



**NOTAS PARA LA DISCUSIÓN**  
**ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO**



**POLÍTICA SOCIAL:**  
**DESAFÍOS ACTUALES**  
**PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

A faint, light-colored map of Chile is centered in the background of the cover. The map shows the outline of the country, including the Atacama Desert, the Andes mountains, and the southern islands.

# **POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS ACTUALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

Compilado por:  
Jorge Granda



**NOTAS PARA LA DISCUSIÓN  
ESTRATEGIA NACIONAL  
DE DESARROLLO HUMANO  
POLÍTICA SOCIAL:  
Desafíos actuales para  
la inclusión social**

La presente publicación ha sido auspiciada por el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL).

El Centro de Investigaciones Sociales del Milenio –CISMIL, está integrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Fander Falconí,  
Secretario Nacional de Planificación y  
Desarrollo

José Manuel Heredia,  
Representante Residente del PNUD y  
Coordinador Residente del Sistema de  
Naciones Unidas en el Ecuador

Adrián Bonilla,  
Director Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales – Sede Ecuador

**Compilador de este número:**

Jorge Granda

**Asesor principal:**

Juan Ponce

**Equipo del CISMIL**

**Especialistas:**

Montserrat Albán, Jorge Granda,  
María del Pilar Troya

**Asistentes de investigación**

Luis Chuquirma, Diana Hidalgo,  
Mercedes Onofa, José Antonio Sánchez

**Equipo ODM – Proyecto PNUD:**

Natalia García – Oficial de Programa  
Irina Moreno – Comunicación  
Carolina Bastidas – Asistente Administrativa

**Corrección de estilo:**

Grace Sigüenza

**Concepto editorial:** graphus®

**Diseño:** graphus® 290 2760

**Ilustración:** María Belén Guerrero

**Impresión:** Editorial Delta



# contenido

Presentación 5  
Fander Falconí B.

Introducción 11



**Artículo 1**  
Desafíos estratégicos para la política e inclusión social 13  
Jorge Granda



**Artículo 2**  
Evolución de los modelos de política social en América Latina 33  
Rolando Franco



**Artículo 3**  
Cohesión social entre inclusión y sentido de pertenencia 57  
Martín Hopenhayn



#### **Artículo 4**

El papel de la economía social y solidaria en la estrategia de inclusión social

José Luis Coraggio

71



#### **Artículo 5**

Retos de la política social en América Latina

Ernesto Cohen

93

# Artículo 2

## EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Rolando Franco\*

### INTRODUCCIÓN

No es fácil ordenar los cambios de enfoque en política social de la región, porque hay países y áreas donde se dieron con mayor intensidad y cronológicamente más temprano, mientras que en otras áreas la introducción de cambios fue menor y en algunos países hubo escasas modificaciones. Pese a ello, es posible plantear que la crisis de comienzos de los años ochenta constituye un hito divisorio en la historia social de la región.

Desde la *Segunda Guerra Mundial* hasta fines de los años setenta predominó en la región el modelo de sustitución de importaciones. En lo social, de acuerdo con el paradigma dominante, el Estado era el que decidía las características de la oferta. Se financiaba con recursos públicos destinados a cubrir los costos del proveedor (una agencia pública), la que proporcionaba una oferta homogénea de bienes y servicios. Se aceptaba que el gobierno disponía del conocimiento necesario para identificar los problemas y para diseñar y llevar a cabo las acciones para enfrentarlos. No se reconocían las peculiaridades (en cuanto a necesidades insatisfechas de los diferentes subgrupos de su "clientela" y, por supuesto, no consideraba la diversidad de necesidades y preferencias de los usuarios, los que, en caso de no interesarse por la única oferta estatal, carecían de opciones, por lo menos con financiamiento público).<sup>1</sup>

Durante los años ochenta, como consecuencia de la crisis de la deuda, tuvo lugar un *viraje estratégico* con el cual se buscó adaptar

\* Profesor investigador  
FLACSO - Chile.

1 Como se ha dicho correctamente, este Estado opera de forma estandarizada, con poca sintonía para tratar los problemas sociales más específicos o complejos y para distinguir a poblaciones vulnerables (Serrano, 2005).



la economía a los cambios globales y recuperar el crecimiento, mediante políticas de estabilización y ajuste estructural orientadas a alcanzar los equilibrios macroeconómicos, promover la apertura externa y retirar al Estado de ciertas áreas mediante la privatización de empresas públicas. En cambio, las políticas sociales continuaron en general siendo manejadas centralizadamente, aun cuando comenzó a surgir un enfoque alternativo que penetró en algunas áreas sectoriales sociales, y que tuvo especial importancia en los programas contra la pobreza, tema que pasó a tener un lugar importante en la agenda pública. Se generó así un “choque de paradigmas” (Franco, 1996).

