



**VNiVERSIDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**Trabajo de Fin de Master presentado para la obtención del título de Master  
Universitario en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca**

**LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS  
COMO DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA:  
LOS CASOS DE ECUADOR Y PERÚ**

**Autor: Michel Rowland  
Tutor: Agustín Ferrero**

**Salamanca, Junio de 2015**

## Índice

### Índice de tablas y gráficos

1. Introducción	01
1.1. Planteamiento del problema	01
1.2. Justificación	04
1.3. Descripción	05
1.3.1. Selección de casos y período de estudio	05
1.3.2. Metodología y aportes	05
2. Marco Teórico	06
2.1. Cohesión social, contrato social y riesgo social	06
2.2. Estado de Bienestar	07
2.3. Políticas Públicas	10
2.3.1. Las características de una política pública	11
2.3.2. El ciclo de una política pública	12
2.4. Burocracia	13
3. Las Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe	14
3.1. Definición	14
3.2. Tipología de las TMC en América Latina y el Caribe	16
4. Análisis de casos	24
4.1. Antecedentes	24
4.1.1. Ecuador	24
4.1.2. Perú	26
4.2. Visión de Estado y normas legales que regulan las TMC	28
4.2.1. Ecuador	28
4.2.2. Perú	31
4.3. Políticas públicas aplicadas y visión social que las engloba	32
4.3.1. Ecuador	32
4.3.2. Perú	35
4.4. Agencias ejecutoras y distribución geográfica	39
4.4.1. Ecuador	39
4.4.2. Perú	40
4.5. Efectividad e impacto directo	40
4.5.1. Ecuador	40

4.5.2. Perú	44
5. Conclusiones	48
5.1. El enfoque político de las TMC	49
5.2. El enfoque técnico de las TMC	49
5.3. El estudio comparado de las TMC	50
Bibliografía	54

## Índice de Tablas y Gráficos

Tabla 1: América Latina (18 países): Personas en situación de pobreza e indigencia en 2005, 2012 y 2013 (En porcentajes)	03
Tabla 2: América Latina: Tipologías de Estado Social según etapas de formación de los sistemas de seguridad social	09
Tabla 3: Ciclo de las Políticas Públicas	12
Tabla 4: Ventajas y desventajas de las TMC	16
Tabla 5: Programas de Transferencias Condicionadas Monetarias en América Latina y el Caribe (1990 – 2015)	17
Tabla 6: Transferencias monetarias para el pago del Bono de Desarrollo Humano: (En millones de USD)	33
Tabla 7: Evolución del Presupuesto del BDH (En millones de USD)	33
Tabla 8: Beneficiarios BDH – Adultos Mayores – Personas con discapacidad	34
Tabla 9: Beneficiarios BDH por decil de ingreso per cápita del hogar	34
Tabla 10: Corresponsabilidades del Programa JUNTOS	37
Tabla 11: Transferencias a Hogares del Programa JUNTOS	38
Tabla 12: Indicadores de Desigualdad de Ingresos a Nivel Nacional (2007 – 2013)	41
Tabla 13: Población en situación de pobreza monetaria según ámbito geográfico (2004 – 2012)	45
Tabla 14: Índice de Desarrollo Humano en el ámbito de JUNTOS	46
Gráfico 1: Regiones del mundo: Coeficiente de Concentración de Gini (1997-2004) (Concentración del ingreso per cápita a partir de grupos decílicos)	02
Gráfico 2: Evolución de hogares afiliados y abonados al Programa JUNTOS (2005 - 2014)	38
Gráfico 3: Incidencia de la pobreza de consumo (1995-2014)	41

## Abreviaturas

BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BS	Bono Solidario
BDH	Bono de Desarrollo Humano
CDH	Crédito de Desarrollo Humano
CONADIS	Consejo Nacional de Discapacidades
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú
INFA	Instituto del Niño y la Familia
JUNTOS	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres
MBS	Ministerio de Bienestar Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODM	Objetivos del Milenio
PPS	Programa de Protección Social
SELBEN	Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales
SISFOH	Sistema Focalizado de Hogares
TICs	Tecnologías de Información y Comunicación
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
TMNC	Transferencias Monetarias No Condicionadas

# 1. Introducción

## 1.1. Planteamiento del problema

El desarrollo de un Estado de Bienestar en América Latina y el Caribe a semejanza de alguno de los modelos vigentes en Europa (Esping Andersen, 1993) ha sido un proyecto fallido en la mayoría de los países de la región a lo largo del siglo XX (Aponte Blank 2012a; Aponte Blank, 2012b; Filgueira, 2007). A pesar de los múltiples intentos por parte de gobiernos corporativistas, militares o nacional revolucionarios, no se han logrado construir modelos que repliquen plenamente a los ya establecidos en el viejo continente sino más bien modelos limitados que cubren parcialmente ciertas prestaciones sociales (Del Valle, 2010). Estos modelos de protección se expandieron desde los 30 hasta mediados de los años 70 del siglo pasado para posteriormente contraerse debido al ajuste estructural de los años 90.

Esta situación puede explicarse debido a la conjunción de una serie de factores: la resistencia de distintos grupos oligárquicos anclados en sus privilegios económicos, detentadores del poder político y renuentes a pactos sociales; la existencia de administraciones estatales carentes de autonomía, débiles en su gestión, y sin carrera civil; la ausencia de políticas públicas de largo alcance en lo económico, lo tributario, y lo social; y, la visión restringida y restrictiva de gobernantes y organismos internacionales y regionales de que el crecimiento económico puro y duro terminaría por combatir la pobreza y redistribuir la riqueza sin pasar por reformas sociales y fiscales.

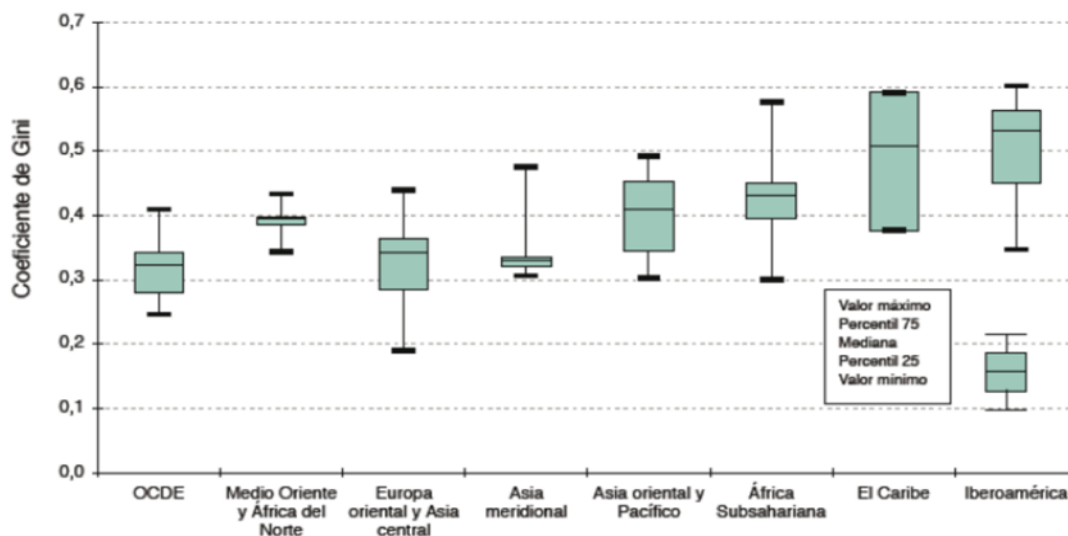
Con el paso de los años y frente a intensos procesos de reivindicación de actores sociales; la consolidación de la tercera ola democratizadora que se inició en la región; la llegada al poder de nuevos liderazgos orientados hacia posiciones ideológicas del “socialismo del siglo XXI”; el fracaso de las políticas de ajuste estructural del Consenso de Washington (Casilda Béjar, 2004); y, en consonancia con el punto anterior, el cambio gradual del discurso de los organismos internacionales y regionales respecto al crecimiento con equidad<sup>1</sup>, los gobiernos latinoamericanos modificaron su visión y empezaron a tomar medidas con el objeto de reducir los niveles de desigualdad económica, considerados los más altos del mundo (Christian Aid,

---

<sup>1</sup> Es importante destacar que la ONU inicia la medición del Índice de Desarrollo Humano a partir de 1999 y el Banco Mundial publica a partir del mismo año sus informes con un énfasis destacado en las políticas sociales. Ambos hechos representan un cambio de paradigma respecto a los conceptos de “desarrollo” y “progreso”. Como ejemplo de este cambio podemos citar el Proyecto “Voces de los Pobres” (1999) desarrollado por el Banco Mundial que sirvió para elaborar el Reporte Mundial 2000-2001 de dicha institución titulado *Pobreza y Desarrollo*.

2012) (Véase Gráfico 1), y enfrentar la pobreza que afecta a vastos sectores de la población (Caetano y de Armas, 2015) (Véase Tabla 1)<sup>2</sup>.

**Gráfico 1**  
**Regiones del mundo: Coeficiente de Concentración de Gini 1997-2004**  
**(Concentración del ingreso per cápita a partir de grupos decílicos)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y Banco Mundial, World Development Indicators.

El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

<sup>2</sup> La CEPAL clasifica como “pobre” a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza” o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. En el caso de la indigencia, la línea utilizada refleja únicamente el costo de satisfacer las necesidades de alimentación. La desigualdad hace referencia a la distribución de ingresos y activos. (Véase Di Virgilio, María Mercedes et al 2010:12).

**Tabla 1**  
**América Latina (18 países): Personas en situación de pobreza e indigencia en 2005, 2012 y 2013**  
**(En porcentajes)**

País	Alrededor de 2005			Alrededor de 2012			2013		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina <sup>a</sup>	2006	24,8	9,6	2012	4,3	1,7	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	63,9	34,7	2011	36,3	18,7	...	...	...
Brasil	2005	36,4	10,7	2012	18,6	5,4	2013	18,0	5,9
Chile	2006	13,7	3,2	2011	10,9	3,1	2013	7,8	2,5
Colombia <sup>b</sup>	2005	45,2	13,9	2012	32,9	10,4	2013	30,7	9,1
Costa Rica <sup>c</sup>	2005	21,1	7,0	2012	17,8	7,3	2013	17,7	7,2
Ecuador	2005	48,3	21,2	2011	35,3	13,8	2013	33,6	12,0
El Salvador	2004	47,5	19,0	2012	45,3	13,5	2013	40,9	12,5
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2007	68,9	45,6	2010	69,2	45,6	...	...	...
México	2006	31,7	8,7	2012	37,1	14,2	...	...	...
Nicaragua	2005	61,9	31,9	2009	58,3	29,5	...	...	...
Panamá	2005	31,0	14,1	2011	24,0	11,3	2013	23,2	12,2
Paraguay	2005	56,9	27,6	2011	49,6	28,0	2013	40,7	19,2
Perú <sup>d</sup>	2003	52,5	21,4	2012	25,8	6,0	2013	23,9	4,7
República Dominicana	2005	47,5	24,6	2012	41,2	20,0	2013	40,7	20,2
Uruguay <sup>e</sup>	2005	18,8	4,1	2012	6,1	1,2	2013	5,7	0,9
Venezuela (República Bolivariana de)	2005	37,1	15,9	2012 <sup>e</sup>	25,4	7,1	2013 <sup>e</sup>	32,1	9,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a Área urbana. b Cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia. c Las cifras de 2012 y 2013 no son estrictamente comparables con las de años anteriores. d Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. e Cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República Bolivariana de Venezuela. Las cifras de 2012 y 2013 no son comparables con las de años anteriores.

Surge entonces una primera tendencia. La lucha en contra de la pobreza y la reducción de la desigualdad en América Latina es ahora una política pública importante en la agenda de todos los gobiernos de la región, sin importar la orientación ideológica, el modelo de desarrollo aplicado o las dimensiones de la economía. Las políticas denominada *pro pobres* se han convertido en una prioridad de los Estados latinoamericanos (Antón Pérez et al, 2009).

Surge una segunda tendencia. Tras años de largos debates sobre la mejor forma de combatir la pobreza y la desigualdad que se traducían en voluminosos informes en el mejor de los casos o en experimentos fallidos y con altos costos para la población objetivo en el peor, se ha identificado un mecanismo que, sin ser necesariamente el mejor, ni el único, permite a las familias más desfavorecidas de los países que lo aplican, reducir sus niveles de pobreza y las ayudan a construir mejores capacidades humanas.

Se trata de las Transferencias Monetarias Condicionadas o Programas de Transferencias Condicionadas (TMC de aquí en adelante). Las TMC que 22 países de la región aplican, son transferencias de dinero que se realizan directamente a las familias beneficiadas y que buscan cubrir ciertas brechas en salud y educación; facilitar la inclusión económica de los sectores de



la población más afectados por la pobreza; y alentar la creación de capacidades humanas como objetivos principales (CEPAL, 2014).

Se pretende dejar atrás el asistencialismo y la dependencia que generaban políticas anteriores ya que las familias están obligadas a cumplir con ciertos requisitos mínimos para acogerse a las TMC. Dejan por lo tanto de ser sujetos pasivos de asistencia y se vuelven ciudadanos visibles, personas responsables de su futuro y sujetos reconocidos por el Estado<sup>3</sup>. Las TMC vendrían así a ser un mecanismo que reconoce derechos y amplía capacidades simultáneamente en la línea propuesta por el Premio Nobel Amartya Sen, inspirador del Índice de Desarrollo Humano.

Por otra parte, las TMC obligan a que la burocracia estatal se reorganice y adapte al nuevo proceso de redistribución de recursos. Viejas agencias se han remodelado o se han creado nuevas para hacer frente al reto de canalizar los importantes recursos financieros que se destinan a las TMC tal como se podrá apreciar en el análisis de casos.

El mecanismo de asignación directa de recursos financieros también ha roto con paradigmas anteriores cuando todos los recursos se manejaban desde las instituciones del Estado. Se considera que las TMC garantizan que la ayuda estatal llegue efectivamente a manos de quienes la requieren. Otros estudiosos son escépticos respecto a esta decisión ya que aumenta los riesgos del uso clientelar de los recursos del Estado. El debate está abierto. En todo caso, la gran mayoría de investigadores no cuestionan la existencia de las TMC, sino que, mas bien, buscan entender su intencionalidad y el marco en el que se aplican (Draibe y Riesco, 2009).

## **1.2. Justificación**

Las TMC han adquirido relevancia en los últimos años en América Latina por su extensión a nivel de la región; por su impacto sobre el nivel de pobreza y desigualdad de amplios grupos poblacionales; por su utilización como una política pública específica dentro del campo social por parte de gobiernos de diferentes tendencias ideológicas; y, por el desarrollo de nuevas líneas de interacción entre el Estado y los ciudadanos beneficiarios de ellas. Se cuenta además con una extensa y detallada bibliografía que se ha desarrollado a lo largo de los últimos quince años. Las TMC llegaron para quedarse y por lo tanto merecen y deben analizarse más en detalle desde una perspectiva multisectorial que abarque la ciencia política, la administración pública y la economía.

---

<sup>3</sup> En Perú, el Programa Juntos incluye la entrega de documentos de identidad a los beneficiarios que no cuentan con él.

El estudio de las TMC nos permitirá así conocer el tipo de Estado que se quiere promover (¿Estado de Bienestar o Estado Social?); la legislación desarrollada para volverlas operativas (¿normas constitucionales, leyes o decretos?); la forma cómo se ejecutan y la visión de cambio social que las inspiran (¿políticas públicas discrecionales “top-down” o participativas “bottom-up”?); su distribución geográfica (¿políticas nacionales, regionales o locales?); las entidades que las administran (¿agencias autónomas o ministerios dependientes?); y, el impacto directo sobre la pobreza y desigualdad que afecta a la región (¿reducción estructural o coyuntural?).

En última instancia, el análisis que ejecutaremos nos permitirá entender la lógica de la acción pública para enfrentar el riesgo social en los casos que serán analizados.

### **1.3. Descripción**

#### **1.3.1. Selección de casos y período de estudio**

Dada la amplitud del universo que se podría estudiar y el alcance limitado de este trabajo, se han escogido dos casos cercanos en su geografía, disímiles en la orientación ideológica y económica de sus gobiernos y con acuciantes problemas comunes de desigualdad y pobreza como son Ecuador y Perú.

La primera escogencia obedece a la nacionalidad del autor de este trabajo, a su interés por la consecución de los Objetivos del Milenio (ODM de aquí en adelante) y el escaso estudio sobre políticas públicas sociales que enfrenten el tema de la desigualdad social y la reducción efectiva de la pobreza en Ecuador. La segunda escogencia obedece al interés de efectuar un análisis comparado con un caso cercano que permita evaluar con mayor perspectiva y neutralidad los aciertos y errores de cada uno de los modelos de TMC.

En cuanto a la temporalidad, se ha escogido el período 1998 – 2014 para el caso de Ecuador y el período 2005 – 2014 para el caso peruano dado que es en los años en los que se crean y desarrollan las TMC respectivamente.

#### **1.3.2. Metodología y aportes**

Se pretende desarrollar una investigación empírico descriptiva con intención de volverse empírico-explicativa más adelante y se recurrirá al método comparado a través del análisis de los casos señalados. Se aspira a realizar un rastreo de procesos y se espera al final de esta investigación:

- Identificar la visión de Estado que inspira a las TMC.
- Identificar la normativa que regula las TMC.

- Realizar una breve evaluación de las políticas públicas y las áreas burocráticas que administran las TMC.
- Contar con una imagen más clara del rol que cumplen y pueden cumplir las TMC en la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad.

