

# Programas de Transferencias Condicionadas

## Estrategias de generación de ingresos y reducción de pobreza

ABRIL 2011

Marta Rangel \*

Con la finalidad de contribuir a mejorar las estrategias de políticas para la superación de la pobreza rural, cobra relevancia la pregunta acerca de qué tipo de políticas parecen tener mayor impacto. La serie de trabajos que forman parte de este documento revisan las distintas estrategias de generación de ingresos de las familias rurales en situación de pobreza. El propósito de estos estudios es revisar la discusión conceptual reciente en América Latina sobre cada una de estas estrategias, así como las principales políticas y programas implementados en dicha dirección, sus aciertos y dificultades.

Se distinguen las siguientes estrategias: Agricultura familiar; Empleo remunerado agrícola; Empleo Rural No Agrícola (ERNA); Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTC); Remesas. La serie revisa además, cuestiones institucionales vinculadas con la capacidad de gobernanza local para la superación de la pobreza y ofrece un orden de magnitud respecto del impacto relativo de cada una de las estrategias de generación de ingreso antes mencionadas, en la composición de los ingresos totales de los hogares rurales pobres.

Los principales resultados del estudio sobre Programas de Transferencias Condicionadas indican que:

- Los PTCs aumentan la demanda por servicios de educación y salud.
- No existen evidencias empíricas concluyentes que vinculen a los PTCs con aumentos en el capital humano. Una mayor participación en el sistema educacional no producirá necesariamente un aumento en el capital humano, para establecer esto se requiere estudiar indicadores asociados al rendimiento escolar.
- Entre los principales desafíos están la superación del enfoque tradicional de género y de las dificultades para el monitoreo de las condicionalidades.
- Los PTCs requieren definiciones en las reglas de egreso de los usuarios debido a la complejidad que supone la combinación de objetivos de corto y largo plazo.
- Los PTCs deben avanzar en su diseño incorporando las múltiples dimensiones que tiene la pobreza, por ejemplo el apoyo psicosocial o aumentar la oferta pública a otras áreas como la laboral.



En las últimas décadas hubo en América Latina una leve reducción en la cantidad y proporción de pobres e indigentes rurales, realidad que pone en evidencia una cierta resistencia a las políticas y estrategias aplicadas para disminuir la pobreza. Una de las estrategias utilizadas para revertir esta situación ha sido la transferencia de recursos monetarios y no monetarios a familias pobres o indigentes con hijos menores de edad a cambio de

que cumplieran ciertas condicionalidades orientadas a aumentar el capital humano. Son los llamados Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), cuya importancia radica en el acento que ponen en la extrema pobreza, su creciente expansión en un período relativamente breve de tiempo, el volumen de recursos financieros involucrados y el amplio nivel de cobertura que han alcanzado en muchos países de la región.

## Magnitud y caracterización del fenómeno en la región

Una de las primeras y más importante experiencia de transferencia condicionada a familias pobres, fue el Programa Progresá de México en 1997. A él le siguen el Programa de Asignación Familiar PRAF-BID fase II Honduras, Red de Protección Social en Nicaragua y el Programa Superémonos en Costa Rica.

► **Actualmente existen PTCs en 18 países de América Latina con una cobertura de 113 millones de personas, que corresponden al 19% del total de la población de la región y al 59% de las personas que viven bajo la línea de la pobreza. Algunos programas emblemáticos son el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, Bolsa Familia de Brasil, Oportunidades de México y Familias en Acción de Colombia.**

Los PTCs tienen dos grandes objetivos: en el corto plazo se pretende disminuir la pobreza con transferencias en efectivo, y en el largo plazo se busca incrementar el capital humano a través de las condicionalidades, para interrumpir el ciclo intergeneracional de la pobreza. Algunas características de estos programas:

- Entrega del efectivo a las madres.
- Transferencia a través de bancos.
- Transferencias monetarias: en algunos casos es un monto fijo, mientras que en otros varía según los integrantes del grupo familiar, nivel de escolaridad y sexo de los hijos.
- Cobertura: mientras que existen programas como el de Brasil que cubre a la totalidad de los indigentes y al 83% de los pobres, en Centroamérica no se supera el 20% de los pobres.