## LA PRIMERA MITAD DE LOS AÑOS OCHENTA

- Cambios en las políticas sociales sectoriales

Si bien hubo países que permanecieron, y aún permanecen, vinculados al paradigma tradicional, en otros existió una mayor innovación.

Chile fue pionero en la introducción de nuevas perspectivas que luego se hicieron más comunes, nunca dominantes, en la región.

En 1980 realizó una reforma del sistema de salud provisional, estableciendo contribuciones compulsorias de los asalariados, que se acompañaban de la libertad de elección entre instituciones públicas o privadas, tanto para la administración de esos recursos como para la prestación de los servicios de salud.

También sustituyó el sistema de seguridad social de reparto por uno de capitalización individual, según el cual la fracción del salario destinada a cotizaciones se acumula en una cuenta de ahorro individual administrada por empresas privadas, aunque el sistema es regulado por el Estado.

Debe recordarse que la seguridad social se caracterizó históricamente por el *acceso segmentado*, vale decir, la protección la fueron logrando grupos corporativos con capacidad de influir sobre la toma de decisiones (Mesa Lago, 1985). Por lo mismo, la paulatina ampliación de la cobertura no llegó a todos y excluyó a quienes tenían mayores necesidades insatisfechas, como los campesinos sin tierra y los autoempleados de la ciudad. La inequidad fue mayor porque el financiamiento era tripartito, con aportes patronales y de los trabajadores y un subsidio estatal que se distribuía en proporción directa al monto aportado por los asegurados, y no según

las necesidades. Por lo mismo, la mayoría de la población, a través de impuestos indirectos, contribuía a financiar en mayor proporción las prestaciones otorgadas a los grupos corporativos del sector moderno.

Los sistemas que se habían establecido más tempranamente y habían avanzado más en la cobertura<sup>2</sup> enfrentaban serios problemas. Durante los años sesenta y setenta crecieron los déficits actuariales y financieros, los que debieron cubrirse mediante transferencias fiscales. Con la crisis de comienzos de los ochenta aumentó el desempleo. Los nuevos desocupados no solo dejaban de aportar sino que pasaban a percibir prestaciones, por lo menos en los pocos países que tenían seguros de desempleo. Así, disminuían los ingresos de la seguridad social y aumentaban los egresos. También contribuyeron a desfinanciar estas instituciones los atrasos en la entrega de los aportes gubernamentales. A fines del decenio, el déficit de los sistemas pioneros fluctuaba entre 5 y 17% del PIB.<sup>3</sup>

También en Chile, en 1981, se realizó una reforma al sistema de educación tradicional que, bajo un discurso supuestamente universal, en la práctica cubría solo a una parte de los potenciales beneficiarios. Se estableció la descentralización competitiva, que adaptó la idea del subsidio a la demanda. El Ministerio de Educación se desprendió de sus establecimientos escolares en beneficio de los municipios, y dispuso que tanto estas escuelas como las que creara, a partir de entonces, la iniciativa privada, serían financiadas mediante un subsidio calculado a partir del número de alumnos matriculados y que efectivamente asistían a clase (capacitación). De ese modo se permitiría la libre elección de la escuela por parte de los padres de familia. Municipios y “sostenedores” privados contrataban directamente a los maestros que trabajarían en sus escuelas y negociaban con ellos los salarios.<sup>4</sup> Se estableció además una evaluación sistemática de la calidad de la enseñanza impartida en las escuelas (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, denominado SIMCE), que generaba la posibilidad de elegir entre ellas de manera informada.

## • El tema de la pobreza en la agenda gubernamental

En lo social, la crisis de los años ochenta se tradujo en mayor desempleo y pobreza. Se entendía que esos problemas eran solo

2 Como se ha dicho correctamente, este Estado opera de forma estandarizada, con poca sintonía para tratar los problemas sociales más específicos o complejos y para distinguir a poblaciones vulnerables (Serrano, 2005).

3 Suele distinguirse tres grupos de países según la antigüedad y la maduración de su sistema de seguridad social: pioneros o antiguos, intermedios y recientes (Mesa Lago, 1985). Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay caracterizan al primer grupo; Colombia y México al intermedio; Bolivia, El Salvador y Perú a los sistemas más recientes.

4 Esto fue anulado una década después, con el establecimiento del Estatuto Docente (1991).



coyunturales y se pensaba que la maduración de las reformas económicas permitiría retomar el crecimiento, el cual generaría oportunidades de empleo para los cesantes, que así podrían salir de la pobreza. En el intertanto, se aplicaron programas específicos para aliviar la pobreza, como el subsidio al consumo, en especial de alimentos, y los programas de empleo mínimo.

