ En todo caso, cuando se otorga prioridad al desarrollo de capital social y al fomento de la organización comunitaria, no se puede dejar de tomar en cuenta las lógicas tradicionales de aplicación y apropiación de la política social, que pueden transformar a las organizaciones locales en instrumentos para la legitimación política del gobierno de turno. Eso fue lo que ocurrió en el caso del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en México (antecesor de “Oportunidades”), cuya modalidad de operación mediante comités de solidaridad dio origen al predominio de un grupo de intermediarios en la definición de la demanda social, la inflación de las reivindicaciones sociales a través de la exigencia en la mesa de negociaciones de una serie de derechos sociales no determinados claramente en cuanto a magnitud y la integración subordinada de las organizaciones sociales con el Estado. Según algunos analistas, este programa también fomentó una apropiación gremial y excluyente de los beneficios por parte de segmentos sociales no corporativizados y una cultura popular clientelista y pasiva (Villatoro, 2005).

(Ecuador), la Red de Protección y Promoción Social (Paraguay) y el programa “Bolsa Familia” (Brasil). Cada modalidad presenta ventajas y desventajas que deben analizarse de acuerdo a las circunstancias de cada país. Lo importante es la estructura de la modalidad de coordinación, su permanencia en el tiempo y las facultades que efectivamente se le otorguen, dado que por sí sola la creación de una instancia superior no garantiza la coordinación sectorial ni la subordinación de los distintos agentes a una concepción integrada de la lucha contra la pobreza (Machinea, 2005b). Asimismo, lo ocurrido en los últimos años en este campo indica que las tecnologías de la información pueden hacer un valioso aporte, especialmente a la selección de beneficiarios y, cada vez más, a la coordinación de programas sociales y la interoperación de instituciones estatales (véase el recuadro V.6).

Asimismo, cabe señalar que la coordinación de los incentivos a la demanda y la disponibilidad de servicios no debe ser únicamente cuantitativa, por lo que se debe dar especial importancia a la calidad de los servicios y el carácter inclusivo de la oferta. Los grupos procedentes más desfavorecidos requieren de intervenciones en cuyo diseño se hayan tomado en consideración sus características y necesidades, dado que una oferta homogénea en situaciones heterogéneas solo puede conducir a que se mantengan las diferencias originarias que atentan contra el principio de equidad (Cohen y Franco, 2005). Por ejemplo, para aumentar la participación escolar de niños y niñas provenientes de las familias en mayor riesgo social el sistema escolar debe prestarles especial atención, en consideración de las múltiples desventajas que suelen suponer la pobreza y la marginalidad. De hecho, una de las principales deficiencias de los programas de transferencias condicionadas es que, pese a la ampliación de la asistencia, los niños beneficiarios presentan solo moderadas mejoras en su desempeño escolar, como se ha observado en el caso de “Oportunidades”. Esta heterogeneidad de la oferta debe traducirse en una mayor adaptación a la situación de quienes representan la demanda de servicios, pero no debe reforzar la segmentación de la calidad de la primera.

Otra dimensión que conviene considerar en la coordinación de programas sociales es la interrelación entre objetivos a corto y largo plazo en el marco de los programas de emergencia vinculados al empleo. En efecto, es importante que en estos programas se pueda armonizar la creación de empleos a corto plazo con el desarrollo de capacidades productivas a largo plazo.

Por último, la coordinación de los programas sociales de lucha contra la pobreza no debe limitarse a los servicios de salud y educación. También es importante establecer puentes con otras áreas de la actividad estatal y especialmente con las políticas públicas sobre infraestructura, vivienda, agua potable, saneamiento y transporte.

Productividad y empleabilidad

Si bien el desarrollo del capital humano es uno de los principales mecanismos de reducción de desigualdades futuras y de superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza, ya que eleva la capacidad productiva de las personas, es imposible evaluar el efecto de los programas de transferencias condicionadas en la situación futura de los actuales niños, que dependerá no solo del efecto en la acumulación de capital humano, sino también de las oportunidades de empleo que tengan una vez que hayan salido del programa. En los países de la región, la ampliación de la inserción productiva de los pobres no está garantizada porque las economías tienen serias dificultades para crear trabajo decente.