■ Fotografía: Sufi Nawaz

**Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe**

	País	Nombre	Año inicio-año término
1	Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009-
2		Familias por la Inclusión Social	2005-
3		Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	2002-2005
4		Programa de Ciudadanía Porteña	2005-
5	Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006-
6		Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	2009-
7	Brasil	Bolsa Alimentação	2001-2003
8		Bolsa Escola	2001-2003
9		Bolsa Familia	2003-
10		Cartão Alimentação	2003-
11		Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI	1996-
12	Chile	Chile Solidario	2002-
13	Colombia	Familias en Acción	2001-
14		Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (ciudad de Bogotá)	2005-
15		Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema)	2007-
16	Costa Rica	Avancemos	2006-
17		Superémonos	2000-2002-
18	Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003-
19		Bono Solidario	1998-2003
20	El Salvador	Comunidades solidarias rurales (ex Red Solidaria)	2005-
21	Guatemala	Mi Familia Progresá	2008-
22		Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	2007-
23	Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1990-
24		PRAF/BID Fase II	1998-2005
25		PRAF/BID Fase III	2006-2009
26		Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	2010-
27	Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education (PATH)	2001-
28	México	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá)	1997-
29	Nicaragua	Red de Protección Social - RPS	2000-2006
30		Sistema de Atención a Crisis	2005-2006
31	Panamá	Red de Oportunidades	2006-
32		Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	2005-
33	Paraguay	Tekoporã	2005-
34		Abrazo	2005-
35	Perú	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)	2005-
36	República Dominicana	Programa Solidaridad	2005-
37	Trinidad y Tabago	Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP)	2005-
38	Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	2005-2007
39		Asignaciones Familiares	2008-
40		Tarjeta Alimentaria	2006-

 ■ Fuente: <http://dds.cepal.org/bdptc/> el 23 de noviembre del 2010.

Cabe señalar que los PTCs tienen un espacio privilegiado en las crisis económicas donde los más pobres y vulnerables se exponen a situaciones críticas de privaciones. En esos momentos, los PTCs sirven para compensar situaciones de crisis, pero no son el instrumento más adecuado para responder rápidamente a una crisis económica.

## El debate: derechos, protección social y Programas de Transferencias Condicionadas

La protección social se consolida bajo la idea de que todas las personas tienen derecho a un mínimo de protección con igualdad de oportunidades para acceder a una vida de mejor calidad. Garantizar mínimos sociales es esencial para la productividad y la competitividad, así como para la equidad y la cohesión social. Existe consenso en que todos los ciudadanos tienen derecho a una “canasta” de “mínimos sociales” relacionados con salud, educación, vivienda e ingreso familiar, pero no sobre los ítems que debe contener dicha canasta, su cantidad o calidad.

- ▶ **Hacer realidad la protección social desde un enfoque de derechos implica que la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas.**

Sobre la conciliación entre la titularidad de derechos y las obligaciones que surgen de las condicionalidades propias de los PTCs, se ha dicho que podrían ser instrumentos ideales para dar cumplimiento al rol del Estado como garante de derechos económicos y sociales, al tiempo que la condicionalidad puede ser interpretada como un incentivo para fomentar actitudes responsables a largo plazo.

Por el contrario, hay quienes afirman que las condicionalidades vulneran el principio de la no discriminación, y que pueden ser vistas como tutelaje de los individuos por parte de las autoridades pues se exige el cumplimiento de responsabilidades y se obliga a la modificación de conductas.

Se cuestiona si sería legítimo imponer condicionalidades para garantizar derechos sociales mínimos avalados internacionalmente, porque si se necesitan condicionalidades para satisfacer derechos básicos, ello constituye una grave violación de derechos. Por lo demás, las prestaciones sociales mínimas deberían tener un carácter permanente.