## Subsidio al consumo

La protección a los afectados por la crisis buscaba el mantenimiento del capital humano de los afectados, por lo que había que asegurarles, ante todo, el consumo básico. Para ello se recurrió a diversos instrumentos:

### - Subvención de precios de los alimentos

Se modifica el precio de mercado de todos o algunos bienes. Ello favorece indiscriminadamente a todos aquellos que pueden comprar a los nuevos precios. Los pobres solo aprovecharán estos beneficios si disponen de los recursos suficientes para adquirir los alimentos ahora subsidiados. En cualquier caso, una parte importante de los recursos del programa favorecerá a los no pobres. Estos además –dado su mayor poder de compra– los adquieren en mayor cantidad y, por tanto, captan una mayor proporción de los recursos destinados al subsidio (Banco Mundial, 1990: 105-106). Esta entrega generalizada tiene un costo elevado, por lo cual suelen buscarse alternativas menos onerosas. Una ha sido concentrar el subsidio solo en alimentos que tienen mayor presencia en la dieta popular, como la mandioca o el maíz, en lugar de la harina de trigo, la leche o la carne de vaca. También se tiene en cuenta la forma de expender el bien subsidiado. Así, si se subvenciona la tortilla de maíz se beneficia a los sectores urbanos no necesariamente pobres. Por esa vía no se llega a los sectores rurales pobres que suelen comprar maíz y preparar la tortilla en el hogar. Asimismo, para asegurar que la subvención llegue a los sectores de menores ingresos y que no haya filtración, la venta de los alimentos subsidiados se lleva a cabo solo en las zonas donde habitan dichos sectores. Los no pobres que quieren aprovechar el subsidio deben comprarlos fuera de sus zonas de residencia.

### - Entrega de raciones

Para mejorar la progresividad del subsidio, se focaliza en el grupo al que se quiere beneficiar. El resto de la población debe adquirir esos bienes a precios de mercado. Estos programas

pueden mostrar limitaciones derivadas tanto de deficiencias de infraestructura para llegar a los sectores más apartados, como de la eventual debilidad de las redes minoristas rurales, a través de las cuales suele aplicarse el programa. Otro riesgo deriva de que la distribución masiva de alimentos puede afectar la producción local.

#### - **Cupones de alimentos**

Se sustituye la entrega en especie por vales o cupones canjeables por alimentos<sup>5</sup>. Dichos instrumentos pueden indicar tanto el valor monetario de los bienes que se entregarán, como las unidades de peso o volumen de los productos alimentarios que se recibirán a cambio. En épocas de inflación, las unidades monetarias pierden valor y, por tanto, se recibe una cantidad de alimentos inferior a la que se estableció originalmente en el programa. Hubo múltiples experiencias de este tipo, las que reemplazaron a los subsidios universales a los alimentos. Por ejemplo, Tortibono en México entregaba un cupón con el cual las familias beneficiarias accedían de manera gratuita a un kilo diario de tortilla. En Costa Rica, el programa Superémonos transfería a los hogares pobres un cupón mensual equivalente a 30 dólares que podía cambiarse por alimentos en cualquier supermercado del país (Duryea y Morrison, 2004).

#### - **Alimentación suplementaria**

Este tipo de programa realiza transferencias en especie, a través de canales no comerciales (centros de salud o escuelas), a menores de cinco años, escolares y mujeres embarazadas o lactantes. Algunos de estos programas tienen una larga historia y han alcanzado gran envergadura. Los Programas de Alimentación Escolar (PAE) más antiguos, como el de Uruguay, datan de comienzos del siglo XX. Otros fueron creados entre 1950 y 1970, como Merienda Escolar de Brasil, Comedores Escolares de Argentina y el PAE en Chile. Sus coberturas suelen ser altas: Merienda Escolar atendió a 37 millones de niños en el 2001, casi un quinto de la población brasileña (FNDE, 2004), y el Programa de Alimentación Escolar de Honduras en 1993-1994 cubrió a cerca de 50% de las escuelas públicas del país (Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, 1998). También existen iniciativas focalizadas en escuelas emplazadas en zonas vulnerables tanto en Centroamérica como en la región andina (PMA, 2005). La entrega de alimentos en la escuela es un incentivo para la escolarización, el

5 Se entregan cupones, por ejemplo, “a las mujeres embarazadas y en período de lactancia y a los niños menores de cinco años, previa inscripción en dispensarios de servicios médicos preventivos. Con este sistema se promueve la atención preventiva de la salud y se logra excluir a las unidades familiares más ricas, que tienden a utilizar servicios privados” (Banco Mundial, 1990: 108). Este ejemplo muestra que tempranamente se buscó utilizar una transferencia (aunque no en efectivo) para promover inversiones de largo plazo en capital humano.



6 Ejemplos clásicos son el Programa de Empleo Mínimo y el Programa de Empleo para Jefes de Hogar Desocupados, ambos de Chile; y el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT), de Perú.

aumento de la matrícula y la asistencia escolar. Contribuye, además, a mejorar la asimilación de conocimientos de los niños desnutridos, mejorando su potencial para el aprendizaje (Miller, 1999). Los PAE también pueden fomentar la participación de la comunidad en la preparación directa de los alimentos o en otras actividades conexas.