## **2. Marco Teórico**

### **2.1. Cohesión social, contrato social y riesgo social**

Desde el punto de vista sociológico puede definirse a la cohesión social como el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común (Sojo, 2007). Dicha cohesión se construye sobre el capital social que es el patrimonio simbólico de la sociedad en términos de la capacidad de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten construir la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato (Urteaga, 2013).

Sin embargo, el capital social es condición necesaria pero no suficiente. Debe darse la integración social que es el proceso por medio del cual las personas participan del nivel mínimo de bienestar consistente con el desarrollo alcanzado en un país. Por su parte, la inclusión social puede considerarse una forma ampliada de la integración. En lugar de poner el acento solo en la obligatoriedad de incorporarse a una estructura estatal de bienestar, se asume que ésta realizará el mayor esfuerzo posible por incorporar a la mayor cantidad posible de personas a dicho bienestar.

La cohesión social construida sobre los pilares del capital social, la integración social y la inclusión social es la interacción entre los mecanismos instituidos por las entidades públicas que promueven el bienestar y las respuestas, percepciones y actitudes de la ciudadanía frente al modo en que ellas operan. La cohesión social es un fin y un medio a la vez. Como fin, es objetivo de las políticas públicas, en la medida que estas apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, como aportantes al bienestar y como beneficiarios de éste. Pero la cohesión social también es un medio, y esto en más de un sentido, para que una sociedad funcione de manera adecuada y sus miembros se sientan parte de ella (Sojo, 2007:14-17).

Las políticas de largo plazo que aspiran a ampliar capacidades, igualar oportunidades y compensar inequidades o discapacidades requieren de un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad, y un contrato de tal naturaleza supone el apoyo de una amplia gama de actores,

dispuestos a negociar y construir acuerdos. Con tal fin, los actores idealmente deberían sentirse parte de una colectividad y estar dispuestos a ceder parte de sus intereses personales para beneficio del conjunto. Es aquí donde, más allá de la mayor o menor voluntad de los ciudadanos, el Estado debe actuar a través de los modelos de bienestar para enfrentar el riesgo social.

Todas las personas atraviesan por situaciones de riesgo en lo que respecta a su bienestar material y emocional, y lo hacen a causa de las más diversas circunstancias y situaciones. Reconocemos dichas situaciones en nuestro propio entorno y sabemos que, en ciertas etapas de nuestras vidas, estamos más expuestos a cierta cantidad y calidad de riesgos sociales. Así, la idea de riesgo social no remite a la presencia o ausencia de riesgo en forma más o menos aleatoria, sino a la idea de situaciones recurrentes en las que es posible identificar elementos de vulnerabilidad ligados a ciertos criterios (ciclo vital, nivel educativo, actividad laboral, clase social, sexo, etc) (Filgueira, 2007).

Frente a este riesgo social existen respuestas desde el Estado a través de políticas públicas específicas. Aquí es donde aparece el Estado de Bienestar.

## **2.2. Estado de Bienestar**

El término Estado de Bienestar fue mencionado por primera vez en 1942 en el documento conocido como “Primer Informe Beveridge”<sup>4</sup>. Posteriormente se definió el término como el conjunto de actividades desarrolladas por los Estados que guardan relación con la búsqueda de finalidades sociales y redistributivas a través del presupuesto del Estado con el objeto de reducir el riesgo social. Se refiere, por tanto, a la actividad pública desarrollada en cuatro áreas: 1) transferencias en dinero (por ejemplo subsidios de desempleo o vejez), 2) cuidados sanitarios (un sistema de salud universal y gratuito), 3) servicios de educación (garantizar el acceso al conocimiento de todos los ciudadanos) y 4) provisión de vivienda, alimentación y otros servicios asistenciales (Fernández Sánchez, 2015).

De acuerdo con las reflexiones planteadas por el sociólogo danés Esping Andersen (1993) existen tres sistemas de bienestar en Europa en donde interactúan el Estado, las empresas y las familias. El primero es el Estado de Bienestar liberal-anglosajón, en donde los subsidios son orientados hacia los más desfavorecidos (Reino Unido). El segundo es el Estado de Bienestar conservador-corporativo donde se busca preservar el status de ciertos grupos privilegiados (Alemania, Austria, Francia). El tercero es el Estado de Bienestar Socialdemócrata donde se garantiza una igualdad universal de alto nivel en cuanto a la cobertura de prestaciones (países

---

<sup>4</sup> Informe encargado por el Gobierno Británico al autor para preparar la reconstrucción del país tras la Segunda Guerra Mundial. (Véase Beveridge, 1942).

nórdicos). A estos se ha añadido un cuarto sistema denominado Estado de Bienestar de Europa del Sur que es un modelo mixto a medio camino entre el anglosajón y el corporativo y que funciona en base a mecanismos solidarios informales y al carácter particularista y clientelista del Estado (España, Portugal, Grecia, e Italia) (Ferraro, 2009: 153-160).

En el caso de América Latina los primeros esbozos de un Estado de Bienestar se dieron a partir de la primera mitad del siglo XX. En mayor o menor medida los modelos de protección social latinoamericano se construyeron sobre el empleo formal y garantizaban dos tipos básicos de prestaciones: 1) asistencia a la salud, individual y curativa, y 2) jubilaciones, pensiones y beneficios por accidentes de trabajo. El tercer pilar fundamental relativo a protección contra el desempleo fue garantizado en pocos países y de manera limitada.

Se considera que el modelo de bienestar que se aplicó hasta la década de 1970 en América Latina fue un modelo que combinaba la tradición corporativa continental con rasgos del modelo de Europa del Sur tales como el desarrollo de fondos creados y destinados para grupos específicos (militares, empleados públicos, empleados del sector privado); la presencia de redes clientelares; y, la existencia de familias extendidas que actúan como una red de seguridad social sobre todo para niños y ancianos pobres. Los modelos son protectores pero no redistributivos, pues mantienen la posición: “tanto aportas, tanto obtienes”. La redistribución de recursos entre los sectores de la población y la movilidad social entre sectores ocurrieron más bien por las políticas económicas orientadas hacia la industrialización, de expansión del empleo, y por modelos de tributación más progresivos (Fonseca, 2006:5-6).

Al interior de la región, los estudiosos establecen diferencias. Barba Solano (2004) y Filgueira (2007) se refieren a regímenes ‘universalistas’ (incluye a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica), ‘duales’ (Brasil, México, Colombia y Venezuela) y ‘excluyentes’ (la mayoría de los países de Centroamérica -con excepción de Costa Rica y Panamá- y Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay). Los regímenes duales y excluyentes de la región se destacan por una heterogeneidad étnico-cultural, el carácter regresivo de los sistemas de protección social (mayor en los segundos) y el fuerte grado de informalidad de los mercados laborales.

Por su parte Aponte Blank (2012b) recoge los aportes de Filgueira y Mesa Santos:

**Tabla 2**  
**América Latina: Tipologías de Estado Social según etapas de formación de los sistemas de seguridad social**

Tipos de Estado Social (Filgueira)	Países según etapas de formación de los sistemas de Seguridad Social (Mesa – Lago)
Estados Sociales Universales Estratificados	Pioneros (años 20 y 30)
Chile	Argentina
Argentina	Uruguay
Uruguay	Costa Rica
Costa Rica	Brasil
	Cuba
Estados Sociales Duales	Intermedios (años 40 y 50)
Panamá	Panamá
México	México
Venezuela	Venezuela
Colombia	Colombia
Perú	Perú
Brasil	Ecuador
	Bolivia
Estados Sociales Excluyentes)	Tardíos (años 60 y 70)
Ecuador	República Dominicana
República Dominicana	El Salvador
El Salvador	Paraguay
Paraguay	Honduras
Honduras	Guatemala
Bolivia	Nicaragua
Guatemala	Haití
Nicaragua	
Haití	

Fuente: Aponte Blank, 2012b:34-35.

Hubo un cambio en el modelo en toda América Latina a partir de 1980 con la crisis de la deuda y la reducción del gasto público, las tasas de cobertura social se estancaron o declinaron, la legislación laboral fue remplazada o eliminada. Se pasó a un modelo en donde ciertos grupos mantenían sus privilegios<sup>5</sup>, se privatizaron o semiprivatizaron los sistemas de pensiones<sup>6</sup>, recurriendo así al mercado para enfrentar la precariedad social. Barrientos (2004) sostiene que en las últimas dos décadas América Latina pasó de un régimen de bienestar conservador-informal a otro liberal-informal. El primero compartía rasgos con los corporativos conservadores identificados por Esping-Andersen (1993) en Europa (sistemas estratificados de seguridad social asociados al empleo formal). El segundo se da como consecuencia de la transformación del modelo sustitutivo de importaciones por un modelo orientado hacia el

<sup>5</sup> Vale la pena citar el caso ecuatoriano para ilustrar esta situación. Las Fuerzas Armadas y la Policía cuentan con sus propios institutos de seguridad social independientes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los maestros y diplomáticos cuentan con sus propios Fondos de Pensiones y Cobertura Médica. El Gobierno actual busca integrar estos fondos al sistema general en un intento por fortalecerlo y capitalizarlo.

<sup>6</sup> Chile realizó un agresivo plan de privatización de los fondos de pensiones durante la Dictadura del General Pinochet pero no se privatizaron las pensiones de las de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional por su oposición al cambio.

crecimiento del sector externo en un contexto de fuerte autoritarismo y debilidad para encarar procesos de oposición a las reformas. De allí que los riesgos afrontados colectivamente se redujeron y las políticas públicas se replegaron.

A partir del año 2000, con el cambio de paradigmas de los organismos internacionales y regionales respecto al modelo económico y social a seguir y la llegada progresiva al poder de gobiernos que apoyaban una mayor presencia del Estado en la vida económica, social y política de los países, empieza a revisarse el modelo liberal-informal mencionado. Los Presidentes Lula (Brasil), Chávez (Venezuela), Morales (Bolivia), Correa (Ecuador), los esposos Kirchner (Argentina), Tabaré Vázquez y Mujica (Uruguay), Lugo (Paraguay) ponen en marcha políticas públicas con una renovada matriz Estado céntrica (Cavarozzi, 1996) orientadas hacia el control del riesgo social.

### **2.3. Políticas Públicas<sup>7</sup>**

Toda política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, apunta a la resolución de un problema colectivo reconocido como tal en la agenda gubernamental y representa la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como no aceptable.

Es importante señalar que no es el poder político como tal sino su capacidad para resolver los problemas colectivos lo que constituye el objeto esencial del análisis de políticas públicas. La noción de política pública hace referencia por tanto a las interacciones, alianzas, y conflictos -en un marco institucional específico- entre los diferentes actores públicos y privados para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada.

Repasemos algunas definiciones de política pública para aprehender mejor el concepto:

- “Una política pública es lo que gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1972).
- “Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Meny y Thoenig, 1992: 130)
- “Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en las que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo” (Lemieux, 1995: 7).

La definición que propone Joan Subirats et al (2012:38) y con la que se trabajará es la siguiente:

---

<sup>7</sup> La reflexión sobre el concepto de “Política Pública” se construye con base en Subirats et al, 2012:35-50 y Meny y Thoenig, 1992:89-108.

“Una política pública son un conjunto de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver (...) un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar determinadas conductas de grupos sociales específicos”.

### 2.3.1. Las características de una política pública

Las características son las siguientes:

- a) *Un contenido.* La actividad pública se identifica bajo la forma de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos u “outcomes” son los que el analista examina como problema de investigación.
- b) *Un programa.* Una política pública no se reduce a una actividad concreta considerada aisladamente. Detrás de un acto o de un conjunto de actos existe un marco más general en el que se integran todos ellos. El marco puede estar o no explícitamente definido (por ejemplo a través de una norma o un discurso) pero en teoría debe existir una estructura relativamente permanente de referencia u orientación en torno a la cual se articulan las acciones.
- c) *Un factor de coerción.* La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria con la que cuenta el actor gubernamental o privado autorizado. En otras palabras, éstos poseen una legitimidad basada en la legalidad vigente y en el monopolio de la fuerza. Por ello el acto público en teoría se impone a la colectividad aunque ésta en la práctica, puede eventualmente oponerse y obligar a que se modifique la agenda pública.
- d) *Una competencia social.* Una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. El analista debe identificar a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental (tanto los grupos objetivo como los beneficiarios finales).
- e) *Una orientación normativa.* Se presupone que la actividad pública no es un conjunto de respuestas aleatorias a un problema determinado, sino que, al contrario, es la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, debe asumir y de las que es responsable. Los actos traducen orientaciones; intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores.

Es importante recalcar que en toda política pública subyace una “teoría del cambio social” y que es relevante identificarla para entender su intencionalidad. Teoría significa que una



relación de causa – efecto está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública considerada y que impactarán sobre el entramado social. El decisor gubernamental es un operador que aspira a que su intervención produzca una consecuencia determinada. El analista por lo tanto deberá identificar y reconstruir las relaciones y consecuencias a través del estudio del contenido de una política pública (Meny y Thoenig, 1992: 96).

### 2.3.2. El ciclo de una política pública

Muchos autores han tratado de esquematizar el desarrollo de los procesos de decisión y puesta en práctica de las políticas públicas. La idea general que surge de la bibliografía disponible es la de un “ciclo” de las políticas públicas que se inicia con el surgimiento de un problema y se prolonga hasta la evaluación de los resultados producidos. A continuación se presenta de manera gráfica dicho ciclo.

**Tabla 3**  
**Ciclo de las Políticas Públicas**

<b>Secuencia</b>	<b>Fase 1</b>	<b>Fase 2</b>	<b>Fase 3</b>	<b>Fase 4</b>	<b>Fase 5</b>
Terminología	Surgen los problemas	Inclusión en la agenda	Formulación de la política	Ejecución de la política	Evaluación de la política
Contenido	Percepción del problema. Definición del problema e identificación de sus causas posibles. Representación del problema. Demanda de acción pública.	Selección de los problemas prioritarios. Inserción del problema en el marco normativo. Elaboración de la respuesta de los poderes públicos al problema.	Diseño de la política pública. Definición de la(s) solución(es) adaptadas al problema y aceptables. Proceso de contraste entre las soluciones ideales y los medios disponibles. Selección de los instrumentos de acción.	Aplicación de las soluciones seleccionadas. Acciones de los agentes a cargo de la ejecución.	Determinación de los posibles efectos de la política. Evaluación de la eficiencia, eficacia y pertinencia de lo realizado respecto al problema inicial.
Cuestionamientos del analista	¿Cómo se ha tomado conciencia del problema?	¿Cuáles son los factores que han llevado al Gobierno a actuar ante el problema?	¿Cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por el Gobierno? ¿Qué proceso se ha seguido para formular dichas soluciones?	¿Se han aplicado las decisiones del Gobierno?	¿Cuáles han sido los efectos directos e indirectos de la política?

Fuente: Joan Subirats et al. 2012:45

El análisis de las políticas públicas desde la perspectiva cíclica tiene sus ventajas y desventajas. Las ventajas son las siguientes: 1) Permite tomar en consideración la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso. 2) La posibilidad de identificar en cada una de las etapas, los retos y los actores implicados reduciendo así la complejidad del análisis. 3) La formulación en cada una de las etapas de cuestiones analíticas, hipótesis y teorías parciales permite mejorar el análisis en función de las diferentes perspectivas disciplinares

utilizadas y permite desarrollar sub disciplinas tales como “diseño de políticas”, “implementación de políticas”, o “evaluación de políticas”.

Las desventajas son: 1) El análisis cíclico puede inducir al error porque a veces el desarrollo cronológico de la política pública no coincide con las diferentes etapas del proceso. 2) Existe el riesgo de establecer de manera forzosa relaciones de causa – efecto y dar así una coherencia artificial a la política pública. 3) El modelo cíclico de la política pública tiene como marco una interpretación legalista de la acción pública (perspectiva top-down) centrada en la acción del Estado y no toma en cuenta el punto de vista de los actores sociales y su contexto (visión bottom-up). Muchas veces como lo señalan Joan Subirats et al (2002:49) “las soluciones buscan problemas (...) Un servicio estatal que corra el riesgo de ser desmantelado buscará un nuevo problema para poder subsistir”. 4) La perspectiva cíclica impide considerar casos de ciclos simultáneos o incompletos.

#### **2.4. Burocracia**

Para poner en práctica las políticas públicas se requiere que un Estado cuente con un cuerpo de servidores capaces de diseñarlas, ejecutarlas y evaluarlas. Asumimos aquí que las decisiones que se toman dentro de este proceso responden, en principio, a la lógica de una burocracia tal como la entendía Weber:

“El tipo de dominación legal propio de la sociedad capitalista moderna es el burocrático racional. El Estado debe regirse por un ordenamiento jurídico que contemple reglas de actuación abstractas y que establezcan derechos y deberes de manera abstracta, impersonal. Asimismo el poder debe administrarse a partir de una autoridad burocrática organizada según el principio de la jerarquía administrativa. Los funcionarios que trabajan para el Estado lo hacen de manera profesional, son seleccionados por sus méritos y capacidades y basan su actuación en un saber especializado. Toda la actuación burocrática debe hacerse por escrito (...), lo que asegura la sujeción de su actuación al derecho vigente y por lo tanto a la no arbitrariedad y la neutralidad del proceso” (Sanz, 2006:477).