### PTCs y pobreza rural

Prácticamente no existen estudios que aislen el efecto de los PTCs en la pobreza rural respecto al total de los efectos (urbana y rural). Sin embargo, se debe tener en cuenta que en varios países de la región, principalmente en Centroamérica, el componente de pobreza rural es mayoritario y, por lo tanto, los usuarios de los PTCs son familias que viven en áreas rurales.



■ Fotografía: Eva Schuster

Los resultados de las investigaciones describen una tendencia a obtener mejores resultados en sectores rurales que urbanos, tanto en materia de ingreso, pobreza y demanda de servicios educativos. La población rural tiene menos participación en los programas de educación que la población urbana, lo que podría explicar que obtengan un rendimiento marginal superior por su participación en los PTCs.

En salud no hay distinciones entre poblaciones, y en general los resultados son más modestos. Esto se podría deber a que los usuarios acuden de manera esporádica a los centros de atención de salud y no establecen rutinas que favorezcan su permanente cumplimiento, a diferencia de lo que ocurre con la asistencia diaria a establecimientos educacionales.

### COBERTURA RURAL DE PTCs SELECCIONADOS

- Familias en Acción de **Colombia** entrega transferencias condicionadas a familias pobres ubicadas en municipios con menos de 100 mil habitantes.
- El Programa arroja efectos diferenciados según el área de residencia: en el área rural se alcanzan la mayoría de los objetivos.
- Considerando que en el año 2010 el programa cubría a más de dos millones de familias en un país en el cuál la población rural es de 21%, de los cuales la mitad son pobres, se podría suponer que el programa estaría bien focalizado y llegaría de manera importante a la población rural pobre.
- El Bono de Desarrollo Humano de **Ecuador**, responde a la necesidad de medidas compensatorias inmediatas para la población de bajos ingresos frente a la política de ajuste fiscal de la década anterior, que se dirigió inicialmente a grupos vulnerables (madres, discapacitados y adultos mayores).
- En su etapa inicial existió un sesgo marcadamente urbano, debido a que el sistema de focalización inicial y las formas de promoción y convocatoria dificultaban el acceso de la población rural.
- El sesgo urbano se mantiene considerando que la cobertura de población rural el año 2009 es de un 36% en un país en que esta población equivale al 35% de población total y que la mitad de ella es pobre.
- El Programa Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) de **El Salvador** tiene un componente rural debido al perfil de pobreza del país y, en particular, a las desventajas de la población rural no sólo en términos de ingresos sino que también respecto al acceso a servicios básicos e infraestructura.
- La red de servicios básicos, uno de los componentes del programa, contiene una parte destinada especialmente a la población rural relacionada a las mejorías de los caminos rurales.
- En el año 2007 el PTC cubría a 35 mil familias y proyectaba llegar a 100.000 familias en el 2010 para una población nacional de aproximadamente 6 millones de personas, de las cuáles 40% es clasificada como rural y 57% de ellas es pobre. Esto significa que el alcance de este PTC es aún muy insuficiente en términos de cobertura de la población rural pobre del país, alcanzando solamente al 10% del citado grupo.
- Oportunidades (ex Progresa) de **México** se focalizó en zonas rurales hasta el año 2002 cubriendo al 60% de quienes viven en la pobreza extrema según la encuesta de hogares de ese mismo año (Banco Mundial, 2004).
- Con posterioridad el programa cambia de nombre y su focalización es tanto rural como urbana.

## Resultados

Los resultados de evaluaciones de los PTCs son bastante positivos. Pero al analizarlos en forma más exhaustiva el optimismo es moderado

Los principales resultados de los PTCs de acuerdo a la síntesis realizada son:

**Capital humano:** aumenta la demanda de servicios de educación y salud como efecto neto de los PTCs, lo que no significa necesariamente un aumento de capital humano.