Suele existir otro tipo de subsidios, al consumo de electricidad o agua potable, por ejemplo, que normalmente se entregan a grupos objetivo que se seleccionan mediante diversos procedimientos de focalización.

### Programas de empleo mínimo<sup>6</sup>

Se orientan a aliviar, por períodos cortos, la desocupación de los trabajadores menos calificados, cumpliendo simultáneamente dos funciones: transferir ingresos y a veces también alimentos, y crear o reparar infraestructura o servicios básicos. De ese modo benefician no solo a los participantes directos en el programa, sino también a sectores, pobres o no pobres, que utilizan esa infraestructura o servicios.

Para identificar a los destinatarios, se suele recurrir a la autofocalización fijando remuneraciones inferiores al salario de mercado, que solo resultan atractivas para quienes no pueden emplearse de otra manera. Cuando los cupos son limitados, pueden fijarse períodos máximos de vinculación al programa, mediante la rotación, para que puedan acceder también otros desocupados.

Estos programas requieren recursos para cubrir tanto el pago de remuneraciones como la adquisición de los insumos necesarios para llevar a cabo las obras. Algunos estudios han demostrado que suelen usarse con criterios clientelistas, movilizandolos a los pobres como fuerza política o incluso exigiéndoles “pagos bajo cuerda” (Banco Mundial, 1990: 113).

A lo largo de esta década continuaron llevándose a cabo reformas sectoriales e innovándose en los programas contra la pobreza.

- Cambios sectoriales: seguridad social, salud, educación

Hubo reformas sectoriales importantes en varios países. Continuaron los cambios en seguridad social, optándose en gene-

DE LA MITAD  
DE LOS  
OCHENTA A  
LA MITAD DE  
LOS NOVENTA

ral por modelos mixtos de capitalización y un pilar solidario (Argentina, 1994; Uruguay, 1996; México, 1997; El Salvador, 1998), aunque también se crearon nuevos sistemas de capitalización individual en paralelo y en competencia con el preexistente (Perú, 1993; Colombia, 1994).

Hubo alteraciones importantes en la afiliación a la seguridad social. El Salvador y Colombia comienzan, respectivamente, con 15 y 16% de cobertura, y terminan en poco más de 25%; Perú pasa de menos de un cuarto de la población afiliada a un tercio. Otros países ven reducida la proporción de población cubierta: Uruguay de 88 a 80%, Chile de 93 a 80%; Costa Rica de 86 a 60% (cuando no se incluyen las pensiones asistenciales); México de 58 a 44%, Bolivia de 21 a 13% (CEPAL, 2000: 176). En Argentina se mantiene una cobertura elevada (80 y 82%).

También continuaron las reformas en los sistemas de salud, introduciendo competencia entre los oferentes y dotando a los consumidores de capacidad de elección. Para ello se avanzó en la especialización de los actores del sistema según funciones. En síntesis, cambiaron las reglas de juego y se configuraron agentes, al mismo tiempo que se buscaron nuevas formas de movilizar recursos y de aplicarlos para satisfacer las necesidades de las personas (Londoño, 2001).

En educación, las reformas dotaron de autonomía a las escuelas y usaron el sistema de vouchers para permitir la libre elección de la institución educacional. Asimismo, se generalizó la medición periódica de la calidad de la educación.

## • Programas de lucha contra la pobreza

Los programas de lucha contra la pobreza característicos del período fueron los Fondos de Inversión Social y las Redes de Protección Social.

### Fondos de Inversión Social<sup>7,8</sup>

El primero de estos programas fue el Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia (1986), creado para hacer frente al desempleo provocado por el cierre de las minas de estaño. Este modelo sería replicado posteriormente en muchos países de la región y fuera de ella. En general, los Fondos fueron establecidos por un período de tiempo determinado, ya que buscaban enfrentar problemas

7 Como se mencionó, en 1987 se estableció el primer Fondo, pero la difusión de esta modalidad de programa se dio en los años noventa, por lo cual se ha decidido tratarlos en este párrafo.

8 Un desarrollo más acabado sobre el rol y la evolución de los fondos de inversión social como instrumento de política social, se puede encontrar en BID (1998) y CEPAL (1997). Véase, asimismo, CEPAL (2001).



considerados coyunturales. Se les dotó de amplias potestades y reglamentaciones muy flexibles, diferentes a la que regían en el sector público. Disponían también de metodologías de focalización y supervisión de proyectos (Glaessner *et al.*, 1995). En muchos casos, llegado el fin del período para el cual habían sido establecidos fueron prorrogados o se convirtieron en permanentes. Paralelamente, fueron disminuyendo las normas de excepcionalidad y se les vinculó a la institucionalidad tradicional incluso insertándolos en los ministerios de Desarrollo Social o de Planificación.