Recuadro V.6

IDENTIFICACIÓN DE BENEFICIARIOS Y USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (TIC)

La adopción de criterios de focalización y la necesidad de contar con instrumentos uniformes y objetivos de medición de pobreza y vulnerabilidad para la asignación de beneficios, así como con indicadores de evaluación y monitoreo de programas, ha constituido un importante desafío que han abordado la mayor parte de los países estudiados, a fin de evitar el uso de programas sociales con fines de clientelismo político y de realizar su eficacia. En este contexto, cabe mencionar varias actividades pioneras: la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) y la ficha CAS (que será remplazada por su sucesora, la Ficha Familia) en Chile; el completo sistema de indicadores del Departamento de Planeación y el sistema de selección de beneficiarios de programas sociales en Colombia (SISBEN); los registros del sistema de información, evaluación y monitoreo de programas sociales (SIEMPRO) del Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM) de Argentina y, más recientemente, la elaboración de un Registro Único de Beneficiarios que cruza datos nacionales, provinciales y municipales en el marco de la Red Federal de Políticas Sociales, y el Sistema de Información para la Acción Social (SIPAS) de Costa Rica.

Un elemento destacado de estos sistemas es el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación, particularmente en dos aspectos de su gestión: la focalización e identificación de beneficiarios y la coordinación, tanto sectorial como territorial, en la aplicación de los programas. Su adopción en América Latina y el Caribe ha sido gradual y se inició en los años noventa con la introducción de programas computacionales en la administración de los órganos de los Estados; posteriormente, se extendió a la provisión de información y algunos trámites en línea por medio de portales en la red Internet, en la primera mitad de la presente década y la interoperación tecnológica entre órganos de los Estados. Sus principales aportes en el área de las políticas de protección social pueden clasificarse en las siguientes cinco categorías:

Acceso remoto por medios tecnológicos, lo que permite solicitar beneficios de programas de protección social desde lugares donde los órganos de los Estados responsables de proveerlos no tienen representación; asimismo, facilita la transmisión de datos y documentos entre los órganos de los Estados.

Administración de bases de datos con iguales estándares, lo que permite el ingreso, almacenamiento, actualización y transmisión de datos de caracterización social entre los órganos de los Estados, para verificar, fiscalizar y compartir datos en forma automática, sin que los ciudadanos tengan que solicitarlos y entregarlos en la institución estatal pertinente.

Interoperación de los órganos del Estado que intervienen en programas de protección social, por medio de acuerdos formales de vinculación tecnológica en las interfaces donde operan, entre otras áreas en la oficialización de acuerdos jurídicos, en los niveles técnico, semántico e institucional, que no son muy complejos pero son fundamentales para la coordinación por medios tecnológicos.

Infraestructura tecnológica, entendida como la incorporación de equipos, programas y redes de telecomunicaciones y otros medios que faciliten el acceso remoto, la interoperación y el intercambio de bases de datos.

Temas transversales, entre los cuales destacan la necesidad de introducir cambios en la legislación y normativa, para la prestación de los servicios contemplados en programas por medio tecnológico, formación técnica y financiamiento, todo lo cual es necesario para una informatización del sector público más coherente y una interoperación eficaz.

Hay interesantes ejemplos de uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en programas de protección social en varios países. Muchas de las actividades han sido premiadas por el uso de métodos innovadores, por haber mejorado la calidad de los servicios prestados a los beneficiarios y por haber incrementado la eficacia de la gestión, y representan estrategias integradoras de programas de protección social, para cuya aplicación eficaz es esencial el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones.

Fuente: Álvaro Vásquez, "Ejemplos de uso de tecnologías de información y comunicación en programas de protección social en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005, inédito.