**Demanda de servicios de salud e impacto en la salud de las personas:** aumenta la demanda por servicios básicos, especialmente de controles preventivos. Los resultados respecto del impacto en la salud son poco concluyentes. En la mayoría de los países ha disminuido la prevalencia de enfermedades, pero en otros ha habido aumento.

**Demanda de servicios educacionales e impacto educativo:** aumenta la matrícula y la asistencia a clases, especialmente en el área rural. El mayor o menor nivel del impacto puede estar asociado a los niveles existentes antes de la ejecución de los programas.

**Ingresos y pobreza intergeneracional:** los PTCs son relativamente nuevos para dimensionar su efecto en la pobreza intergeneracional. Los ingresos de las familias tendieron a aumentar como efecto de las transferencias condicionadas, pero no en todos los casos como consecuencia de la crisis económica. En esta situación las transferencias actuaron como un soporte. Los efectos fueron positivos en la reducción de la prevalencia e intensidad de la pobreza en el corto plazo.

► **Las transferencias pueden ser un componente importante de los ingresos familiares. En las áreas rurales el monto de las transferencias representa en promedio el 16% de la línea de indigencia y un 9% de la línea de pobreza, mientras que en las zonas urbanas equivalen al 5% y al 8% respectivamente. (Datos de CEPAL para 2009)**

A pesar del efecto positivo de los PTCs en los ingresos de las familias pobres, estos no han logrado reducir la pobreza de manera significativa a nivel nacional, excepto grandes programas como los de México y Brasil.



■ Fotografía: ben kaye-skinner

Pese a que aún no es posible medir con claridad los efectos de los PTCs en la pobreza intergeneracional los antecedentes conocidos hasta ahora indican que para el ámbito rural se requieren políticas de desarrollo complementarias a los PTCs, tendiente a mejorar el ingreso autónomo de quienes permanecen en las zonas rurales. También se requieren políticas que contribuyan a la inserción de quienes migran a la ciudad.

**Focalización:** los procedimientos de focalización han sido exitosos y han logrado llegar a la población objetivo aunque con fugas importantes.

Entre las principales debilidades de los PTCs se pueden mencionar:

**Insuficientes incentivos para la oferta de servicios básicos.** La tarea de cumplir las condicionalidades pueda resultar compleja, pues no siempre hay disponibilidad de servicios de salud y educación.

**Indefiniciones en las reglas de egreso** debido a la complejidad que supone la combinación de objetivos de corto y largo plazo. Como se resuelva este dilema se puede ubicar a los PTCs en distintos enfoques de protección social (manejo social del riesgo, mercado del trabajo y perspectiva de derechos).

### Estrategias de egreso implementadas por los PTCs

Se distinguen tres estrategias de egreso: por superación de la pobreza (Brasil, Colombia, Ecuador, Argentina), cumplimiento reglas de transición (México y Chile) o egreso automático por cumplimiento de tiempo de permanencia predeterminado (Nicaragua, Perú y El Salvador).

- Egreso por superación de la pobreza: No hay coherencia entre objetivos de corto plazo con otros orientados a interrupción de la pobreza intergeneracional en el largo plazo. A esto se suman, los vaivenes económicos que pueden hacer volver a una familia pobre a la extrema pobreza en corto tiempo.
- Egreso automático: no responde a ningún criterio asociado al cumplimiento de objetivos, sino más bien a limitaciones financieras.
- Egreso por transición: es una condición coherente con los objetivos de corto y largo plazo de los PTCs, porque se inserta en una estrategia continua de ofertas de protección social.



■ Fotografía: Alfonso Romero

#### Utilización de un enfoque de género tradicional.

Las mujeres cumplen un rol central tanto en la administración de los recursos recibidos como en el cumplimiento de las condicionalidades. Esto las posiciona en sus familias y en su entorno local, contribuyendo a su desarrollo y empoderamiento. Por otra parte, este diseño confirma y consolida a la mujer en su funciones tradicionales (madre, esposa, cuidadora del hogar, participante de la comunidad y, muchas veces, trabajadora) y a ellas le suma las responsabilidades vinculadas al desarrollo eficiente del programa lo que representa una sobrecarga de trabajo.