Sus funciones eran obtener recursos de la cooperación internacional<sup>9</sup> y asignarlos a proyectos que serían ejecutados por organizaciones de nivel local y de base comunitaria, municipios, universidades, organizaciones sin fines de lucro, iglesias y asociaciones de caridad. Se suponía que las propuestas respondían a demandas de la propia comunidad, pero estaban fuertemente predeterminadas por las condiciones impuestas por el Fondo en el llamado a licitación.

Uno de los criterios fundamentales de operación de los Fondos fue el uso de la focalización para identificar a los verdaderamente afectados por la crisis. Sin embargo, primó en muchos casos el carácter "de emergencia" que tenía la institución, lo que llevó a que en ocasiones se privilegiara la entrega rápida de los recursos. Así aconteció con el primer Fondo de Bolivia, que no llegó a la población indigente.<sup>10</sup> No es fácil comparar los resultados en materia de focalización de los diferentes Fondos, debido a la heterogeneidad de métodos e indicadores utilizados y a las duplicaciones existentes en el conteo de los beneficiarios.

Los Fondos también recurrieron a fijar condiciones a su clientela tanto en la operación del proyecto (trabajo, materiales, financiamiento u otros recursos), como en el mantenimiento y sostenibilidad de la obra realizada.

Es necesario destacar que los Fondos de Inversión Social, aun variando mucho de un país a otro, han manejado recursos financieros modestos (Siri, 1996), sobre todo cuando se los compara con el monto del gasto público social (CEPAL, 1997).

Un balance de estas instituciones permite listar sus contribuciones: a) experimentar soluciones, normas y procedimientos (aplicar la lógica de proyectos, focalizar, dar participación a otros actores, etc.) más ágiles que las prácticas usuales de administrar programas sociales; b) promover nuevas fuentes de recursos, como la coope-

9 Algunos Fondos ejecutaban recursos presupuestales nacionales.

10 Un estudio del Banco Mundial precisa que solo el 10% de los obreros empleados por el FSE en proyectos de construcción estaban desempleado antes de contratarse; el 90% restante estaban contratados en ese mismo sector. Por ello, el FSE no tuvo un impacto significativo en el desempleo, sino en el aumento de ingresos ya que ese 90%, de no haber sido contratado en un proyecto financiado por el FSE, habría visto disminuidos sus ingresos hasta en 65% (Godínez, 1995).

ración externa y la cofinanciación, e insistir en la corresponsabilidad de los beneficiarios, aun cuando el riesgo de enfatizar en este punto, en ciertas condiciones, puede llevar a excluir a los extremadamente pobres; c) motivar la presencia de otros actores (organizaciones no gubernamentales, comunidades, municipios, etc.) en la política social, al operar como un nuevo agente de compra de servicios, distinto a los ministerios; d) demostrar que es posible rendir cuentas (*accountability*); e) superar la inicial fragmentación institucional, al incorporarse más tarde al organigrama estatal; f) mostrar la importancia del contacto directo con las necesidades de la población beneficiaria, para conocer cómo perciben y priorizan sus propias necesidades; g) reforzar la formación de su personal técnico mediante actividades de capacitación; intercambiar experiencias intergubernamentales y contribuir a desarrollar organizaciones similares en otras regiones del mundo.

Entre sus limitaciones cabe enfatizar que tuvieron dificultades para llegar a los más carentes, al priorizar en ocasiones la rapidez de la entrega de recursos y la ejecución de las obras, o al exigir proyectos que superaban la capacidad de las comunidades interesadas en participar. Asimismo, en ciertos casos, hay dudas sobre la sustentabilidad de la infraestructura que crearon.

## • Redes de Protección Social

Las Redes de Protección Social son “conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables” ante desastres naturales o problemas creados por la acción humana, como por ejemplo las transiciones económicas (Graham, 1994).

Buena parte del sustento teórico de estas Redes deriva del *manejo social del riesgo*. Se entiende por riesgo la incertidumbre o incapacidad de predecir la ocurrencia de eventos que generan pérdidas de bienestar social (Holzman y Jorgensen, 2000). Cuando éste se convierte en un hecho cierto, los afectados ven en peligro su seguridad e incluso se ven obligados por las circunstancias a comprometer futuras capacidades de sus familias, por ejemplo, retirando a sus hijos de la escuela. Por ello, es necesario prever estas eventualidades creando mecanismos que contribuyan a disminuir la vulnerabilidad que afecta a ciertos grupos sociales, y contribuir a conservar el capital humano y social.



Las Redes recurren a la creación de empleos de emergencia, programas contra la pobreza y fondos sociales, reutilizados ahora en un marco más amplio. De alguna forma son, también, una vuelta de tuerca a la asistencia social tradicional.

La asistencia social procura atender las necesidades de quienes no están cubiertos por la seguridad social (dos tercios de la población latinoamericana). Sin embargo, en la realidad, menos de la mitad de los países de la región disponen de programas de este tipo. Algunos otros cubren gratuitamente las necesidades de salud u otorgan pensiones asistenciales. Todos conceden pensiones por vejez e invalidez a una edad mucho más elevada que la exigida a quienes han cotizado al seguro social, pese a que la esperanza de vida de los eventuales beneficiarios es mucho menor que entre los asegurados. Exigen, además, la comprobación de la pobreza, pero hay evidencia de que una parte de ellas terminan en poder de quienes no son pobres (Mesa-Lago, 2000).