Ahora bien, es importante señalar que las instituciones públicas en América Latina y el Caribe se han visto afectadas desde su creación por problemas estructurales tales como la baja profesionalización y el clientelismo (Ferraro, 2009:134). A partir de la década del 90 del siglo pasado se vieron además afectadas por el neogerencialismo que buscaba reducir las dimensiones, atribuciones y responsabilidades del Estado en América Latina y el Caribe a través de la “reinención del gobierno” (Osborne y Gaebler, 1994). El Consenso de Washington llevó a imponer una lógica de “mínimos” en términos de burocracia: mínimos recursos, mínimo personal, mínima administración en el manejo de los temas públicos y la utilización de técnicas de la empresa privada para enfrentar los dilemas públicos (Casilda Béjar, 2004).

Tuvo que transcurrir una década (que algunos llaman “perdida”) de ensayo y error; acumularse a gran escala “zonas marrones” donde el Estado de Derecho no existe (O’Donnell,1999); y estallar graves conflictos sociales producto de las extremas desigualdades presentes en la región para que los gobiernos latinoamericanos tomaran cartas en el asunto o fueran remplazados por nuevas fuerzas políticas que prometían vientos de cambio para enfrentar la “larga noche neoliberal”<sup>8</sup>. Pasemos a analizar entonces las TMC y las instituciones que las administran en estos contextos particulares.

### **3. Las Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe**

#### **3.1. Definición**

Según Draibe y Riesco (2009:26-27) las TMC latinoamericanas son programas que operan con condicionalidades, o sea, la entrega del beneficio tiene como contrapartida el cumplimiento por parte de los miembros de la familia, de ciertos requisitos en las áreas de la educación (matrícula y asistencia mínima a las clases), salud (asistencia regular a los servicios de salud), nutrición y, en ciertos casos, capacitación y busca de trabajo. Un diseño tal corresponde al doble objetivo de estos programas: el alivio inmediato de la pobreza (objetivo a corto plazo) y la reducción de la pobreza futura, a través del aumento del capital humano de los miembros más jóvenes de las familias (objetivo a largo plazo).

Las TMC operan como subsidio a la demanda, con el objetivo de cambiar los comportamientos individuales, estabilizar el consumo familiar e incentivar el acceso de los niños y adolescentes a los servicios sociales básicos. Las TMC se enfocan la familia, no en cada uno de sus miembros individualmente, y la entrega del beneficio se hace preferentemente a la madre de la familia. Su público objetivo específico está constituido por familias en extrema pobreza con hijos en edad escolar.

Por su parte, el Proyecto Capital (2007) señala que las TMC buscan brindar ayuda económica a las familias pobres con niños, con jefes de hogar desocupados, con mujeres gestantes, con personas con discapacidad, o parte de minorías marginadas, con el fin de fomentar procesos de estabilización económica y de inclusión social, asegurando a la vez la asistencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos; la incorporación de los beneficiarios a la educación formal; su participación en cursos de capacitación laboral que

---

<sup>8</sup> Expresión acuñada por el Presidente ecuatoriano Rafael Correa para referirse a la etapa anterior a su gobierno.

coadyuven a una incorporación/reincorporación socio-económica; y a veces su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios.

El investigador francés Brune Lautier (2011:254-261) señala que las TMC tienen ocho características como política pública.

*Beneficiarios:* Suelen estar destinadas a familias con niños en situación de extrema pobreza en general. Ello genera debates en cuanto al umbral para calificar a las familias como pobres, la identificación de las familias potencialmente beneficiarias y la exclusión de ciertos grupos vulnerables (solteros y viudos, parejas sin hijos, personas desplazadas o mal identificadas).

*Alcance:* Son de condicionalidad limitada ya que se enfocan en gran parte en educación y salud. Excepcionalmente en identificación, empleo y ayuda psicológica (existe un énfasis en formación de capital humano).

*Monto:* Los montos de ayuda son relativamente bajos para el contexto (van de USD 20 a USD 50 por mes).

*Cobertura:* El porcentaje de la población beneficiada es muy variable (de 3% en Nicaragua a 44,3% en Ecuador; 24,6% en México, 26,4% en Brasil). Y con respecto al porcentaje del PIB de cada país varía de 0,04% (Nicaragua, El Salvador), pasando por el 0,47% (Brasil), el 0,51% (México) y llega al 1,17% (Ecuador) (Cecchini y Madariaga, 2011:107-109).

*Naturaleza:* Las TMC sobreviven a las alternancias electorales y no se pueden asimilar a las políticas clientelistas tradicionales, sean de caciques locales o del Estado central. Con el tiempo cambiaron de ser un medio para paliar discriminaciones económicas y sociales a convertirse en un verdadero derecho social. De hecho, se plantea actualmente en varios países el surgimiento de un “derecho del ciudadano a la asistencia”.

*Efectividad:* La focalización de las TMC se evalúa en general como satisfactoria en la medida en que llega efectivamente a los “más pobres”. Según un informe de CEPAL (2007), el 80% de las TMC llega a los dos quintiles más pobres de los países latinoamericanos.

*Impacto:* El impacto en términos de “producción de capital humano” es real. Los resultados respecto a tasas de la escolaridad y los indicadores sanitarios son en general positivos y pueden medirse a corto plazo. Más complejo es medir sus impactos a largo plazo en cuanto a productividad económica o crecimiento del PIB de un país<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Aquí surge la pregunta: ¿Deben evaluarse por lo tanto las políticas sociales exclusivamente desde la perspectiva del crecimiento económico? El autor del presente trabajo cree que no ya que se puede incurrir en una lógica reduccionista.

*Duración:* Los efectos sobre la vulnerabilidad son todavía poco claros y es imposible hasta ahora medir el impacto de la cesación de las TMC en un país. A pesar de que Perú, México y Brasil han fijado límites temporales para la ayuda no los han aplicado hasta ahora bajo la figura de renovaciones automáticas. Se crea así una categoría de asistidos permanentes cuya gestión en términos de política pública y gestión política representa un gran reto a futuro para los países de la región.

A continuación se presenta una tabla que resume las ventajas y desventajas de las TMC:

**Tabla 4**  
**Ventajas y desventajas de las TMC**

<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
Aumenta la inversión pública en el capital humano de los sectores más pobres de la sociedad.	El costo alto y tiempo largo que toma diseñar e implementar el programa hasta que llega a su capacidad total.
Otorgan a la familia la responsabilidad de su propio progreso dándoles la oportunidad de tomar decisiones a través de la corresponsabilidad.	La dependencia de los beneficiarios de los programas.
Las familias obtienen cierta autonomía y discrecionalidad para decidir cómo gastar su dinero.	Resulta complejo que los recursos sean específicamente destinados a aquello que estaba previsto.
Permiten solucionar el problema de la información asimétrica dado que las familias tienen mejor información sobre sus propias necesidades que el gobierno.	Se estimula la demanda pero no necesariamente la oferta, generando falencias en la prestación de servicios desde el Estado.
Posibilita una mayor focalización en los pobres que los subsidios generales o las inversiones en infraestructura.	No existen garantías de que el estímulo para aumentar el capital humano se refleje automáticamente en niños más educados, más saludables y mejor nutridos.
Se establece una red de protección social necesaria, tanto en una crisis como en tiempos normales.	Existen altos riesgos de corrupción y clientelismo generados por la discrecionalidad en la selección de beneficiarios.

Fuente: Aranguren, Carmen (2010). *Programas de transferencias monetarias condicionadas ¿qué son?* en <http://ziglablog.com.ar/2010/08/26/programas-de-transferencia-monetaria-condicionada/>

### **3.2. Tipología de las TMC en América Latina y el Caribe**

Las TMC se han convertido desde la década de los 90 del siglo pasado en uno de los instrumentos más importantes dentro de las estrategias de reducción de la pobreza y la desigualdad de la región (Cecchini y Madariaga, 2011:11-12). Hoy en día las aplican 22 países de la región independientemente de su nivel de desarrollo humano, orientación ideológica o posición económica relativa. A continuación se presenta una tabla que presenta las TMC que se aplicaron o se aplican en cada uno de los países.

**Tabla 5**  
**Programas de Transferencias Condicionadas Monetarias en América Latina y el Caribe (1990 – 2015)**

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Nombre</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Alcance</b>	<b>Entidad responsable</b>	<b>Origen fondos</b>
Argentina	2002-2005	• Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	• Familias sin trabajo, con hijos menores de 18 años, hijos discapacitados o mujeres embarazadas	• Empleo / Salud / Educación.	• Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.	• Gobierno Nacional – BID.
	2005-2010	• Familias por la Inclusión Social	• Familias con hijos menores de 19 años, discapacitados o mujeres embarazadas.	• Salud / Educación / Emprendimientos / Participación social.	• Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.	• Gobierno Nacional – BID.
	2005-	• Programa de Ciudadanía Porteña	• Hogares de Buenos Aires en situación de pobreza. Énfasis en hogares con embarazadas y menores de 18 años, discapacitados y/o adultos mayores.	• Salud / Educación / Documentación.	• Dirección General de Ciudadanía Porteña.	• Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
	2009-	• Asignación Universal por Hijo para Protección Social	• Familias con hijos menores de 18 años y/o embarazadas que se encuentren desocupados/as o se desempeñen en la economía informal. Empleados domésticos con ingresos menores al salario mínimo.	• Salud / Educación.	• Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)	• Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino; Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.
Belice	2011-	• Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST)	• Hogares en situación de pobreza.	• Salud / Educación.	• Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Alivio de la Pobreza	
Bolivia (1)	2006-	• Bono Juancito Pinto	• Asistentes a escuelas públicas de educación formal, juvenil alternativa y especial.	• Educación.	• Ministerio de Educación.	• Gobierno Plurinacional.
	2009-	• Bono Juana Azurduy	• Mujeres embarazadas.	• Salud.	• Ministerio de Salud y Deportes	• Gobierno Plurinacional / BID /BM.
Brasil	1997-2005	• Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	• Familias no-pobres (renta mensual per cápita superior a R\$140) con hijos menores de 16 años que	• Prevención trabajo infantil.	• Ministerio de Desenvolvimento	• Gobierno Federal.

	2001-2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolsa Alimentação</li> </ul>	<p>presentan situaciones de trabajo infantil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza con hijos entre 0 y 6 años y/o mujeres embarazadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud.</li> </ul>	<p>Social e Combate a Fome.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Saúde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Federal.</li> </ul>
	2001-2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolsa Escola</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza con niños/as entre 6 y 15 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Federal.</li> </ul>
	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartão Alimentação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en extrema pobreza con hijos entre 0 y 6 años y/o mujeres embarazadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación / Salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Federal.</li> </ul>
	2003-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolsa Familia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Unifica los programas anteriores en uno solo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación / Salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Federal.</li> </ul>
	2011-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Bolsa Verde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza que ejercen actividades de conservación de los recursos naturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medio Ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Medio Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Federal.</li> </ul>
Chile	2002-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chile Solidario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias y personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación / Salud/ Inserción laboral femenina / Apoyo psicosocial / Protección social / Subsidio agua potable / Subsidio documentación / Pensión Básica Solidaria (PBS) / Subsidio Único Familiar (SUF).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Desarrollo Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional.</li> </ul>
	2012-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso Ético Familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hogares en situación de extrema pobreza (cuyo puntaje de la Ficha de Protección Social es menor a 4.213).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud / Educación / Inserción laboral femenina.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Desarrollo Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional.</li> </ul>
Colombia	2001-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más Familias en Acción (Se unificó con Red Juntos en 2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, en condición de desplazamiento o indígenas con hijos menores de 18 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud / Educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República / Departamento Administrativo para la Prosperidad Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional / BID / BM.</li> </ul>
	2005-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias de Bogotá Distrito Capital en situación de pobreza no indigente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio educativo / Subsidio transportes.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá.</li> </ul>

	2007-  2011-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red Unidos (Ex Red Juntos)</li> <li>• Ingreso para la Prosperidad Social (Apoyo a Red Unidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• con niños/as menores de 19 que asisten entre 6o. y 11o. grado.</li> <li>• 1,5 millón de familias en situación de extrema pobreza y/o en condición de desplazamiento.</li> <li>• Jefes de hogar o cónyuges, entre 18 y 35 años de edad, con escolaridad entre 5to grado (mínimo) hasta 11vo grado (máximo) y que no tengan un empleo formal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud / Educación / Acceso preferente a servicios sociales provistos por el Estado.</li> <li>• Identificación / Educación / Salud / Ingresos y Trabajo / Nutrición / Bancarización y Ahorro / Trabajo colectivo / Formación de competencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Educación Distrito Capital.</li> <li>• Presidencia de la República / Departamento Administrativo para la Prosperidad Social</li> <li>• Presidencia de la República / Departamento Administrativo para la Prosperidad Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cofinanciación Gobiernos Nacional, Departamental y Local.</li> <li>• Gobierno Nacional.</li> </ul>
Costa Rica	2000-2002  2006-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superémonos</li> <li>• Avancemos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de pobreza con niños de 6 a 18 años.</li> <li>• Familias con adolescentes y jóvenes entre 12 y 25 años que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación / Nutrición.</li> <li>• Educación / Salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BID</li> <li>• Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Social / Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional / BID.</li> <li>• Gobierno Nacional.</li> </ul>
Ecuador	1998-2003  2003-  2011-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono Solidario</li> <li>• Bono de Desarrollo Humano</li> <li>• Desnutrición Cero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias pobres con hijos menores de 16 años, adultos mayores de 65 años y discapacitados pobres.</li> <li>• Familias pobres con hijos menores de 16 años, adultos mayores de 65 años y discapacitados pobres.</li> <li>• Familias pobres con hijos menores de 1 año y mujeres embarazadas (303</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creado como mecanismo de compensación monetaria a la eliminación de los subsidios de los precios del gas de uso doméstico, gasolina y electricidad. El programa en su modalidad de operación no empleaba mecanismos de condicionamiento ni de sanciones.</li> <li>• Educación / Salud / Apoyo Tercera Edad.</li> <li>• Educación / Nutrición.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Bienestar Social. / Ministerio de Finanzas y Crédito Público.</li> <li>• Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) / Programa de Protección Social (PPS).</li> <li>• Ministerio de Salud Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional.</li> <li>• Gobierno Nacional. (Anteriormente BID y BIRF).</li> <li>• Gobierno Nacional.</li> </ul>



			parroquias con mayores niveles de desnutrición).			
El Salvador	2005-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en extrema pobreza con hijos menores de 21 años y/o mujeres embarazadas que residen en municipios con mayor situación de pobreza extrema severa y alta o en asentamientos precarios urbanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud / Educación / Apoyo Tercera Edad / Apoyo Temporal al Ingreso (PATI).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República Secretaría Técnica y Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BM, BID, otros cooperantes.</li> </ul>
Guatemala	2007-2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias pobres con menores en situación de trabajo infantil en basurereros municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación Italiana para el Desarrollo y Municipalidad de la Ciudad de Guatemala.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación Italiana para el Desarrollo y Municipalidad de la Ciudad de Guatemala.</li> </ul>
	2008-2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mi Familia Progresiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza con menores de 15 años y madres gestantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación / Salud / Nutrición.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional.</li> </ul>
	2012-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mi Bono Seguro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de pobreza y extrema pobreza con hijos/as de entre 0 y 5 años y 6 a 15 años y/o mujeres gestantes y lactantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación / Salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Desarrollo Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional.</li> </ul>
Haití	2012-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ti Manman Cheri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Economía y Finanzas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo PetroCaribe (Venezuela)</li> </ul>
Honduras	1990-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Asignación Familiar (PRAF/BID Fase I)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza con hijos menores de 14 años cursando hasta 6to grado de primaria, menores de 5 años con discapacidad o riesgo de desnutrición, mujeres embarazadas o dando lactancia y/o adultos mayores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación / Apoyo Tercera Edad / Desarrollo Integral de la Mujer / Desarrollo Integral de la Familia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional / BID.</li> </ul>
	1998-2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRAF/BID Fase II</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza con hijos hasta 12 años y/o mujeres embarazadas/dando lactancia principalmente de zonas rurales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional / BID.</li> </ul>
	2006-2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRAF/BID Fase III</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza con hijos hasta 12 años y/o mujeres embarazadas/dando lactancia. Cobertura regional (4 departamentos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional / BID.</li> </ul>
	2010		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en extrema pobreza.</li> </ul>			

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional / BID / BM / BCIE.</li> </ul>
Jamaica	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programme of Advancement Through Health and Education (PATH).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de pobreza con niños menores de 17 años, adultos mayores de 60 años, discapacitados, mujeres embarazadas/ dando lactancia y/o adultos pobres sin empleo (entre 18 y 64 años).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud / Educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio del Trabajo y Seguridad Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BM</li> </ul>
México	1997-2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hogares en condición de pobreza alimentaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación / Apoyo Tercera Edad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Federal / BM.</li> </ul>
	2014-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prospera. Programa de Inclusión Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hogares en condición de pobreza alimentaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación / Inclusión financiera / Inserción laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Federal / BM.</li> </ul>
Nicaragua	2000-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red de Protección Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza en zonas rurales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación / Inserción laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional / BID / BCIE.</li> </ul>
	2005-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Atención a Crisis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza en zonas del norte del país afectadas por catástrofes naturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación / Capacitación laboral / Inversión productiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BM</li> </ul>
Panamá	2005-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bonos Familiares para la Compra de Alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza en áreas indígenas. Se prioriza familias que tengan miembros menores de edad, discapacitados y/o adultos mayores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación / Capacitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional.</li> </ul>
	2006-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red de Oportunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de pobreza extrema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación / Capacitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Desarrollo Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional.</li> </ul>
Paraguay	2005-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abrazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza con niños en situación de trabajo infantil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación / Prevención trabajo infantil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UNICEF.</li> </ul>
	2005-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tekoporã</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hogares en situación de extrema pobreza con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 14 años</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación / Apoyo Tercera Edad / Apoyo discapacitados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional / BID / BM</li> </ul>

Perú	2005-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 14 años. Cobertura de zonas rurales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición / Salud / Educación / Identificación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia del Consejo de Ministros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional / BID.</li> </ul>
República Dominicana	2005-2012  2012-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Solidaridad</li> <li>• Progresando con Solidaridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en pobreza extrema y moderada, con hijos menores de 16 años, mujeres embarazadas y/o jefes de hogar adultos mayores sin trabajo.</li> <li>• Familias en pobreza extrema (ICV-I) y moderada (ICV-2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio en energía eléctrica y gas / Nutrición / Salud / Educación / Identificación / Apoyo tercera edad.</li> <li>• Subsidio en energía eléctrica y gas / Nutrición / Salud / Educación / Identificación / Formación humana / Generación de ingresos / Acceso a TICs / Protección ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República.</li> <li>• Vicepresidencia de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional / BID.</li> <li>• Gobierno Nacional.</li> </ul>
Trinidad y Tobago	2005-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en extrema pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Desarrollo Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional</li> </ul>
Uruguay	2005-2007  2006  2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)</li> <li>• Tarjeta Uruguay Social (ex-Tarjeta Alimentaria)</li> <li>• Asignaciones Familiares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias en situación de extrema pobreza.</li> <li>• Familias en situación de vulnerabilidad y personas trans (transexuales, travestis y transgénero).</li> <li>• Familias en situación de pobreza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud / Educación / Nutrición / Capacitación personal y laboral / Protección ambiental / Emprendimientos.</li> <li>• Salud / Nutrición.</li> <li>• Educación / Salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Desarrollo Social.</li> <li>• Ministerio de Desarrollo Social.</li> <li>• Ministerio de Desarrollo Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional.</li> <li>• Gobierno Nacional.</li> <li>• Gobierno Nacional.</li> </ul>
Venezuela (2)						

(1) No se menciona el Bono Dignidad que es una transferencia monetaria a las personas mayores de 65 años sin condicionalidad. (2) No hay datos disponibles.  
Elaboración propia en base a datos de CEPAL, 2014.