#### Dificultades de monitoreo de las condicionalidades.

La verificación del cumplimiento de las condicionalidades es más fácil en educación que en salud y se debe tener presente que la sofisticación del control puede tornarlos ineficaces si los encargados de controlarlas no cumplen bien su rol o si el proceso de verificación es engorroso y no se dispone de tecnologías de la información.

#### Dos comentarios finales:

Los PTCs deben avanzar en su diseño incorporando las múltiples dimensiones que tiene la pobreza, a través de instancias de apoyo psicosocial como las que ofrece Chile Solidario, o el apoyo a la oferta pública en áreas distintas de salud y educación, como por ejemplo en materia laboral.

Los PTCs no son una panacea ni están diseñados para terminar con la pobreza, pero su fortaleza es que posibilitan construir un sistema de protección social inclusivo, en lugar de restringirse a acciones aisladas y asistenciales, quedando pendiente aún la entrega de herramientas para que los participantes se independicen de ellos.

### Referencias Básicas

- Cecchini, S. et al. (2009). Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL (2009). Panorama Social de América Latina 2009. Santiago de Chile.
- Cohen, E., Franco R. (Comps.) (2006). Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana, México, D. F. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- León, A. (2008). Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio. Santiago de Chile: CEPAL.
- Robles, C. (2009). América Latina y la protección social. Avances y desafíos para su consolidación. Proyecto La Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas. CEPAL/GTZ. Santiago de Chile.
- Villatoro, P. (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. Documento presentado en el seminario Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas. CEPAL/IPEA. Brasilia.

\* Los contenidos de esta publicación se basan en Rangel, Marta, 2011. "Pobreza Rural y los Programas de Transferencia Condicionadas en América Latina y el Caribe". Documento de Trabajo N° 3. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Este documento es el resultado del Programa Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, que Rimisp lleva a cabo en cuatro países de Latinoamérica: México, El Salvador, Colombia y Ecuador, en colaboración con importantes instituciones del ámbito gubernamental y civil en cada país. El programa cuenta con el auspicio del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)\*\* y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is the result of the Knowledge for Change: Policy process for poverty impact Program, that Rimisp is conducting in four Latin American countries: Mexico, EL Salvador, Colombia and Ecuador, in collaboration with major government and civil institutions in each country. The program has been supported by the International Fund For Agricultural Development (IFAD)\* and the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation: "Pobreza Rural y los Programas de Transferencia Condicionadas en América Latina y el Caribe". Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo.

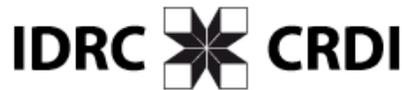
Rimisp, Santiago, Chile.

\*\* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan forzosamente las opiniones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen de parte del FIDA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Se han utilizado las denominaciones "países desarrollados" y "países en desarrollo" por resultar convenientes desde el punto de vista estadístico sin que ello represente.

\*\* Reproduction and/or dissemination of part or all of the contents in any form is prohibited unless for non-profit use and with proper attribution. The opinions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily represent those of the International Fund for Agricultural Development (IFAD). The designations employed and the presentation of material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza



● **Informaciones Equipo Coordinador del Proyecto  
Para más antecedentes contactar a:**

**Coordinadora adjunta:**  
M. Ignacia Fernández

**Asistente de coordinación:**  
Daniela Miranda

Email: [cambiopobrezarural@rimisp.org](mailto:cambiopobrezarural@rimisp.org)  
[www.rimisp.org/cambiopobrezarural](http://www.rimisp.org/cambiopobrezarural)

● **Información Institucional Rimisp**

© Rimisp Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo  
Oficina Central Santiago de Chile  
Huelén 10, piso 6, Providencia

Email: [rimisp@rimisp.org](mailto:rimisp@rimisp.org)

Sitio Web: [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

Teléfono: (56 2) 2364557