El monto de las pensiones es muy desigual, fluctuando entre 150 y 31 dólares, según los países. El porcentaje de pensionados no contributivos sobre el total de pensionados también fluctúa entre 50 y 10%, según el país. El financiamiento destinado a pensiones asistenciales en relación al gasto total en pensiones es de 16% en el país con mayor proporción de pensionistas no contributivos (Mesa-Lago, 2000).

Las Redes de Protección Social deben considerarse un complemento (no un sustituto) de la política social. No es razonable pretender, como a veces se postula, que las redes cumplan funciones como “fomentar la ciudadanía” o asegurar el bienestar o los derechos de manera continuada. Deben formar parte de sistemas institucionales permanentes, que cuenten con personal especializado para ejecutar los programas, dispongan de mecanismos de elegibilidad de los beneficiarios, y tengan una cartera de proyectos. De no ser así, resultará imposible responder a tiempo a las crisis (Cornia, 1999). Requieren de financiamiento adecuado y estable, que no afecte o reduzca el utilizado para realizar inversiones a largo plazo en capital humano.

## DESDE MEDIADOS DE LOS NOVENTA A LA ACTUALIDAD

Desde mediados de la década pasada han existido cambios en la forma de diseñar y poner en práctica los programas orientados a la superación de la pobreza extrema. Hay una clara tendencia al abandono de algunos de ellos –como los subsidios generalizados a la oferta, sea de alimentos, electricidad, transporte, etc.–, y a preferir los que se basan en transferencias monetarias directas a las familias, que buscan establecer un acuerdo con ellas para que asuman una corresponsabilidad que se traduce en el cumplimiento de ciertas condiciones que tienden a promover el aumento del capital humano de sus miembros, en el mediano y largo plazos.

- **Componentes esenciales de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)**

### Promoción del desarrollo humano

Los PTC buscan compatibilizar objetivos de corto plazo con otros de largo plazo. El primero se logra mediante la transferencia que permite aumentar el consumo presente de la familia beneficiaria. El de largo plazo es contribuir al incremento del capital humano –mediante la corresponsabilidad– de las nuevas generaciones, manteniendo a niños y adolescentes en el sistema escolar y asegurando que se lleven a cabo los controles preventivos de salud y se entregue apoyo nutricional. De esta manera incrementarán su capital humano, lo que, se supone, les permitirá, al ingresar al mercado de trabajo, obtener un ingreso que satisfaga sus necesidades.

La frecuentación del sistema escolar, además, permitirá que adquieran valores y virtudes ciudadanas. Es de hacer notar que lo esencial de los PTC es la preocupación por la nueva generación y la dotación de capital humano, como vía de la salida permanente de la pobreza. Si lo importante fuera la mera transferencia monetaria para asegurar la subsistencia se trataría de cualquiera de los muchos otros tipos de programas que se idearon para enfrentar las crisis coyunturales que afectan a la población en condiciones de pobreza. Estos programas podrían poner condicionalidades para evitar la dependencia, pero carecerían del énfasis que ponen los PTC en las nuevas generaciones.

### Transferencias monetarias

Las políticas sociales siempre han implicado la entrega de bienes y servicios a los beneficiarios. Tradicionalmente se dirigen a la pobla-



ción en general, aunque en la práctica solo llegaban a una porción relativamente pequeña de la misma, porque los recursos eran insuficientes para hacerlas verdaderamente “universales”, o porque si bien estaban “abiertas a todos”, no interesaban a ciertos potenciales clientes, o éstos debían enfrentar costos de transacción (transporte, para llegar al lugar de la prestación del servicio o de la entrega del bien, u otros), o debían incurrir en gastos “colaterales” al disfrute del bien subsidiado (por ejemplo, adquisición de ropa escolar, libros, cuadernos, etc., en el caso de la escuela “gratuita”).

Por ello, la perspectiva política se extendía lentamente, tanto horizontal (desde el centro a la periferia), como verticalmente (de arriba hacia abajo, esto es, desde los menos necesitados, informados, organizados, a quienes carecían de tales características). La experiencia demostró que los “servicios sociales básicos no necesariamente llegan a los más necesitados, aun cuando se encuentren disponibles” (Rawlings, 2002).