*Beneficiarios:* Los beneficiarios de las TMC en los países de la región suelen ser de manera general hogares de familias ubicadas en los niveles de pobreza y extrema pobreza (de acuerdo con las encuestas nacionales aplicadas en cada uno de ellos), que tienen hijos menores de 18 años, y/o mujeres embarazadas y/o personas discapacitadas. En ciertos casos se incluye dentro del criterio de selección a hogares cuyos responsables están desempleados (Argentina y República Dominicana) o poseen cierto nivel escolar (Colombia). En otros se incluye a personas de la tercera edad insertas dentro del contexto familiar (Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Panamá y Perú). Finalmente se incluye a padres viudos (Paraguay y Perú) y existe un programa específico para personas trans (en Uruguay).

*Cobertura geográfica:* En general las TMC se entregan a nivel nacional aunque en ciertos casos se distribuyen en zonas de minorías étnicas tradicionalmente marginadas o zonas afectadas por catástrofes naturales (Colombia y Nicaragua). En otros, el Estado transfiere las TMC a habitantes de los municipios más afectados por la desnutrición y extrema pobreza (El Salvador y Ecuador). Finalmente, algunas ciudades desarrollan sus propios sistemas de TMC (Ciudad de Guatemala, Santafé de Bogotá y Ciudad de Buenos Aires).

*Alcance:* Los programas de TMC más “modestos” pretenden impactar positivamente principalmente en tres áreas: salud, educación y nutrición. En los siguientes niveles, se suman una diversidad de áreas tales como identificación, capacitación laboral y social, apoyo a la tercera edad, desarrollo integral de la mujer, protección ambiental, desarrollo integral de la familia y subsidios en transporte escolar, energía eléctrica y gas. El programa del gobierno de República Dominicana -tal vez el más ambicioso en cuanto a alcances- incluye entre sus aspiraciones alentar el acceso a nuevas tecnologías (TICs).

*Entidades responsables:* Una revisión de la situación en los países de la región lleva a identificar tres modelos de administración de los recursos de las TMC. En primer lugar se instala su administración en los ministerios de desarrollo/inclusión social o planificación, lo que es coherente con su inserción en estrategias de largo plazo dentro del conjunto de la política social. Un segundo conjunto de TMC parte más bien de un punto de vista sectorial, o sea que se incorpora a la estructura de los ministerios y las secretarías sectoriales o coordinadoras. Un tercer grupo de TMC se asienta en organismos que dependen directamente de la Presidencia de la República y que pueden manejar los recursos de manera más discrecional (Cecchini y Madariaga, 2011:160-161).

*Origen de los fondos:* Al realizar un análisis del origen de los fondos destinados a las TMC se aprecia que varios organismos multilaterales y regionales han apoyado este tipo de iniciativas. Entre ellos se puede mencionar al Banco Mundial (BM), Banco Internacional de

Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). También han participado agencias de Naciones Unidas como UNICEF. En todo caso el aporte de los Gobiernos Nacionales suele ser mayoritario, seguido por gobiernos regionales y locales (salvo los casos centroamericanos) y se registra un caso de cooperación Sur-Sur en Haití donde el Fondo Petrocaribe de Venezuela colabora con el programa local de TMC.

Sería interesante realizar un estudio más adelante en dónde se evalúe si las fluctuaciones en los precios de las materias primas -tradicionalmente las mayores generadoras de ingresos para la región- afectan negativamente a los programas de TMC allí donde el gobierno nacional es el principal financiador.

## **4. Análisis de casos**

Siguiendo la lógica del marco teórico propuesto, se procederá a analizar los casos seleccionados a partir de los siguientes elementos: a) El contexto en el que surgieron; b) El modelo de Estado que se quiere promover a través de las decisiones de política pública y la legislación desarrollada para volverlas operativas; c) La forma cómo se ejecutan las TMC y la visión de cambio social que está detrás de ellas; d) Las entidades que las administran y su distribución geográfica; y, f) Su efectividad e impacto directo sobre la pobreza que afecta a Ecuador y Perú.

### **4.1. Antecedentes**

#### **4.1.1. Ecuador**

Es dentro de un contexto de pre-crisis económica, social y política que, en septiembre de 1998, el Gobierno del Presidente Jamil Mahuad (1998-2000) incorpora una medida social compensatoria a la eliminación de los subsidios al gas y la electricidad adoptados en aquel entonces, poniendo en marcha en el país un programa de subsidio monetario directo a la población, denominado “Bono Solidario” (BS de aquí en adelante). El mismo no fue concebido entonces como una herramienta que contribuyera al Desarrollo Humano o a la Protección Social.

Sin embargo, dada la profunda crisis que sufrió el Ecuador en el período 1999- 2000, dicho bono se convirtió en una herramienta importante de compensación a la población por la

pérdida de poder adquisitivo de sus salarios a raíz de la dolarización y por el alto nivel de desempleo imperante en ese momento. El bono beneficiaba en un principio a: a) Madres de familia pobres con al menos un hijo menor de 18 años, cuyo ingreso familiar no supere los USD 40 y que no estén afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); b) Personas de 65 años y más, cuyo ingreso familiar no supere los USD 40; c) Personas con un grado de discapacidad del 70% establecido por el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS de aquí en adelante) y cuyo ingreso familiar no supere los USD 40. Los montos entregados eran de USD 15 mensual a cada madre y USD 7,6 a personas de la tercera edad y con discapacidad (Dobronsky y Rosero Moncayo, 2007:4-6).

La focalización del programa operó a través de un mecanismo de autoselección. Las personas que se consideraban candidatas llenaron una declaración juramentada en las iglesias, que consistió de un formulario con datos personales y socioeconómicos del beneficiario. Las iglesias no realizaron control de calidad de dichos formularios, los cuales se digitaron en una base de datos a cargo de BANRED, una red de bancos privados locales. Posteriormente, esta base de datos se cruzó con las bases de datos del Seguro Social, de las empresas eléctricas, de los bancos y de la Dirección de Tránsito, a fin de excluir a personas que tenían trabajo estable, consumían electricidad más allá de un determinado nivel, tenían créditos o eran garantes, o tenían vehículo. No se realizaron verificaciones directas sobre el nivel de ingresos familiares de los beneficiarios (León et al, 2001:12-13).

Originándose el BS fuera del espectro de la política social y de metas programáticas de combate a la pobreza, no solamente tuvo altas debilidades en el sistema de focalización, sino que careció en general de un diseño y un soporte técnico programático que identificara sus objetivos, y en el cual se estableciera desde sus inicios un sistema de monitoreo y evaluación de los mismos. En ausencia de estas características y propósitos por parte de las entidades que lo implementaron, no se contó inicialmente con una línea base que permitiera establecer los cambios en la situación de la población beneficiaria y sus hogares (Armas, 2005:20-21).

Una de las herramientas básicas que otorgó más coherencia al proceso fue la puesta en marcha del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN). La encuesta SELBEN empezó a ser aplicada a partir desde el año 2001 en las zonas de mayor pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) identificadas a partir del Censo Nacional realizado ese año. En las zonas urbano-marginales se aplica la encuesta casa por casa, mientras que en las rurales se coordina con los Municipios y Juntas Parroquiales para realizar una amplia convocatoria y encuestar a las personas en Asambleas (Armas, 2005:25).

Una vez la economía estabilizada, el Gobierno del Presidente Lucio Gutiérrez (2003-2005) transformó el BS en mayo del 2003 en el “Bono de Desarrollo Humano” (BDH de aquí en adelante) combinando el BS con el programa de “Beca Escolar” que desde finales de la década de los 90 entregaba USD 5 por familia y por niño (con un máximo de dos niños por familia) de los quintiles más pobres. En este punto se pasó de una transferencia monetaria no condicionada (TMNC de aquí en adelante) a una TMC (Ponce y Bedi, 2008:5-6)

Sus objetivos eran: a) Garantizar a las familias un nivel mínimo de consumo; b) Contribuir con la disminución de niveles de desnutrición y enfermedad prevenibles en los niños de hasta 5 años; c) Promover la matriculación y la permanencia en el sistema educativo para niños de 6 a 15 años; d) Cuidar y proteger a los ancianos y discapacitados.

La transformación del programa se basó en tres ejes: a) Revisión de los beneficiarios a través de un sistema de focalización; b) Implementación de la condicionalidad del Bono ante el comportamiento de las familias. (Si el hogar tiene un niño menor de 6 años se condiciona la transferencia a que el niño acuda a controles de salud al menos dos veces al año. Si el hogar tiene niños entre 6 a 15 años, que estén matriculados y que asistan el 90% de los días de clase); c) Diseñar e implementar una evaluación de impacto. El monto asignado era de USD 15 para cada madre y USD 11,5 mensual para personas adultas y con discapacidad (Dobronsky y Rosero Moncayo, 2007:7). En el 2004, el presupuesto anual del programa fue de USD 190 millones y beneficiaba al 40% de la población del país (Ponce y Bedi, 2008:7).

El BDH se inscribe en ese momento dentro de la “Agenda Social”, posteriormente denominada “Agenda de Desarrollo Humano” establecida en el segundo semestre del año 2003, y que se organiza alrededor de cuatro componentes: a) Red de Apoyo Social, constituida por los programas de transferencias monetarias a los segmentos más pobres de la población: BDH, Bono de Vivienda, Programa de Alimentación Escolar, Programa de Alimentación y Nutrición, y el Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario. b) Programas para los más vulnerables dirigidos a personas de la tercera edad, mujeres en situación de mayor vulnerabilidad y niños/as menores de 5 años. c) Mejoramiento de los modelos de provisión de servicios universales de salud y educación. d) Aplicación de nuevos modelos de generación de empleo y micro financiamiento (Armas, 2005:26).

#### **4.1.2. Perú**

El “Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS” (de aquí en adelante JUNTOS) fue creado en abril de 2005 durante el Gobierno de Alejandro Toledo (2001-

2006) con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza y romper su transmisión intergeneracional desde un enfoque de corresponsabilidad entre el Estado y los hogares.

JUNTOS promueve el acceso y uso de servicios públicos de educación, salud, nutrición y la obtención del carnet de identidad, razón por la cual recurre a un abordaje multisectorial. Para ello se entrega una transferencia bimensual de 200 nuevos soles (aproximadamente USD 65)<sup>10</sup>, cuyo pago está condicionado al cumplimiento de los compromisos o corresponsabilidades cómo se las denomina dentro del programa.

JUNTOS es un programa social de carácter temporal conceptualizado bajo un enfoque de restitución de derechos con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad. La población objetivo del programa son las familias que cuentan entre sus miembros con niños y niñas menores de 14 años y/o madres gestantes con independencia del tamaño total de la familia.

A diferencia de la mayoría de los programas de TMC de la región, no solo fue concebido como un instrumento de lucha contra la pobreza, sino también como parte de las políticas de reparación colectiva del Estado peruano dirigidas a las poblaciones afectadas por la violencia política que se desarrolló en el país a partir de 1980. De hecho las primeras intervenciones se concentraron en las zonas más afectadas por la presencia del movimiento guerrillero Sendero Luminoso en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac y posteriormente se extendieron a otras regiones del país. A partir del año 2007 se comenzó a incorporar progresivamente a distritos amazónicos. Hasta el momento, la presencia del programa es predominantemente rural.

Los investigadores Pedro Francke y Armando Mendoza (2006) realizaron una evaluación de JUNTOS y destacan tres elementos importantes.

Primero: el diseño del Programa JUNTOS no se realizó partiendo de cero, se sustentó en la revisión y el análisis de experiencias de programas de transferencias condicionadas en el ámbito latinoamericano. Así el proceso de creación del programa buscó evitar y corregir los errores y deficiencias observadas en experiencias similares, así como destacar y fomentar las fortalezas ya identificadas.

Segundo: JUNTOS no se creó en medio de una crisis económica o política como mecanismo para compensar los posibles impactos de dichas crisis sobre la población, más bien se puso en marcha en un momento de bonanza económica que refleja una intencionalidad estratégica más que táctica.

---

<sup>10</sup> Hasta diciembre de 2009 los hogares usuarios recibían transferencias mensuales de 100 soles (aproximadamente USD 32,5).



Tercero: Su diseño se diferencia de otras TMC por varios motivos. 1) El diseño del programa incorporó a representantes de la sociedad civil peruana como miembros de la directiva. Así JUNTOS no responde a la imagen tradicional de un programa social, donde la responsabilidad y decisión corresponden en exclusiva al Estado, mientras los sectores ciudadanos se limitan al rol de receptores pasivos. 2) JUNTOS también incorporó una instancia interna –el comité de vigilancia y transparencia– específicamente dedicada a supervisar el correcto funcionamiento del programa y donde también hay una fuerte presencia de la sociedad civil. 3) Se estableció que la asignación de fondos para gastos administrativos, sueldos y salarios, pago de servicios, y otros no puede sobrepasar el 10% del presupuesto total del programa. 4) Finalmente JUNTOS transfiere parte importante de sus recursos presupuestarios a los ministerios sociales (Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social) con la finalidad de que estos ministerios mejoren y amplíen la oferta de sus servicios en las zonas de intervención de JUNTOS, y alcancen a las familias seleccionadas. Hay una coordinación por lo tanto de la acción pública social.

JUNTOS fue ampliado durante el gobierno de Alan García (2006-2011) y hoy se encuentra posicionado como uno de los programas sociales más importantes del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016).

## **4.2. Visión de Estado y normas legales que regulan las TMC**

### **4.2.1. Ecuador**

La Constitución que entró en vigencia en 2008, creó el “Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social” dentro del Título dedicado al “Régimen del Buen Vivir”. Dicho sistema es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el servicio, garantía y exigibilidad de los derechos vinculados (art. 340). Establece además que el Estado generará las condiciones para la protección integral de los ciudadanos y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad (art. 341). Finalmente se establece que el Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento del sistema.

#### **“TÍTULO VII RÉGIMEN DEL BUEN VIVIR**

##### **Capítulo primero Inclusión y equidad**

**Art. 340.-** El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los

objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

**Art. 341.-** El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social. El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.

**Art. 342.-** El Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Las normas secundarias que regularon la entrega del BS en su momento y posteriormente regulan la del BDH son las siguientes:

- *Decreto Ejecutivo No. 129 de 14 de septiembre de 1998*, publicado en el Registro Oficial No. 29 de 18 de septiembre del mismo año, por medio del cual se crea el Programa BS.
- *Decreto Ejecutivo No. 347-A de 25 de abril del 2003*, publicado en el Registro Oficial No. 76 de 7 de mayo del 2003, mediante el cual se cambia el Programa BS por el Programa BDH, que consiste en la entrega de un subsidio monetario condicionado al cumplimiento de requisitos que establezca el Programa de Protección Social (PPS) del Ministerio de Bienestar Social (MBS).
- *Acuerdo Ministerial No. 512 de 4 de julio del 2003*, publicado en el Registro Oficial No. 142 de 7 de agosto del 2003, mediante el cual se expide el Manual Operativo del Programa BDH.
- *Decreto Ejecutivo No. 1824 de 1 de septiembre del 2006*, publicado en el Registro Oficial No. 351 de 7 de septiembre del 2006, mediante el cual se crea la Pensión Asistencial para personas de la tercera edad o con discapacidad en situación de pobreza, como un subprograma del BDH, consistente en una transferencia monetaria mensual de USD 30, sin ningún requisito adicional, dirigida a las personas de sesenta y cinco años de edad en adelante, que se hallen ubicados en el 40% más pobre de esta población o con una discapacidad igual o mayor al 40%, acreditadas con el carnet del CONADIS y que se encuentren en el quintil 1 y 2, conforme al índice de focalización de beneficios que será determinado por la Secretaría Técnica del Frente Social.