Estas dificultades se ven reflejadas tanto en la estructura económica como en la evolución reciente de la región.²⁷ Como se vio en el capítulo II, en las últimas dos décadas la economía regional sufrió serias crisis y se vio afectada por una alta volatilidad, lo que conlleva bajos ritmos de crecimiento y elevado desempleo, entre otras consecuencias negativas. De hecho, en este período la

²⁷ En el marco de la transformación productiva con equidad, la CEPAL reconoce la importante interacción entre el aparato productivo de una economía y las oportunidades de empleo de la fuerza de trabajo. Su principal manifestación ha sido la heterogeneidad en cuanto a nivel de productividad, economías de escala y acceso a mercados con que pueden operar las unidades productivas. Históricamente, esta heterogeneidad se ha reflejado en la segmentación del mercado de trabajo, en los que coexisten segmentos de baja productividad al sector informal, trabajadores independientes y en condiciones precarias, y sectores de alta productividad y empleos formales y protegidos (CEPAL, 1990).

tasa de crecimiento apenas superó la de la fuerza de trabajo y la tasa de inversión disminuyó en varias oportunidades a menos del 20% del PIB, nivel insuficiente para superar la pobreza (CEPAL, 1996).

Por consiguiente, los esfuerzos por potenciar la educación, salud y nutrición mediante programas sociales deben complementarse con políticas productivas que alienten una oferta cada vez mayor de trabajo decente, lo que exige el fortalecimiento del desarrollo productivo. Las políticas tendientes a mejorar el desempeño económico han sido destacadas en varias oportunidades por la CEPAL, sobre todo en su último período de sesiones, celebrado en Puerto Rico en junio-julio del 2004 (CEPAL, 2004b). Entre ellas cabe hacer especial mención de las políticas que estimulan el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas, y que son un importante complemento de las estrategias de lucha contra la pobreza, en especial si se considera que cerca de dos tercios de los nuevos puestos de trabajo creados en la región durante los años noventa corresponden al sector informal (CEPAL, 2004b).

La modernización de las micro y pequeñas empresas contribuye a elevar la productividad sistémica de las economías y fortalece la base productiva del bienestar de los grupos de menores ingresos de la población. Las estrategias de apoyo a las pequeñas empresas deben incluir, entre otras cosas, la provisión de recursos para el financiamiento de sus actividades, el acceso a información relevante sobre sus procesos productivos, e incentivos a la formalización de las actividades. Además, deben combinar tanto políticas horizontales como selectivas. Entre las primeras, se encuentran las medidas orientadas a mejorar el acceso a información, crédito, tecnología y sistemas de comercialización, así como medidas destinadas a simplificar normas y trámites, reducir la carga tributaria y, sobre todo en el sector rural, regularizar la tenencia de la tierra de los pequeños productores. Las segundas abarcan desde la constitución de asociaciones de pequeñas empresas, pasando por el fortalecimiento de las redes de intercambio entre grandes empresas y sus pymes proveedoras o clientes. Por ejemplo, se puede fomentar el acceso a mercados mediante la articulación entre empresas (constitución de grupos de pymes exportadoras, entre otras); otro posible campo de acción es el fortalecimiento de las estructuras productivas territoriales (conglomerados o enclaves) o su articulación como etapas de una cadena de valor. En las zonas rurales adquieren especial relevancia el perfeccionamiento de la infraestructura y el realce de la competitividad mediante la asociación para la adquisición de tecnología y la comercialización (Machinea y Hopenhayn, 2005). Aunque ambas categorías de políticas se están aplicando en varios países, es necesario ampliar su cobertura, adoptar mecanismos de seguimiento y participación, y mejorar su formulación (CEPAL, 2004b; Machinea y Hopenhayn, 2005).

Por último, las políticas productivas deben complementarse con políticas macroeconómicas que permitan acelerar y estabilizar el crecimiento y con una creciente toma de conciencia de que la informalidad no se supera a corto plazo; para “formalizar” la economía se requiere un crecimiento sostenido y políticas activas de empleo y modernización productiva.