Hoy tiende a preferirse la modalidad de las transferencias en “efectivo”. Ellas permiten que los beneficiarios ejerzan su libertad de elegir al adquirir los bienes y servicios que consideren más adecuados para mejorar su bienestar presente o alcanzar otros fines. Si las transferencias fueran en especie no necesariamente llenarían las expectativas o necesidades sentidas por sus destinatarios. Suele afirmarse que las transferencias confieren autonomía a las familias y las dotan de libertad de elegir entre diferentes alternativas de consumo. Pero no todos están de acuerdo en este punto. Algunos siguen sosteniendo que corresponde al gobierno decidir el tipo de bienes y servicios que deben consumir los beneficiarios. Se aduce que estos nuevos “demandantes” no dispondrían de la información suficiente para realizar elecciones racionales, tanto en materia educativa como respecto a la mejor manera de cubrir sus necesidades calórico-proteicas o sanitarias. Muchas evaluaciones de los PTC, empero, muestran que el destino que los beneficiarios dan a los recursos que les son transferidos es muy “racional”.

Este tipo de transferencias resultan, asimismo, menos onerosas que la distribución de bienes, porque evitan los costos de almacenamiento y distribución, y los montos entregados pueden ajustarse fácilmente a la composición. Son, además, más acordes con la lógica del mercado y evitan las distorsiones de los precios relativos. Se dice, asimismo, que disminuyen las oportunidades de corrupción que son comunes en programas orientados a la distri-

bución de bienes y servicios (Levy y Rodríguez, 2005: 10). Pero otras evidencias permiten sostener que no es tan claro que eviten la intermediación de gestores y de organizaciones corporativas, ni que reduzcan el clientelismo (Francke, 2006; Rivarola, 2006).

## Corresponsabilidad

Mientras el Estado asume el compromiso de entregar la transferencia y de proporcionar las prestaciones que demandarán las familias beneficiarias, éstas se comprometen a hacer uso de estas últimas. Esto implica que las prestaciones están condicionadas, vale decir, que se entregan solo si el beneficiario cumple con los compromisos asumidos en el programa. Se supone que esta exigencia evita que se creen lazos de dependencia y paternalismo, al mismo tiempo que fomenta actitudes y comportamientos responsables y proactivos a la inversión en capital humano y a la salida de la pobreza de los beneficiarios, fomenta la seguridad en sí mismos de los miembros de la familia y permite que se adquieran habilidades para acceder a instancias administrativas y de mercado que les permitan avanzar en la solución autónoma de sus problemas.

## Población destinataria

Son familias –no individuos– pobres o extremadamente pobres que cumplen ciertos requisitos adicionales, que son variables según el programa: la existencia de niños y adolescentes en edad escolar, lactantes, niños con desnutrición, mujeres embarazadas o dando lactancia. La familia se compromete a cumplir ciertas contraprestaciones que se relacionan con la educación y cuidado de la salud de los niños, la asistencia a capacitaciones, etc. El término “familia” es ambiguo, en realidad se trata del “hogar”, entendido como “el conjunto de individuos que hace vida en común dentro de la vivienda, que comparte gastos y prepara los alimentos en una misma cocina, independientemente de la existencia o no de lazos consanguíneos” (Programa Oportunidades, 2006).

## Focalización

La selección de las familias beneficiarias se efectúa mediante procedimientos que en ocasiones se utilizan de manera combinada (multietápico). Ellos son:

- **Focalización geográfica**

Consiste en ordenar áreas espaciales (regiones, provincias, microregiones, municipios o comunidades), mediante algún indicador o combinación de ellos, a partir de lo cual se pueden seleccionar



como potenciales áreas de aplicación del programa a aquellas que muestren una más alta vulnerabilidad. Posteriormente, debe comprobarse que en dichas áreas existan servicios locales de educación y salud y se disponga de la capacidad de atención para hacer frente a la nueva demanda movilizadora por el programa. La ausencia de estos requisitos llevará a que se excluya a esas localidades por lo menos hasta que dispongan de la oferta correspondiente. En algunos casos se establecen cuotas (cantidad de familias que podrán atenderse en cada unidad geográfica), lo que exige seleccionar entre aquellas que cumplen con los requisitos.

- ***Comprobación de medios***

Se procede a identificar a las familias que cumplen con las condiciones para participar en el PTC solamente en las localidades previamente seleccionadas. Algunos programas establecen que, para poder postular, la familia debe tener un cierto período de residencia en el área. En general, se recolecta información sociodemográfica de las familias y de las características de las viviendas. El ingreso es normalmente autodeclarado. Pueden utilizarse formularios especialmente diseñados o dejar la recolección de información al criterio de instancias locales. A partir de ello se obtiene un puntaje de cada familia que permite establecer el padrón de beneficiarios.

Es controvertido determinar a qué instancia gubernamental corresponde la elección de los participantes: si al gobierno central o a las autoridades locales. Puede considerarse que hay un continuum de soluciones que va entre un polo representado por Oportunidades de México, que optó por la centralización, y los programas brasileños que entregan esa responsabilidad al nivel local.