- *Decreto Ejecutivo No. 12 de 17 de enero de 2007*, publicado en el Registro Oficial Suplemento 8 de 25 de enero de 2007, mediante el cual se incrementa el valor del BDH a la suma de USD 30 mensuales que estará condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos por el PPS del MBS, dirigido a familias y personas ubicadas en el primero y segundo quintil más pobre según el Índice de Bienestar establecido por la Secretaría Técnica del Frente Social.
- *Decreto Ejecutivo No. 1838 de 20 de julio de 2009* publicado en el Registro Oficial No. 650 de 6 de agosto del 2009 por medio del cual en su Artículo 1, el Presidente de la República delega al PPS la administración de los siguientes sub programas: BDH; Pensión para Adultos Mayores; Pensión para Personas con Discapacidad; Crédito Productivo Solidario; Red de Protección Solidaria, Programa de Protección Social ante la Emergencia y otros que el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) le delegue. De igual manera se incrementó el valor de la transferencia monetaria tanto para el BDH como para la Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para Personas con Discapacidad; y, dispone “Autorizar al MIES y al PPS a emitir la normativa que sea necesaria para el funcionamiento de los subprogramas de responsabilidad del PPS”. Además, en su Artículo 2 estipula: “Establecer el valor mensual de la transferencia monetaria para el BDH, Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad en USD 35.
- *Acuerdo Ministerial No. 0037 de 24 de julio de 2009*, mediante el cual se norma los procesos de incorporación y exclusión de los nuevos beneficiarios de los subprogramas BDH, Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para Personas con Discapacidad.
- *Decreto Ejecutivo No. 1356 de 12 de Noviembre de 2012*, publicado en el Registro Oficial No. 838 de 26 de Noviembre de 2012, por medio del cual se integra al MIES, el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) y el PPS.
- *Decreto Ejecutivo No. 1395 de 2 de enero de 2013*, publicado en el Registro Oficial No. 870 de 14 de enero de 2013, mediante el cual se establece el valor mensual de la transferencia monetaria para el BDH y para las Pensiones dirigidas a personas adultas mayores que hayan cumplido 65 años de edad o más, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público, así como a personas con discapacidad igual o superior al 40% determinada por la autoridad sanitaria nacional, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público, en USD 50.

#### **4.2.2. Perú**

El programa JUNTOS se inspira en la *Declaración del Milenio* con fecha 13 de septiembre de 2000, suscrita por 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, entre los que se encuentra el Perú, y que establece los ocho ODM<sup>11</sup>.

Por otra parte JUNTOS es un subproducto del *Acuerdo Nacional* suscrito el 22 de julio de 2002 por el Ejecutivo, el Legislativo, las asociaciones de regiones y municipios, las principales fuerzas políticas del Perú y diversas organizaciones representativas de la sociedad civil. En dicho acuerdo se establecen una serie de políticas nacionales prioritarias como son: el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho; la descentralización política, económica y administrativa para el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú; la reducción de la pobreza; la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación; el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad, a los servicios de salud y de seguridad social, y al empleo pleno, digno y productivo; la promoción de la seguridad alimentaria y nutrición; el fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud; la búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica; el desarrollo sostenible y la gestión ambiental; el desarrollo de la vivienda e infraestructura; la política de desarrollo agrario y rural; y la afirmación de un Estado transparente y eficiente (Gobierno de la República del Perú, <http://acuerdonacional.pe/>).

Dichas políticas de Estado deben ejecutarse en el marco del *Plan Bicentenario*, el Plan Nacional de Desarrollo diseñado hasta el 2021, año en que se celebra el Bicentenario de la independencia del país.

- *Decreto Supremo No. 032-2005-PCM del 7 de abril de 2005* por medio del cual se crea el “Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS”. Se define su finalidad, fuentes de financiamiento y estructura operativa y se lo adscribe a la Presidencia del Consejo de Ministros.
- *Decreto Supremo No. 062-2005-PCM del 9 de agosto de 2005* que introdujo modificaciones a la estructura organizacional de JUNTOS.
- *Decreto Supremo No. 027-2007-PCM de 25 de marzo de 2007*, que define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para el Gobierno Nacional, vinculadas a la política social en materia de: descentralización; igualdad de hombres y mujeres; juventud; pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos y asiático peruanos; personas con discapacidad; inclusión; extensión tecnológica, medio ambiente y competitividad; aumento de

---

<sup>11</sup> Para mayor información sobre los ODM véase <http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview.html>

capacidades sociales; empleo y medianas y pequeñas empresas; simplificación administrativa; entre otras.

- *Ley N° 29792 del 19 de octubre de 2011*, que crea, organiza y atribuye funciones al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS. El “Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS” es adscrito como Unidad Ejecutora del MIDIS.
- *Decreto Supremo No. 009-2012-MIDIS de 06 de julio de 2012*, por medio del cual se amplían las coberturas del “Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65” y del “Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS”.
- *Decreto Supremo No 012-2012-MIDIS de 20 de septiembre de 2012*, que modifica diversos artículos del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM.
- *Decreto Supremo No. 008-2013-MIDIS de 25 de abril de 2013*, en donde se aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” como herramienta de gestión vinculante basada en la articulación para el logro de resultados en los siguientes ejes estratégicos: a) nutrición infantil; b) desarrollo infantil temprano; c) desarrollo integral de la niñez y la adolescencia; d) inclusión económica; y, e) protección del adulto mayor.

### **4.3. Políticas públicas aplicadas y visión social que las engloba**

#### **4.3.1. Ecuador**

En 2007, el Gobierno de Rafael Correa (2007-2009) (2009-2012) (2012-...) fijó el monto de las TMC en USD 30 para todos los beneficiarios a nivel nacional. A septiembre de ese año, los beneficiarios eran 1.237.073 personas de las cuales 81% eran madres, 17.7% eran adultos mayores y 1.3% eran personas con discapacidad (Ulloa Tapia, 2014:22). El presupuesto ejecutado para ese año fue de USD 384 millones que representó 13,8% del gasto social y 0.86% del PIB.

El Gobierno inició un proceso de consolidación de los programas de protección social. De un lado incrementó la transferencia mensual del BDH de USD 15 (2003) a USD 30 (2007), luego a USD 35 dólares (2009) y finalmente a USD 50 (2013). Creó además, sobre la base del BDH, un régimen de pensiones jubilares para los adultos mayores y pensiones asistenciales para las personas con más del 40% de discapacidad, que no están cubiertas por ninguno de los sistemas de seguridad social.

El monto total destinado al BDH a lo largo del período 1998 – 2014 no está claro. A pesar de la búsqueda de cifras oficiales, las diversas fuentes identificadas no coinciden en cuanto a

sus datos, ni estos se encuentran desagregados. Se presentan a continuación dos tablas con datos estimados.

**Tabla 6**  
**Transferencias monetarias para el pago del Bono de Desarrollo Humano**  
**(En millones de USD)**

<b>Período 2000-2013</b>		
<b>Gobierno</b>	<b>Total Gobiernos</b>	<b>Porcentaje del total</b>
Noboa (2000 – 2003)	400.272.670,00	7,46
Gutiérrez (2003 – 2004)	332.585.602,00	6,19
Palacio (2005 – 2006)	336.149.884,00	6,26
Correa (2007 – 2013)	4.299.737.564,00	80,09
Total de Transferencias	5.368.745.720,00	100,00

Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Finanzas de la República del Ecuador y Aisabucha y Armas, 2015:23.

**Tabla 7**  
**Evolución del Presupuesto del BDH**  
**(En millones de USD)**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto devengado</b>	<b>Tasa de Crecimiento</b>
2005	197,00	-
2006	194,00	-1,55%
2007	384,00	49,48%
2008	439,00	12,53%
2009	528,40	16,92%
2010	703,30	24,87%
2011	711,20	1,1%

Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Finanzas de la República del Ecuador y Fiallos Gallegos, 2014:55.

En la actualidad el BDH asigna USD 50 dólares por familia, a las madres con hijos de 0 a 15 años de edad que se encuentran en los quintiles 1 y 2 de ingresos de acuerdo al Registro Social, independientemente de la composición demográfica del hogar (número de niños, edad, sexo). Y además se combina el BDH con un crédito de desarrollo humano (CDH de aquí en adelante) que consiste en la entrega de manera anticipada a ciertas familias de uno o dos años de recursos del BDH para que inicien un emprendimiento productivo. No está claro el mecanismo de selección del CDH.

En cuanto a los datos sobre los beneficiarios reales del BDH también hay dificultades para identificarlos. Si bien se ha buscado actualizar la base SELBEN de manera periódica, no deja de presentar dificultades el poder “capturar” a todos los potenciales receptores del BDH. Las tablas presentadas a continuación revelan disparidades evidentes que llaman la atención sobre la capacidad del Estado ecuatoriano de manejar cifras coherentes entre sus distintas unidades.

**Tabla 8**  
**Beneficiarios BDH – Adultos Mayores – Personas con discapacidad**

<b>TIPO DE BENEFICIARIO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
BDH – Madres	2,155,080.00	2,031,992.00	1,680,610.00	1,834,074.00	1,958,016.00	2,011,934.00
Pensión para adultos mayores	499,170.00	480,152.00	436,584.00	423,880.00	396,112.00	487,704.00
Pensión para personas con discapacidad	15,846.00	16,778.00	15,740.12	15,192.00	10,078.00	39,846.00

<b>TIPO DE BENEFICIARIO</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
BDH – Madres	2,023,910.00	2,489,764.00	2,362,116.00	2,423,112.00	2,406,414.00	2,052,228.00
Pensión para adultos mayores	549,044.00	742,522.00	993,798.00	1,072,370.00	1,176,298.00	1,138,288.00
Pensión para personas con discapacidad	48,746.00	92,144.00	168,322.00	212,626.00	209,776.00	244,466.00

Elaboración propia en base a datos del Programa de Protección Social – Ministerio de Inclusión Económica y Social de la República de Ecuador.

**Tabla 9**  
**Beneficiarios BDH por decil de ingreso per cápita del hogar (Diciembre 2013)**

	<b>Beneficiarios</b>	<b>Participación (%)</b>	<b>Madres y discapacitados</b>	<b>Participación (%)</b>	<b>Personas tercera edad</b>	<b>Participación (%)</b>
1	176.418	11,07	142.898	14,16	33.520	5,74
2	238.636	14,98	153.218	15,18	85.418	14,63
3	207.775	13,04	146.897	14,55	60.878	10,43
4	202.186	12,69	135.413	13,42	66.773	11,44
5	197.442	12,39	123.776	12,26	73.666	12,62
6	186.806	11,73	111.910	11,09	74.896	12,83
7	155.734	9,78	89.160	8,83	66.574	11,41
8	135.484	8,50	64.323	6,37	71.161	12,19
9	73.064	4,59	31.250	3,10	41.814	7,16
10	19.497	1,22	10.485	1,04	9.012	1,54
Total	1.593.042	100,00	1.009.330	100,00	583.712	100,00

Población total del Ecuador a diciembre de 2013 según estimaciones del INEC: 15.774.749

Fuente: INEC – ENEMDU.

Elaboración: Burgos Dávila, 2014:3-4.

La estrategia ha evolucionado desde una mirada centrada en necesidades hasta un enfoque que considera los derechos de las personas. Curiosamente a pesar de ser un mecanismo condicionado no existen mecanismos de verificación efectivos de cumplimiento por parte de los beneficiarios hasta la fecha y esta es una crítica que se hace al BDH al punto que algunos autores señalan que no es una TMC en estricto sentido.

A continuación se presenta la visión que el Gobierno del Ecuador tiene del BDH. El MIES propone una visión del desarrollo centrado en las personas y la calificación del bienestar como un bien público cuyo acceso no está mediado por el mercado sino garantizado por Estado.

La política de inclusión y movilidad social apunta a conseguir las condiciones necesarias para: 1) promover la equidad, a través de la disminución de las brechas sociales generando y ampliando capacidades; 2) garantizar la igualdad de oportunidades económicas y sociales; y 3) construir un “piso básico universal de protección social”. El BDH y las transferencias no contributivas forman parte fundamental de dicho piso. En el primer caso, como una protección básica al consumo de familias en extrema pobreza. En el segundo, como un complemento al sistema de aseguramiento universal.

Como aseguramiento, la transferencia tiene la finalidad de garantizar a los núcleos familiares y a la población con discapacidad (que no puede acceder a la seguridad social contributiva) un nivel de aseguramiento de ingreso mínimo y una pensión jubilar básica a la población adulta mayor que no ha acumulado aportes de seguridad social. Como protección básica del consumo, protege ante el riesgo de caídas coyunturales en pobreza pero también se vincula a la movilidad social intergeneracional a través del mecanismo de corresponsabilidad, que pretende promover e incentivar el acceso de los niños y niñas a educación y salud, promoviendo la reinserción escolar y asistencia continua al sistema educativo, la atención oportuna de salud y nutrición (Gobierno de la República del Ecuador, 2013:19-20).

#### **4.3.2. Perú**

La cobertura del programa JUNTOS combina tres criterios: geografía, nivel de pobreza y un proceso de validación comunal de los potenciales usuarios. A través de la focalización geográfica se definen los distritos de intervención que se identifican de acuerdo a cuatro criterios 1) incidencia y severidad de la pobreza, 2) tasa de desnutrición crónica, 3) indicadores promedios de necesidades básicas insatisfechas, y, 4) incidencia de violencia política. Una vez que se han seleccionado los distritos se realiza una focalización de hogares según su nivel de pobreza de acuerdo con las cifras del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)<sup>12</sup>. La información se recopila a través de una ficha que es rellenada por los habitantes del distrito, posteriormente se aplica un algoritmo que separa a los hogares entre pobres y no pobres. De esta manera se identifica a los hogares elegibles, los cuales deben cumplir con los criterios y requisitos del programa antes de ingresar al padrón de afiliados. El grupo objetivo de JUNTOS

---

<sup>12</sup> Véase <http://www.sisfoh.gob.pe/>



son las gestantes y los niños, los adolescentes y/o los jóvenes en condición de pobreza a nivel nacional. Esta condición se mantiene hasta que los hijos culminen la educación secundaria o cumplan 19 años de edad, lo que ocurra primero.

Es importante señalar que los hogares en situación de pobreza que tengan al menos un miembro dentro de dicho grupo objetivo y residan más de seis meses en el distrito de intervención son presentados en una consulta pública –la asamblea comunal de validación–, donde se verifica su situación. El gestor local –el representante local del Programa– reúne a la comunidad y las autoridades locales con representantes de los Ministerios de Salud y Educación, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y el Comité Local de Supervisión y Transparencia para verificar que la información recogida en las dos etapas anteriores concuerde con la realidad de las familias.

Los hogares validados formalizan su participación voluntaria en JUNTOS a través de un “Acta de Compromiso” y una “Declaración Jurada”, en las cuales se define al miembro de la familia que tendrá la titularidad frente al programa. Se promueve explícitamente que sea la mujer, en su condición de madre, quien asuma dicha función.

La titular representa al hogar frente al programa, debe responder por el cumplimiento de los compromisos asumidos y recibe una cuenta de ahorros a su nombre en el Banco de la Nación, donde bimestralmente se le deposita el incentivo monetario. Entre los requisitos de afiliación también figura la presentación del DNI vigente de la titular y la especificación del establecimiento de salud y/o la institución educativa donde acudirán las gestantes y/o los hijos de acuerdo con su edad.

JUNTOS establece una serie de *corresponsabilidades* a las que deben comprometerse los hogares usuarios con el Estado. Bajo esta lógica, los hogares reciben un incentivo monetario condicionado al uso regular de los servicios públicos priorizados. Este es un aspecto central en la relación de los hogares con las TMC, pues de su cumplimiento depende su continuidad como usuarios.

**Tabla 10**  
**Corresponsabilidades del Programa JUNTOS**

<b>Corresponsabilidades respecto a los Servicios de Salud y Nutrición</b>	
<b>Miembro Objetivo</b>	<b>Corresponsabilidades</b>
Mujeres embarazadas	Acudir al establecimiento de salud para el control prenatal mensual
Niños de 0 a 36 meses	Acudir al establecimiento de salud para controles de crecimiento y desarrollo señalados en los protocolos de atención primaria de salud <ul style="list-style-type: none"> <li>• 0 a 11 meses: control mensual</li> <li>• 12 a 23 meses: control bimestral</li> <li>• 24 a 36 meses: control trimestral</li> </ul>
<b>Corresponsabilidad respecto a los Servicios de Educación</b>	
<b>Miembro Objetivo</b>	<b>Corresponsabilidades</b>
Niños de 3 a 6 años	Asistir a las clases en la Institución de Educación inicial y tener un máximo de tres faltas injustificadas en un mes.
Niños / adolescentes / desde los 6 años hasta que cumplan los 19 años o egresen de la escuela secundaria, lo que ocurra primero.	Asistir a las clases en la Institución de Educación inicial y tener un máximo de tres faltas injustificadas en un mes.

Elaborado por Correa Aste y Roopnaraine, 2013:14.

Para permanecer en el programa los hogares deben mantener los criterios de elegibilidad (pobreza, composición de la familia y residencia) y no incumplir más de tres veces consecutivas los compromisos establecidos por el mismo. Los controles son trimestrales. En caso de incumplimiento, los hogares pueden ser suspendidos o retirados. La reincorporación al programa está sujeta al cumplimiento de los compromisos descritos, siempre y cuando el hogar continúe siendo parte del grupo objetivo. El gestor local verifica el cumplimiento de las corresponsabilidades y ayuda a las familias a cumplir con sus compromisos.

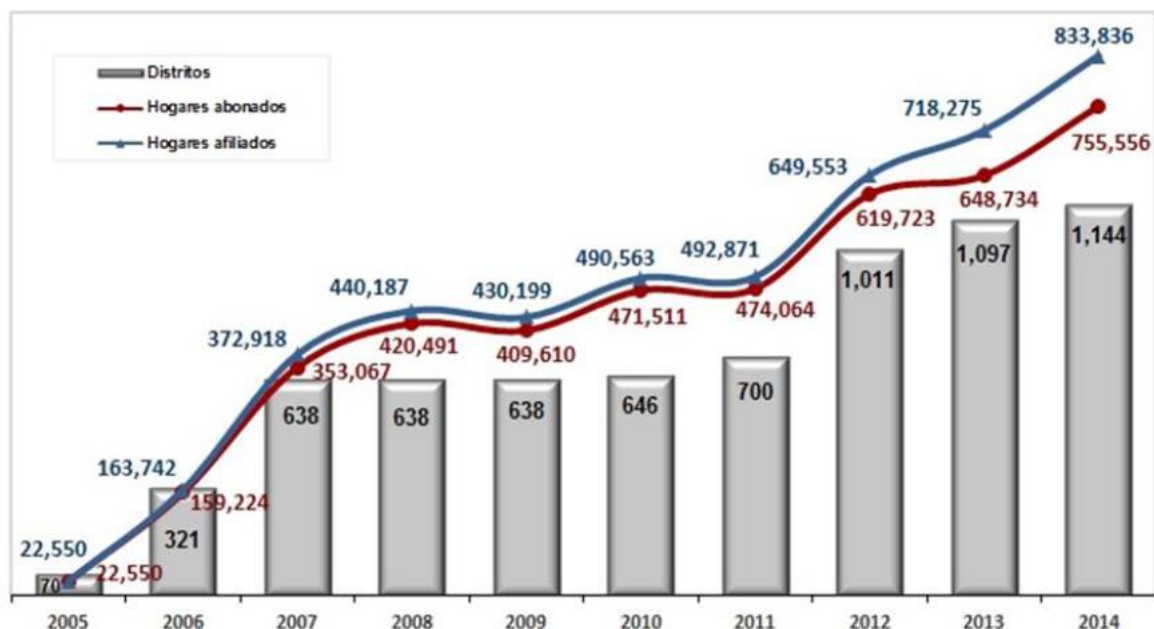
En cuanto a la salida de las familias del programa (uno de los temas más polémicos al momento de debatir sobre las TMC tal como se vio en la sección 3) el programa JUNTOS tiene un proceso previsto. Se establece que las familias pueden permanecer dentro del programa un máximo de cuatro años recibiendo el bono completo y cada año deben someterse a un proceso de recertificación en que se verifica si sus miembros siguen siendo elegibles o no y si su situación económica continúa por debajo o equivale a la línea base de pobreza establecida por el SISFOH. En caso de superar el período de cuatro años y si la familia califica aún se prevé una reducción en el bono por cada año: se le entrega el 80% del bono en el año 5; 60% en el año 6; 40% en el año 7; y, 20% en el año 8.

En 2005, el programa contaba con 22.550 hogares afiliados ubicados en 70 distritos rurales de cuatro departamentos del país. En 2010, JUNTOS estaba presente en las zonas rurales de 646 distritos ubicados en 14 departamentos y beneficiaba a 471.000 hogares

aproximadamente (Gobierno de la República del Perú, 2010). En 2014, el programa estaba presente en 1.083 distritos ubicados en 14 departamentos y contaba con 833.336 hogares afiliados<sup>13</sup>.

**Gráfico 2**

**Evolución de hogares afiliados y abonados Programa JUNTOS (2005 – 2014)**



Nota: Hogar afiliado: hogar validado que formalizó su afiliación. Hogar abonado: hogar que recibió la transferencia. Fuente: Unidad de Tecnologías de Información – JUNTOS.

<http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios/quienes>

Las transferencias realizadas por el Gobierno peruano a los hogares inscritos en el Programa JUNTOS se sintetizan en la siguiente tabla.

**Tabla 11**  
**Transferencias a Hogares del Programa JUNTOS (Noviembre 2014)**

Año	Millones de Soles	Millones de USD
2005	4,4	1,40
2006	107,9	34,25
2007	319,8	101,52
2008	482,6	153,21
2009	500,7	158,95
2010	549,9	174,57
2011	564,5	179,21
2012	603,3	191,52
2013	782,5	248,41

Elaboración propia en base a datos de: Gobierno de la República del Perú, *JUNTOS en cifras 2005 – 2014*, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y Programa JUNTOS: Lima.

<sup>13</sup> Véase <http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios/quienes>

#### **4.4. Agencias ejecutoras y distribución geográfica**

##### **4.4.1. Ecuador**

El marco institucional del programa BS - BDH ha tenido varios cambios. Fue diseñado y puesto en marcha por el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) en 1998. Luego estuvo a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En junio de 2000, el programa fue transferido legalmente al MBS (León et al, 2001:10). En junio del año 2002 se crea el PPS como entidad pública adscrita a dicho ministerio con la misión de administrar los programas de transferencias monetarias y económicas a las familias en situación de riesgo y vulnerabilidad (Armas, 2005:24). Posteriormente se cambia el nombre del MBS durante el Gobierno del Presidente Correa por MIES y se lo subordina al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. A finales de 2012 el PPS se integra de manera definitiva al MIES por decisión del Presidente. En todo caso la implementación del BDH no ha llevado a la creación de una institucionalidad paralela a las entidades ya existentes -léase unidad ejecutora- sino que más bien los ministerios han ido cambiando en el tiempo con la finalidad de mejorar la focalización.

En los orígenes del BS se puede encontrar un ejemplo concreto del menor peso que mantuvo la institucionalidad social frente a la económica en la definición de prioridades de la política social, en el marco de los procesos de reforma del Estado en el Ecuador y en América Latina en la década de los 90 del siglo pasado. Quienes diseñan e implementan inicialmente este programa en el país son el CONAM y el MEF. Los orígenes del BS no se encuentran por tanto en el marco de la institucionalidad social.

No se encuentra tampoco en los orígenes de este programa procesos de participación de la población, organizaciones de la sociedad civil o gobiernos locales. La medida fue adoptada por autoridades centrales y se implementó en menos de dos meses a nivel nacional (Armas, 2005:20). Durante el período del Presidente Correa se han realizado varios ajustes técnicos y se ha creado una nueva institucionalidad pero el proceso se ha dado desde arriba hacia abajo. No se fomentado la participación de la ciudadanía ni en el diseño de los programas, ni en la identificación de los potenciales beneficiarios, ni en la evaluación de los resultados.

Por otra parte y a pesar de que la necesidad de fortalecer la descentralización ha sido un tema permanente en el debate nacional durante los últimos diez años, el BHD Humano mantiene características bastante centralizadas. Tanto su diseño, como su financiamiento y operación dependen de decisiones centrales. Un programa social con estas características y con una cobertura nacional tan amplia se vuelve bastante inflexible para responder a las diversas

realidades locales y ante la diversidad de condiciones de vulnerabilidad de los grupos sociales (Armas, 2005:56).

#### **4.4.2. Perú**

El programa fue creado inicialmente en abril del 2005 como piloto y adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Posteriormente se modifica su estructura organizacional y se establece como programa social. Finalmente en enero de 2012 se dispuso su traslado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en el marco de un proceso de reforma que estableció a dicha cartera ministerial como rectora de la política social peruana. Esta transferencia de JUNTOS al MIDIS y su unión con otros programas sociales, corresponde a la nueva política gubernamental de fortalecer y articular la intervención social del Estado para impulsar el desarrollo y la inclusión social, propiciando que la inversión de los recursos sea eficaz y eficiente e impacte mejor en la lucha contra la pobreza.

### **4.5. Efectividad e impacto directo**

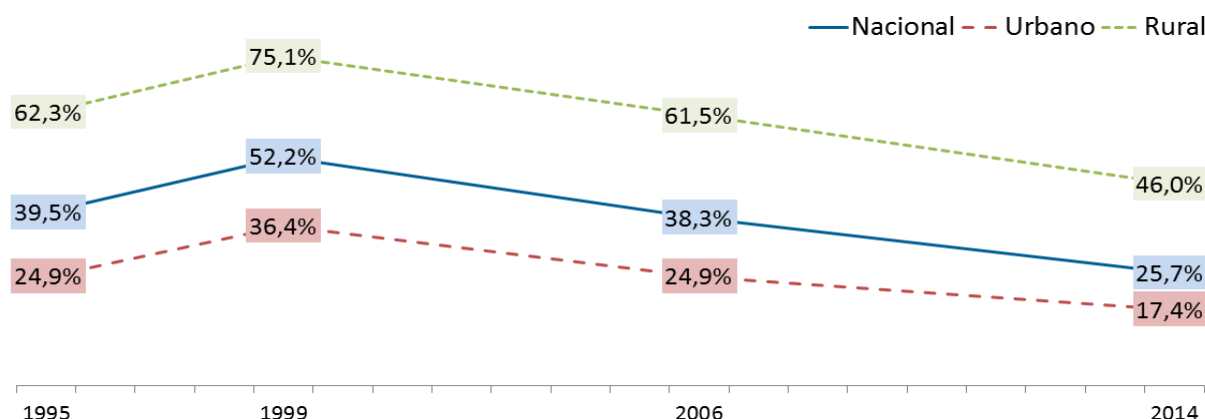
#### **4.5.1 Ecuador**

EL BDH ha sido evaluado por su impacto sobre diferentes aspectos socio económicos de los hogares receptores. Entre los impactos positivos se destacan el aumento de la matrícula escolar especialmente entre personas del primer quintil, las mejoras marginales en el estado nutricional de los niños menores de 5 años, el aumento de consumo dentro del hogar, la disminución de la natalidad y el aumento de intervalos en los embarazos de las mujeres beneficiarias. Dentro de los resultados negativos destacan el aumento en la duración del desempleo y un impacto nulo en el desarrollo cognitivo de los niños de los hogares beneficiarios (Burgos Dávila, 2014:2).

Sin embargo, una evaluación de 2008 con base en datos empíricos analizados a través de medios estadísticos, señala que los impactos del BDH no son concluyentes. No basta solamente obligar a los niños a asistir a la escuela sino ofrecer una educación de calidad y entre otras medidas, se puede considerar relevante que los profesores no se ausenten de sus clases (Ponce y Bedi, 2008:18-19). Por otra parte, se estableció que la efectividad del programa funciona en tanto que las familias perciban la potencial pérdida del beneficio si no cumplen con la condicionalidad planteada (Araujo y Schady, 2006).

En todo caso existe una disminución real de la pobreza en Ecuador tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3**  
**Incidencia de la pobreza de consumo, 1995-2014**



Fuente: René Ramírez Gallegos, “Hablemos de política, hablemos de igualdad: Educación, capital y trabajo en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”, 24 abril 2015, <http://reneramirez.ec/hablemos-de-igualdad-hablemos-de-politica-educacion-capital-y-trabajo-en-el-ecuador-de-la-revolucion-ciudadana/>

El tema de la reducción de la desigualdad no es tan claro. Si bien se registra un descenso marcado entre diciembre de 2007 y diciembre de 2011 del Coeficiente de Gini a partir de diciembre de 2012 se registra un retroceso tal como se aprecia en la siguiente tabla.

**Tabla 12**  
**Indicadores de Desigualdad de Ingresos a Nivel Nacional (2007 – 2013)**

Coeficiente de Gini	
Diciembre 2007	0,551
Diciembre 2008	0,515
Diciembre 2009	0,504
Diciembre 2010	0,505
Diciembre 2011	0,473
Diciembre 2012	0,477
Diciembre 2013	0,485

Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Fuente: Encuesta sobre empleo, subempleo y desempleo. INEC. 2013. Compendio Estadístico, Quito.

A continuación se presentan los principales puntos de la evaluación que Francisco Enríquez Bermeo (2013), ex-Subdirector del PPS y responsable de las TMC en el Ecuador presentó sobre el BDH.

El PPS-MIES ha sido eficiente en cuanto a las TMC pero carece de una relación más directa con los usuarios de los programas de protección social, aspecto que le impide conocer las diversas dimensiones de la pobreza para desde allí diseñar políticas y programas más integrales.

Aquí se debe destacar ciertas experiencias positivas a nivel local que demuestran la capacidad de organización de la sociedad para generar sinergias frente al BDH y que podrían alimentar al programa con insumos desde abajo. En el año 2000, actores locales de la Provincia de Sucumbíos identificaron la potencialidad del BS, de convocar y reunir a cientos de mujeres madres de hogares pobres de toda la provincia para su cobro. Se implantó en Lago Agrio un modelo de “Red de Servicios” cuyo objetivo era promover el acceso de estas mujeres a los servicios de salud y salud sexual reproductiva, así como a la capacitación en temas que fortalecieran sus capacidades para ejercer sus derechos y proteger los derechos de sus hijos e hijas. La Red se conformó con alrededor de doce instituciones estatales y privadas, articulando servicios ya existentes y posibilitó además un giro en las características del programa, eliminando factores discriminatorios del sistema de cobro (Armas, 2005:8-9).

Por otra parte, existe una gran fragilidad institucional en el área de protección social. Hasta ahora su marco jurídico ha carecido de la fuerza de una ley o un capítulo dentro de alguna ley que dé sustento a su gestión. Los Decretos Ejecutivos y Acuerdos Ministeriales son los que sostienen su gestión, a pesar de ejecutar un presupuesto en el 2012 cercano a los USD 1.000 millones, lo que convierte al PPS-MIES en el tercer presupuesto más alto del sector social, por detrás de los Ministerios de Educación y Salud. A ello se suma el que, a pesar de que estos programas se vienen ejecutando desde hace más de 10 años, sus funcionarios carecen de estabilidad laboral ya que todos están sujetos a contratos laborales eventuales y no a una carrera pública basada en la meritocracia.

Desde su inicio las TMC han operado a través de BANRED que proporciona una conexión a una red de instituciones financieras privadas y públicas, que registra en línea todas las transacciones de pago del BDH a nivel nacional. Los pagos han operado más de 13 años de esta manera con un costo elevado para el Estado, y a pesar de que se han intentado varias veces cambiar esa conexión por una pública, todos los intentos fueron fallidos.

La condicionalidad para que los hogares envíen a sus hijos a centros de atención en salud y a establecimientos educativos como requisito para seguir recibiendo el BDH, no se ha cumplido o se ha cumplido parcialmente, lo que debilita los resultados esperados para esta política. No está bien definida la condicionalidad: respecto a salud ¿debe cumplirse una cita médica anual o varias de control y crecimiento de los menores de 5 años?; respecto a educación

¿es necesario verificar la matrícula escolar o la asistencia regular a la escuela? Son preguntas que deben tener respuestas precisas con protocolos de atención y procedimientos bien establecidos (Enríquez Bermeo, 2013:46). Si no existe un sistema eficiente de monitoreo y evaluación, puede reducirse -inclusive desaparecer- la efectividad del mecanismo y convierte a la TMC en una TMNC.

Además, la transferencia monetaria plana de USD 50 mensuales a cada hogar, como es la del BDH, independientemente de la condición de pobreza o pobreza extrema de los hogares, del número de miembros de la familia, de sus edades, si son del área urbana o rural y de las problemáticas específicas de cada uno de esos grupos, hace que la transferencia pierda eficacia dado que con la presentación de un certificado de matrícula escolar o de una cita con un centro de salud del Ministerio de Salud, queda justificado su cumplimiento. La inexistencia de transferencias monetarias diferenciadas en función de problemáticas específicas, impide mayores logros en los cambios de comportamiento de hogares y personas.

A ello se suma el hecho que los Ministerios de Educación y Salud no han visto al BDH y sus condicionalidades en educación y salud, como una herramienta importante de la política pública que incentiva el cumplimiento de sus propias políticas y metas. El BDH ha sido y fue visto por estos Ministerios como un programa del MIES y a su vez el MIES tampoco puso al BDH como un programa al servicio de las políticas y metas de estos dos sectores. Las condicionalidades del BDH deben revisarse en función de los nuevos desafíos y metas de los sectores de educación y salud. Debe existir un trabajo intersectorial.

La vigencia de un programa denominado Crédito de Desarrollo Humano (CDH) que no es propiamente de crédito sino un anticipo de las transferencias monetarias del BDH por uno o dos años, altera la naturaleza original del bono y demuestra que las políticas públicas de generación de oportunidades a los sectores más pobres están aún marcadas por la desconfianza y poca credibilidad en estos sectores, para quienes no existen programas de crédito reales.

Si bien desde el 2007 se complementó el BDH con otros programas de protección social, todavía no existe un sistema integral de inclusión y protección social. Se trata de una serie de programas sociales que si bien en algunos casos atienden a la misma población beneficiaria, no están integrados en una política y en un sistema.

La temporalidad de la permanencia de los hogares en situación de pobreza en el BDH, no está debidamente determinada. Si bien la encuesta SELBEN es el instrumento que determina quién debe acceder al BDH, al tratarse de una encuesta que se aplica cada 4 años, complica las posibilidades de identificar de manera ágil quien entra y quién sale del programa.



Está latente la posibilidad de que la salida de hogares del BDH esté vinculada a decisiones de tipo tecnocrático-administrativas, dadas las dificultades de medición oportuna de la pobreza en los hogares. Decisiones de este tipo pueden modificar la línea de corte por pobreza que ahora es de 36,5 sobre 100 puntos, y bajar a 34 puntos o menos, con lo que miles de beneficiarios del BDH saldrían de él. O considerar que los hogares con menos de 36,5 puntos, que no tienen hijos menores de 18 años, sean excluidos del BDH, toda vez que éste es un incentivo para el acceso a la educación y a los controles de salud de niños y adolescentes menores de 18 años. Este tipo de decisiones son riesgosas en cuanto pueden reducir o ampliar los beneficiarios del Bono, sin tener una constatación objetiva de que efectivamente esos hogares salieron de la pobreza.

Finalmente, el desafío mayor de las políticas públicas de protección social es reducir la pobreza extrema, puesto que -si bien durante el periodo de 2005 a 2010, la pobreza promedio nacional por NBI bajó del 51.6% al 41.8% y la pobreza extrema del 25.8% al 16.6%-, para el 2010 la pobreza sigue siendo alta en áreas rurales (72.2%), entre la población indígena (77.2%) y la población afro (47.4%) (Enríquez Bermeo, 2013:50).

#### **4.5.2. Perú**

En un contexto donde existen pocos estudios independientes sobre el desempeño de los programas sociales, JUNTOS sobresale por haber sido uno de los casos más investigados en los últimos años en cuanto a sus impactos. Esto puede explicarse por la cultura de monitoreo y evaluación con la que nace el programa.

En cuanto al impacto sobre la pobreza se presenta a continuación datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú que desagregan el tema por áreas geográficas. Se aprecia una continuada y persistente reducción que parte del valor de 58,7% y termina en 25,8% para el total de la población. En el caso del área rural se registra un descenso de 30 puntos porcentuales al pasar de 83% al 53%. No se han encontrado datos actualizados sobre la reducción de la desigualdad en el Perú.

**Tabla 13**  
**Población en situación de pobreza monetaria según ámbito geográfico (2004 – 2012)**  
**(Porcentaje respecto del total de población de cada año y ámbito geográfico)**

Ámbito Geográfico	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Total</b>	<b>58,7</b>	<b>55,6</b>	<b>49,2</b>	<b>42,4</b>	<b>37,3</b>	<b>33,5</b>	<b>30,8</b>	<b>27,8</b>	<b>25,8</b>
Lima Metropolitana	44,6	42,4	32,7	25,1	21,7	16,1	15,8	15,6	14,5
Resto País	64,7	61,2	56,3	50,0	44,2	41,2	37,4	33,3	30,9
<b>Área de residencia</b>									
Urbana	48,2	44,5	37,0	30,1	25,4	21,3	20,0	18,0	16,6
Rural	83,4	82,5	79,3	74,0	68,8	66,7	61,0	56,1	53,0
<b>Región natural</b>									
Costa	48,6	44,4	36,4	29,3	25,3	20,7	19,8	17,8	16,5
Sierra	70,0	67,7	63,0	58,1	53,0	48,9	45,2	41,5	38,5
Selva	70,4	70,1	65,5	55,8	46,4	47,1	39,8	35,2	32,5
<b>Dominio geográfico</b>									
Costa urbana	50,8	43,2	37,6	31,7	27,4	23,7	23,0	18,2	17,5
Costa rural	69,3	66,9	62,3	53,8	46,6	46,5	38,3	37,1	31,6
Sierra urbana	46,9	44,0	37,1	31,8	26,7	23,2	21,0	18,7	17,0
Sierra rural	86,7	85,4	83,1	79,2	74,9	71,0	66,7	62,3	58,8
Selva urbana	59,4	58,4	54,6	44,0	32,7	32,7	27,2	26,0	22,4
Selva rural	81,5	82,4	77,3	69,2	62,5	64,4	55,5	47,0	46,1

Nota técnica: Las estimaciones de los indicadores provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO - han sido actualizadas teniendo en cuenta los factores de ponderación estimados en base a los resultados del Censo de Población del 2007, las cuales muestran las actuales estructuras de la población urbana y rural del país. La ENAHO tiene como objetivo medir las condiciones de vida de la población y en el marco de la actualización metodológica de la estimación de la pobreza, se han mejorado los procedimientos de imputación de los valores faltantes de la encuesta.

Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú.  
<http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

La literatura existente destaca las fortalezas conceptuales de JUNTOS, pero también identifica una serie de retos a nivel de su gestión e implementación. En los estudios en que se analiza su dimensión operativa se ha evidenciado un déficit en la cobertura y calidad de servicios públicos, así como falencias en los procesos de verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades y de liquidación de los pagos; y, la ausencia de un sistema de graduación transparente (Correa Aste y Roopnaraine, 2013: 9-14).

Se destaca un incremento en la demanda de los servicios de educación y salud asociados a las corresponsabilidades del programa, se detectan impactos en la reducción de la pobreza y hay aumentos en el uso de los servicios de salud y educación, así como en el consumo de alimentos, aunque no se registran efectos significativos en la disminución de la desnutrición y de la anemia. También se señala que se lograrían mejores resultados con más tiempo de participación en el programa.

Se han documentado además la existencia de una serie de impactos positivos indirectos del programa; tal es el caso de la siembra de bio huertos, la construcción de letrinas, las mejoras a las instalaciones de cocina y la elaboración de tejidos, entre otros. Entre las externalidades positivas se han destacado el empoderamiento y ahorro femenino y la dinamización de las economías locales (Correa Aste y Roopnaraine, 2013: 86-95).

A continuación se presenta un cuadro que presenta los avances en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los departamentos donde actúa el programa JUNTOS. Se puede apreciar que en todos ellos se registran avances. Habría que investigar en todo caso cuáles pueden ser los factores (crecimiento económico, aplicación de otros programas sociales, migración interna por ejemplo) que explican el avance en el IDH de estas zonas de Perú además de JUNTOS y ponderar su respectivo nivel de influencia.

**Tabla 14**  
**Índice de Desarrollo Humano en el ámbito de JUNTOS**

Ámbito JUNTOS	N° de provincias	IDH 2007	IDH 2012	Incremento %
Amazonas	7	0,2691	0,3460	28,6%
Áncash	20	0,3485	0,4360	25,1%
Apurímac	7	0,2686	0,3285	22,3%
Ayacucho	11	0,2697	0,3316	22,9%
Cajamarca	13	0,2619	0,3436	31,2%
Cusco	13	0,3150	0,4162	32,1%
Huancavelica	7	0,2106	0,2944	39,8%
Huánuco	11	0,2703	0,3575	32,2%
Junín	8	0,3436	0,4503	31,1%
La Libertad	12	0,3821	0,4549	19,1%
Loreto	7	0,3121	0,3900	25,0%
Pasco	3	0,3116	0,4034	29,5%
Piura	8	0,3483	0,4274	22,7%
Puno	13	0,2916	0,3808	30,6%
San Martín	10	0,3010	0,4061	34,9%
<b>Total ámbito JUNTOS</b>	<b>150</b>	<b>0,3126</b>	<b>0,3975</b>	<b>27,2%</b>
<b>Total nacional</b>	<b>195</b>	<b>0,3952</b>	<b>0,5058</b>	<b>28,0%</b>

Fuente: Gobierno de la República del Perú, Noviembre 2014:19.

Los directivos del Programa han identificado una serie de problemas que enfrenta JUNTOS para ser más efectivo. Entre ellos están: *Ex – ante*.- las limitaciones del barrido censal en zonas rurales; las deficiencias en la información recopilada sobre las familias; el criterio de selección que tiende a ser excluyente con un importante grupo poblacional; una validación

subjetiva que puede ser sesgada; y, deficiencias en el contacto con la población para informarla acerca del programa. *Ex – post.*- Acceso de los usuarios a los lugares de pago; el tiempo de espera; el trato a las beneficiarias; la verificación del cumplimiento de la condicionalidad; el desempeño del personal del programa; y el tiempo de graduación que se aplica en la práctica (Gobierno de la República del Perú, 2010:21-24).

Más allá de las evaluaciones técnicas el autor del presente trabajo identificó un texto de Héctor Béjar (2013) que realiza una crítica estructural a las TMC y que valdría la pena repasar para entender en qué contexto se inserta el programa JUNTOS.

La primera crítica tiene que ver con la sostenibilidad de los programas. No está demostrado que las familias continúen involucradas en los sistemas educativos o de salud cuando dejan de recibir ayuda. Además, desde el punto de vista económico, una ayuda permanente no sería lo más indicado ni rentable. ¿No acabarán las transferencias creando el hábito de pedir ayuda al Estado afianzando una relación patrón – cliente? O puede crearse el hábito de exigir dinero para enviar a los niños a la escuela o a la posta médica convirtiendo al mecanismo en un chantaje permanente al Estado.

La segunda crítica se refiere al origen de los fondos. Casi todos los programas latinoamericanos son ejecutados con préstamos proporcionados por organismos multilaterales. ¿Hasta qué punto es sostenible este creciente endeudamiento, particularmente en épocas de crisis fiscal? ¿No sería más sostenible e incluso más apropiado para la propia identidad nacional que dichos programas se financien con fondos propios? Y en los casos que no se recurren a préstamos internacionales sino al propio esfuerzo estatal vía recaudación de impuestos o ingresos extraordinarios, ¿cuán seguras son las fuentes de financiamiento? <sup>14</sup>.

En tercer lugar, casi todas las evaluaciones coinciden en asegurar que la transferencia de fondos a familias pobres requiere una organización extensa y moderna, aquello que amplía el aparato estatal y que no existe en las áreas más pobres y lejanas. Es necesario tener sistemas de identificación de los ciudadanos que tienen derecho a estas ayudas así como mecanismos de acceso a los fondos tales como cuentas bancarias y tarjetas de cajeros automáticos. Todo esto tiene un costo elevado que debe asumir el Estado por cierto, no los beneficiarios. Por otra parte, las personas receptoras de ayuda deben tener sus documentos de identidad vigentes y actualizados y en Perú, precisamente, uno de los problemas más importantes de las mujeres pobres es su carencia de documentos de identidad.

---

<sup>14</sup> Ecuador es un país altamente dependiente del precio del petróleo para percibir mayores ingresos fiscales.

En el caso de los programas que pretenden cambiar la ayuda por la prohibición de trabajo infantil, esto a veces supone exponer a las familias a un cruel balance costo–beneficio. Algunas familias se ven obligadas a calcular ¿qué es más ventajoso? ¿Mandar a los niños a trabajar o recibir los cien soles mensuales? La ayuda económica condicionada, en este caso, pese a las buenas intenciones del programa, transforma al deber de los padres de proveer a la educación de los hijos en un cálculo económico. Esto supone que la ayuda deberá ser siempre considerablemente mayor a las expectativas de la familia que envía a los niños a trabajar en la calle. Y quizá los cien soles mensuales no sean suficientes en las áreas urbanas que aún no son cubiertas por el programa JUNTOS y donde existen importantes bolsas de pobreza en áreas periféricas<sup>15</sup>.

El programa parte también del supuesto que los servicios ofertados de educación y salud son de buena calidad lo que en la práctica no necesariamente se cumple. Como dice Béjar (2013:4):

“Pedir a una familia que envíe sus niños a la escuela supone que la escuela exista; exigir a un campesino que vaya al hospital requiere que el hospital esté dispuesto a atenderlo. Todo ello supone una extensión de los servicios sociales a una escala que no existe hoy. Resulta absurdo pedirle a la gente que se adscriba a servicios de pésima calidad o donde el acceso es discriminatorio. Todos conocemos las condiciones en que se encuentran las escuelas rurales y la precaria situación del seguro integral de salud”.

Concluye el autor señalando que la transferencia de fondos no necesariamente condicionada puede funcionar bien dentro de un sistema de aseguramiento universal, con servicios sociales de gran cobertura y calidad. No es el caso del Perú, donde todavía está pendiente algo que el país no se anima a decidir. Optar de una vez por todas por un servicio integral que llegue a todos los peruanos y peruanas y que sea financiado por impuestos que todos los ciudadanos deberían pagar.

## **5. Conclusiones**

Tras el repaso comparado de los programas de TMC y su aplicación en Ecuador y Perú se pueden presentar algunas conclusiones relacionadas con las preguntas formuladas en la primera sección de este trabajo. Iremos de lo más general a lo más específico.

---

<sup>15</sup> Retomamos el concepto de “zonas marrones” de Guillermo O’Donnell.

### **5.1. El enfoque político de las TMC**

La amplia utilización de este mecanismo en América Latina y el Caribe más allá de las diferencias ideológicas existentes entre gobiernos no deja de sorprender. Se pensaría que un subsidio focalizado en ciertos sectores de la población debería ser utilizado sólo por gobiernos de tendencia “neoliberal” que apuntan a la eficiencia y a la eficacia; y que debería ser descartado por aquellos que se auto identifican como “progresistas” y que buscan construir políticas integrales de lucha contra la pobreza y reducción de la desigualdad. En la práctica todos los utilizan y aplican.

Esto nos lleva a pensar que puede existir en algunos casos una instrumentalización del mecanismo en el sentido que puede ser utilizado como herramienta de control territorial y promoción electoral de los gobiernos de turno. Resulta un buen negocio en términos de marketing político que un gobierno se concentre aparentemente en las zonas más desfavorecidas de su territorio ya que, claro está, siempre contará con el apoyo de la población beneficiada, llegándose eventualmente a generar una dependencia mutua entre el “patrón” y el “cliente” al más puro estilo clientelar.

Por lo expuesto algunos investigadores cuestionan frontalmente las TMC, al calificarlas como clientelares, populistas y paternalistas (Béjar, 2013 y Ulloa Tapia, 2014). Lejos de reducir el patrón de dependencia asistencialista de los modelos de los setenta u ochenta del siglo pasado, se lo reproduce y refuerza. En todo caso existen estudios que señalan que con buenos mecanismos de control y participación puede evitarse esto (Alcázar, 2010).

### **5.2. El enfoque técnico de las TMC**

En términos generales, las evaluaciones a los programas de TMC realizadas desde la academia, instituciones financieras internacionales, gobiernos nacionales, institutos de investigación y/o consultores independientes los catalogan como programas de “desarrollo social” exitosos en cuanto a su impacto inmediato en la reducción de la pobreza que afecta a la población beneficiaria. Menos convencidos están en cuanto a sus impactos a largo plazo (Cecchini y Madariaga, 2011:117-154).

Sus observaciones se centran en cómo volverlos más equitativos, inclusivos y sostenibles en el tiempo. Sus esfuerzos analíticos se centran por lo tanto en los medios utilizados y resultados logrados, mas pocos son los que estudian la lógica y fines de la acción pública que están detrás del mecanismo.

Por ello el análisis de las TMC anima a que se desarrollen a futuro estudios sobre los modelos de Estado, el tipo de burocracia y las políticas sociales que se pretenden construir en

los países de la región. ¿Serán esfuerzos integrales o particulares? ¿Se construirán a partir de un esfuerzo fiscal sostenido de todos sus ciudadanos o con la ayuda de organismos internacionales? ¿Podrán generarse estrategias de largo aliento o sólo políticas sujetas a shocks externos e internos de las economías nacionales? El debate está abierto.

### **5.3. El estudio comparado de las TMC**

Dejando a un lado el enfoque macro y concentrándose ya en los programas de TMC de Perú y Ecuador, pasemos a presentar los principales resultados del presente estudio. Para esto nos basaremos en algunas de las preguntas centrales que se han desarrollado a lo largo del trabajo.

¿Estado de Bienestar o Estado Social? Con base en la información recopilada y revisada se puede señalar que ambos programas aspiran a convertirse en la base de un Estado Social mas no de un Estado de Bienestar. El concepto sigue siendo ajena a las administraciones públicas latinoamericanas en la medida en que las TMC pensadas y ejecutadas como medidas de corto plazo e impacto no se insertan dentro de un esquema más amplio y a largo plazo de modelos de bienestar sustentados sobre un esfuerzo contributivo de toda la sociedad. Pero aquí hay que marcar una diferencia. El programa BS se puso en marcha en dos meses, en Ecuador, como una medida para enfrentar una macro crisis económica mientras que el programa JUNTOS fue establecido, en Perú, en medio de una bonanza económica en un año preelectoral con la anuencia de las principales fuerzas políticas y sociales del país. Los documentos de JUNTOS explicitan que, además de ser un programa de lucha contra la pobreza y desarrollo de capacidades, es un programa de reparación colectiva del Estado peruano dirigido a las poblaciones afectadas por la violencia política que se desarrolló en el país a partir de 1980. Se percibe un esfuerzo por lo tanto por construir una Política de Estado en Perú. Ecuador insertaría posteriormente el BDH en una “Agenda de Desarrollo Humano” en la búsqueda de construir asimismo una Política de Estado, pero sería una decisión a posteriori.

¿Normas constitucionales, leyes o decretos? La legislación ecuatoriana que regula a las TMC se inspiró entre 2000 y 2007 en el concepto de Desarrollo Humano promovido por Naciones Unidas. A partir del 2008, el concepto del “Buen Vivir” establecido en la Constitución -dictada ese año- se convirtió en su referente. La legislación peruana se inspiró en 2005 en los “Objetivos del Milenio” planteados por Naciones Unidas y surgió de un “Acuerdo Nacional” suscrito entre diferentes sectores políticos y sociales del país para enfrentar la pobreza y restituir derechos

ciudadanos. Si bien ambas surgen de “contratos sociales /políticos” suscritos entre distintos sectores de los respectivos países, no existe una legislación secundaria orgánica (siguiendo la lógica del orden de Kelsen) en ninguno de ellos que establezca un sistema integral de protección social. Los programas en ambos países son regulados básicamente por Decretos Presidenciales o Acuerdos Ministeriales. Esto evidencia en este momento una debilidad estructural de los programas.

¿Políticas públicas discrecionales “top-down” o participativas “bottom-up”? El programa ecuatoriano puede ser calificado como una política pública discrecional “top-down”. Diseñada en un principio desde el Consejo Nacional de Modernización con la intención de paliar un fuerte ajuste macroeconómico siguió siendo manejada de manera discrecional por el MBS tanto en la etapa 2000 – 2007 como por su sucesor, el MIES, en la etapa 2007 – presente. No se invitó a la sociedad civil a participar en ninguna de sus etapas, ni se recurre a gestores locales para ayudar en la identificación de los potenciales beneficiarios. Todo se planifica, ejecuta y evalúa desde Quito. Tampoco parece que existe una coordinación adecuada entre las áreas de educación, salud y atención social para generar sinergias y potenciar las intervenciones desde sus respectivos campos. El BDH puede convertirse así en un arma electoral-asistencial que fortalezca acciones corporativas:

“El incremento de los bonos, así como la ampliación de su cobertura, puede ser motivo de manipulación política, en la medida que puede pintarle el rostro a un gobierno con tinte social y mostrarle ante la población como redistribuidor de la riqueza”  
(Ulloa Tapia, 2014:34-35)

La situación en Perú es distinta, si bien la política pública de TMC es centralista en algunos aspectos, su diseño inicial ha incluido una activa participación de varios sectores de la sociedad civil en su dirección y en el tema de control social. Además a nivel local se apoya en personal propio y la comunidad para validar la selección de los beneficiarios. Por último se prevé la transferencia de recursos de JUNTOS a otras entidades públicas con el fin de asegurar la cobertura adecuada de salud, educación y nutrición en sectores rurales. Es una política participativa pero no necesariamente podría calificarse de “bottom-up” ya que las comunidades no son tan protagónicas como las agrupaciones de la sociedad civil a nivel nacional. Se destaca la coordinación entre agencias públicas que no existe en Ecuador

¿Políticas nacionales, regionales o locales? El BDH cubre las áreas urbano, urbano marginales y rurales mientras que JUNTOS solo cubre áreas rurales. Fuera de los gobiernos nacionales, ninguna otra agencia pública ejecuta programas de este tipo. Ambos programas pretenden



abarcando a los sectores más vulnerables de sus respectivas sociedades pero se enfrentan a situaciones y limitaciones estructurales que no les permiten cumplir al 100% desde una perspectiva nacional. Por ello trabajar en el diseño de un sistema de responsabilidades compartidas entre las diferentes instituciones del nivel central, provincial/departamental y local en ambos programas ayudaría a reducir los riesgos de manejo político que se han señalado en este trabajo y posibilitaría el encuentro entre una comunidad interesada por atender sus problemas inmediatos y mediatos y un Estado que desee construir integración social.

¿Agencias autónomas o Ministerios dependientes? En la misma línea del punto anterior, en sus inicios ambos programas eran administrados por Agencias especiales adscritas a las Presidencias de la República. Actualmente ambos son ejecutados desde los Ministerios de Desarrollo o Inclusión Social. Esto revela un mayor nivel de institucionalización y autonomía pero no necesariamente una reducción en la discrecionalidad de los recursos (más en el caso ecuatoriano, menos en el peruano al existir un límite del 10% destinado a gastos administrativos establecido por ley).

¿Reducción estructural o coyuntural de la pobreza y la desigualdad? El BDH funciona con fondos nacionales en su integridad mientras que JUNTOS cuenta con el apoyo parcial de organismos internacionales. Es importante garantizar la sostenibilidad de los programas más allá del posible fin de los préstamos internacionales o potenciales crisis fiscales que reduzcan los ingresos estatales. También es importante establecer mecanismos de “salida” o “transferencia” de los beneficiarios hacia otros esquemas de protección social una vez que los requisitos se cumplan por completo o se pretenda idealmente empezar a construir una alianza más sólida entre Estado, empresas y familias:

“La erradicación de la pobreza estructural requiere de políticas sociales que integren educación, salud, infraestructura económica y social, acceso a activos productivos y financieros, y que estén coordinadas con la política económica. En este contexto, las transferencias monetarias son solo un elemento adicional que puede coadyuvar en la superación de la pobreza y que (...) puede constituir un vínculo entre el combate a la pobreza corriente y el combate a la pobreza estructural e intergeneracional.”

(León et al, 2001:32).

Finalmente, los datos y el análisis nos han permitido contribuir a elaborar una primera presentación del diseño y de la lógica de actuación de los nuevos programas de política pública para enfrentar el riesgo social que afecta a ciertos grupos poblacionales en Ecuador y Perú. Las críticas que recaen sobre las TMC, examinadas en este trabajo, son valiosas y atendibles, pues sin duda son reveladoras de muchas deficiencias y han de contribuir así a una mejora de estos

programas. Pero también se debe destacar que ambos Estados, Ecuador y Perú, han realizado un esfuerzo considerable a lo largo del tiempo para desarrollar, ajustar, y mejorar sus respectivas estrategias de política pública ligadas con los TMC. Se trata de un importante esfuerzo político, económico, y técnico, sobre cuya base podemos esperar y trabajar para que los diferentes gobiernos, actuales y futuros, de Perú y Ecuador, puedan seguir desarrollando los soportes iniciales, los conocimientos y los grandes objetivos de política que permitan un día construir un auténtico Estado de Bienestar al nivel de los países más avanzados en este sentido.

## Bibliografía

- AISABUCHA, Sonia y ARMAS, David. 2015. “Evaluación de la situación de la calidad de vida de los beneficiarios del bono de desarrollo humano, mediante la verificación del cumplimiento de los objetivos del programa, en la ciudad de Quito durante el período 2006 al 2014”, *Tesis de Grado*, Quito, Universidad Politécnica Salesiana.
- ALCÁZAR, Lorena. Julio 2010. “The uses and abuses of social programmes: the case of conditional cash transfers”, *U4 Brief n. 3*, Bergen, Chr. Michelsen Institute / Anti Corruption Resource Center.
- ANTÓN PÉREZ, José Ignacio; CARRERA TROYANO, Miguel; MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael; RODRIGUES-SILVEIRA, Rodrigo. 2009. “Pobreza y desigualdad en América Latina. Del crecimiento a las transferencias condicionadas de renta” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 85-86, pp. 157-183.
- APONTE BLANK, Carlos. 2012a. “Sobre el Estado social en América Latina”, en *Cuadernos del CENDES*, año 29, núm. 80, Tercera Época, pp. 147-152.
- APONTE BLANK, Carlos. 2012b. “¿Estado Social o Estado de Bienestar en América Latina?” en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. XVIII, núm. 1 (ene-jun), pp. 11-40.
- ARANGUREN, Carmen (2010). *Programas de transferencias monetarias condicionadas ¿qué son?* en <http://ziglablog.com.ar/2010/08/26/programas-de-transferencia-monetaria-condicionada/> Último acceso el 17/06/15
- ARAUJO, María Caridad y SCHADY, Norbert. 2006. *Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador*, Policy Research Working Paper 3930, The World Bank.
- ARMAS, Amparo. Noviembre 2005. *Redes e institucionalización en Ecuador. Bono de Desarrollo Humano*, Serie Mujer y Desarrollo núm. 76, Proyecto Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, CEPAL.
- BANCO MUNDIAL. 1999. *Reportes Voces de los Pobres*.  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20613045~menuPK:336998~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992~isCURL:Y,00.html> Último acceso el 17/06/15.
- BARBA SOLANO, Carlos. 2004. *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales núm. 92, CEPAL.

- BARRIENTOS, Armando. 2004. “Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime” en Ian GOUGH y Geof WOOD (comps.) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BÉJAR, Héctor. 2013. “Te doy plata si...”: *Las transferencias monetarias condicionadas*. Boletín Electrónico de la Asociación de Egresados y Graduados, Pontificia Universidad Católica de Perú.  
[http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/11990/te\\_doy\\_plata\\_Bejar.pdf?sequence=1](http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/11990/te_doy_plata_Bejar.pdf?sequence=1) Último acceso el 17/06/15.
- BEVERIDGE, William. 1942. *Social Insurance and Allied Services*, Londres, His Majesty Stationery Office.
- BURGOS DÁVILA, Sebastián. Abril 2014. *Pobreza por ingresos y eliminación de transferencias monetarias condicionadas: el caso del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador*”. Nota Técnica n. 7, ECONOMICA – Centro de Investigación Cuantitativa: <http://foreconomiaecuador.com/fee/pobreza-por-ingresos-y-eliminacion-de-transferencias-monetarias-condicionadas/> Último acceso el 17/06/15.
- CAETANO, Gerardo y DE ARMAS, Gustavo. 30 de marzo de 2015. “Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014)” en Periódico *El País*.  
<http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/03/pobreza-y-desigualdad-en-america-latina-1980-2014.html> Último acceso el 17/06/15.
- CASILDA BÉJAR, Ramón. Mayo 2004. “América Latina y el Consenso de Washington” en *Boletín Económico del ICE* núm. 2803, pp. 19-38.  
[http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America\\_Latina\\_y\\_el\\_consenso\\_de\\_Washington.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf) Último acceso el 17/06/15.
- CAVAROZZI, Marcelo. 1996. *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo. Junio 2011. *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuadernos de la CEPAL núm. 95, CEPAL.
- CEPAL. 2014. *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. <http://dds.cepal.org/bdptc/> Último acceso el 17/06/15.
- CHRISTIAN AID. Abril 2012. Resumen ejecutivo *El escándalo de la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Londres.

<http://www.christianaid.org.uk/images/scandal-of-inequality-latin-america-and-caribbean-spanish.pdf> Último acceso el 17/06/15.

- CORREA ASTE, Norma y ROOPNARAINÉ, Terry. Noviembre 2013. *Pueblos indígenas & programas de transferencias condicionadas. Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del programa juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú*. Documento de trabajo, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Pontificia Universidad Católica del Perú y Banco Interamericano de Desarrollo.
- DEL VALLE, Alejandro H. Abril 2010. “Comparando regímenes de bienestar en América Latina” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 88, pp 61-76. [http://www.cedla.uva.nl/50\\_publications/pdf/revista/88RevistaEuropea/88-DEL.VALLE-ISSN-0924-0608.pdf](http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/revista/88RevistaEuropea/88-DEL.VALLE-ISSN-0924-0608.pdf) Último acceso el 17/06/15.
- DI VIRGILIO, María Mercedes; OTERO, María Pía; y BONIOLO, Paula (coordinadoras). 2010. *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO.
- DOBRONSKY, José Martínez y ROSERO MONCAYO, José A. 2007. *Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil*, Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador. [http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/tmc\\_ecuador.pdf](http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/tmc_ecuador.pdf) Último acceso el 17/06/15.
- DRAIBE, Sônia M. y RIESCO, Manuel. Enero 2009. *El Estado de Bienestar Social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*, Madrid, Fundación Carolina – CeALCI.
- DYE, T. R. 1972. *Understanding Public Policy*, New Jersey, Prentice Hall.
- ENRÍQUEZ BERMEJO, Francisco. 2013. “De las transferencias monetarias al sistema nacional de inclusión y equidad social” en ENRÍQUEZ BERMEJO Francisco (Coordinador). *La reforma del Bono de Desarrollo Humano: Algunas reflexiones*. Quito, Editorial Abya Yala, CARE Ecuador.
- ESPING ANDERSEN, Gøsta. 1993. *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Edicions Alfons El Magnànim.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pedro. 2015. “Estado de Bienestar” en Diccionario Económico, Periódico *Expansión*. <http://www.expansion.com/diccionario-economico/estado-de-bienestar.html> Último acceso el 17/06/15.

- FERRARO, Agustín E. 2009. *Reinventando el Estado: por una administración pública y democrática en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- FIALLOS GALLEGOS, Gabriel Eduardo. 2014. “Focalización del bono de desarrollo humano y su incidencia en la salud y educación en Guayaquil, periodos del 2008 al 2012”, *Tesis de Grado*, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Guayaquil.  
<http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/123456789/1444/1/T-UCSG-PRE-ECO-CECO-22.pdf> Último acceso el 17/06/15.
- FILGUEIRA, Fernando. julio 2007. *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL, KAS.  
<http://archivo.cepal.org/pdfs/2007/S0700407.pdf> Último acceso el 17/06/15.
- FONSECA, Ana. 2006. *Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. New York, Regional Bureau of Latin America (RBLAC) / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).  
<http://www.redadultosmayores.com.ar/Material%202013/EconomiaEnvejecimiento/10%20Los%20sistemas%20de%20proteccion%20social%20en%20AL.pdf> Último acceso el 17/06/15.
- FRANCKE, Pedro y MENDOZA, Armando. 2006. “Perú: Programa JUNTOS” en, Ernesto COHEN y Rolando FRANCO (Coordinadores), *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*, México D.F, FLACSO - Sede México y SEDESOL, Capítulo IX, pp. 391-432.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*, Quito, Asamblea Nacional.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR. Abril 2013. *Informe de Gestión*, Quito, Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. 2013. *Compendio Estadístico*, Quito, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR. *Página web* del Ministerio de Inclusión Económica y Social. <http://www.inclusion.gob.ec/> Último acceso el 17/06/15.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. 2010. *Informe Compilatorio: el Programa Juntos, resultados y retos*, Lima, Presidencia del Consejo de Ministros y Programa JUNTOS.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Noviembre 2014. *JUNTOS en cifras 2005 – 2014*, Lima, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y Programa JUNTOS.

- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Página web del Acuerdo Nacional, <http://acuerdonacional.pe/> Último acceso el 17/06/15.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Página web del Programa JUNTOS, <http://www.juntos.gob.pe/> Último acceso el 17/06/15
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Página web del Sistema de Focalización de Hogares SISFOH. <http://www.sisfoh.gob.pe/> Último acceso el 17/06/15.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Página web del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú. <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/> Último acceso el 17/06/15.
- GUTIÉRREZ COTTLE, María Cristina y TRIVELLI, Carolina. 2009. *Transferencias Monetarias Condicionadas y su rol con el Sistema Financiero*, Lima, Proyecto Capital, Instituto de Estudios Peruanos.  
[file:///C:/Users/o/Downloads/transferencias\\_monetarias\\_condicionadas\\_y\\_su\\_rol\\_con\\_el\\_sistema\\_financiero\\_tri\\_gtz%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/o/Downloads/transferencias_monetarias_condicionadas_y_su_rol_con_el_sistema_financiero_tri_gtz%20(1).pdf) Último acceso el 17/06/15.
- HUBER, Evelyne y JOHAN, Stephen. October 2005. *Successful Social Policy Regimes? Political Economy and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica*, paper presentado en la conferencia sobre “Democratic governability in Latin America”, University of Notre Dame.
- LAUTIER, Brune. 2011. “Políticas de redistribución y transferencias sociales” en *Los desafíos del desarrollo en América Latina. Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*, QUENAN, Carlos y VELUT, Sebastián (Coord.), Paris, Institut des Amériques, pp. 254-261.
- LEMIEUX, V. 1995. *L'Étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Université Laval.
- LEÓN Mauricio G., VOS, Rob y BRBORICH, Wladimir. Abril 2001. *¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza? Evaluación de impacto del bono solidario en el Ecuador*, Quito - La Haya, SIISE-ISS.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, Antonio Jorge. 2011. *La política fiscal de los gobiernos populistas latinoamericanos. Entre la intencionalidad política y la viabilidad económica*, Working Paper N. 6, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MENY, Yves y THOENIG, Jean Claude. 1992. *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.

- MORENO, Luis. Septiembre 2007. *Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿Selectividad y Universalismo?*, Documento de trabajo 07-05. Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1680/1/dt-0705.pdf> Último acceso el 17/06/15,
- O'DONNELL, Guillermo. 1999. *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, South Bend, University of Notre Dame Press.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. 1994. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- PONCE, Juan y BEDI, Arjun S. August 2008. *The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador*, Discussion Paper N. 3658, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 2015. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview.html> Último acceso el 17/06/15.
- PROYECTO CAPITAL. Noviembre 2007. *Proyecto de Capitalización y Reducción de la Vulnerabilidad de los Pobres*, Nota Conceptual, Fundación Ford. [file:///C:/Users/o/Downloads/transferecias condicionadas y movilizacion del ahorro n ota conceptual final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/o/Downloads/transferecias%20condicionadas%20y%20movilizacion%20del%20ahorro%20n%20ota%20conceptual%20final%20(1).pdf) Último acceso el 17/06/15.
- SANZ, Ana “La administración pública” en Miquel Caminal Badia (Editor). 2006. *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Tecnos.
- SOJO, Ana (Coordinadora). Enero 2007. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL – AECI – SEGIB.
- SUBIRATS, Joan / KNOEPTTEL, Peter / LARRUE, Corinne / VARONE, Frédéric. 2012. *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel Ciencias Sociales.
- ULLOA TAPIA, César. Julio. Diciembre 2014. “Inversión social: Leitmotiv de los gobiernos bolivarianos” en *Revista Republicana*, Núm. 17, pp. 17-39.
- URTEAGA, Eguzki. Junio 2013. “La teoría del capital social de Robert Putnam: originalidad y carencias” en *Revista Reflexión Política*, vol. 15, núm. 29, pp. 44-60.
- VV.AA. 2007. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.