- ***Asamblea comunitaria***

Se ha criticado que no incluir a todas las familias de comunidades caracterizadas como de "alta marginación" genera diferencias entre incluidos y excluidos que puede provocar fisuras en la cohesión comunitaria, pérdida del capital social y peligros de que surjan conflictos internos. Por ello, algunos PTC realizan una reunión comunitaria que tiene por finalidad tanto convalidar el padrón de beneficiarios preparado en la etapa anterior, como introducirle modificaciones a partir de las sugerencias de los participantes.

## Registro de beneficiarios

En la década de los setenta, Chile estableció un mecanismo denominado ficha CAS (Comité de Asistencia Social), que se aplicaba a quienes se presentaban a los municipios para solicitar ciertos subsidios orientados a los pobres, y permitía –mediante la recogida de información in situ por asistentes sociales– establecer quiénes cumplían los requisitos establecidos y podían por tanto ser beneficiarios.<sup>11</sup> La ficha fue “exportada” a varios países de la región y sirvió de base para la selección de beneficiarios en muchos programas de superación de la pobreza. Los PTC ponen énfasis en los mecanismos de registro, por cuanto es un paso importante para la articulación de programas. Como se ha dicho, “Cada ministro [quiere] tener su programa, tener su público (sus pobres)... no les es fácil abrir mano de un programa de transferencia de ingreso”, pero los nuevos programas pretenden no propiciar el clientelismo, la identificación con una persona, un partido político, un beneficio” (Ramos y Lobato, 2004). La unificación de registros también implica un ahorro, ya que evita la duplicación de tareas; mejora asimismo la imagen que se transmite a los beneficiarios, al evitarles el trastorno de ser encuestados más de una vez para diferentes prestaciones y utilizar un cuestionario común hace posible cruzar informaciones, realizar evaluaciones, y abrir feudos [en] que muchas veces [se convierten] los programas. Pese a ello, no siempre se logra eliminar la corrupción, el desvío de recursos, el clientelismo y la utilización político-partidaria de los programas (Ramos y Lobato 2004).

## Control de las condiciones

Debe anotarse que no todos los PTC controlan realmente el cumplimiento de las contraprestaciones, pese a que ellas constituyen un elemento crucial de la filosofía de estos programas. Hay también críticas a la efectividad del condicionamiento, tanto porque se aduce que falta evidencia que lo fundamente como por las dificultades prácticas para la verificación de las contraprestaciones (Ayala, 2003). Britto (2005) sostiene que el acceso a la escuela podría alcanzarse sin condicionalidades, combinando las transferencias con mejoras en la calidad de los servicios educacionales. Reiners, Da Silva y Trevino (2005) señalan que si el condicionamiento no es efectivo en la promoción del capital humano en el largo plazo, no tiene sentido imponer restricciones conductuales a los beneficiarios.

11 Con posterioridad se introdujeron modificaciones en el instrumento (ficha CAS II) y actualmente se ha elaborado una nueva versión (ficha Familia), que pone menos énfasis en la dotación material de la vivienda y en el menaje de casa.



## Estrategia de egreso

Uno de los razonamientos básicos de los PTC es evitar que se genere dependencia de la asistencia pública, por cuanto las transferencias no pueden mantenerse indefinidamente (Levy y Rodríguez, 2002). Ello exige que mientras duren, se creen condiciones para que se logre la salida de la pobreza de las familias participantes en los programas. Este planteo torna crucial entonces la pregunta respecto al período durante el cual se puede estar vinculado al programa y recibir transferencias. En general, los programas no disponen de estrategias y procedimientos claros de egreso de las familias. Enfrentan el dilema de que el cese de la participación en el programa implique el retorno a la pobreza, o que la permanencia indefinida genere dependencia. Si el énfasis se pone en la generación de los padres, el tema crucial es la creación de empleo; si se coloca en los hijos, es evidente que el programa debería ser duradero para permitir que logren alcanzar el umbral educativo (12 años de educación formal) que asegure una alta probabilidad de conseguir empleo y desempeñarse exitosamente. Esto choca contra los períodos de vinculación al programa que prevén muchos PTC.

## CONCLUSIONES

En este documento se ha tratado de revisar la evolución que, desde mediados de los ochenta, han tenido las políticas sociales en la región. En aquel momento histórico comenzó un enfrentamiento de paradigmas, que ha tenido una larga vigencia. Hoy parece avizorarse la posibilidad de una síntesis. Por otro lado, la misma revisión de las experiencias llevadas a cabo en ese cuarto de siglo de aplicación de políticas sociales, en especial de programas orientados al alivio de la pobreza, exigen realizar alguna puntualización sobre la forma de enfrentarla realmente.

- **Hacia una síntesis paradigmática**

El enfoque de los paradigmas permite ordenar el debate sobre la mejor manera de encarar los problemas sociales que se han seleccionado como objeto de atención de la política social. Destaca el conjunto de puntos clave que deben resolverse en el diseño e implementación de una política, programa o proyecto social. El enfrentamiento de las dos perspectivas contrapuestas despliega las alternativas existentes y facilita la elección.

El paradigma tradicional –que surgió y se desarrolló ligado al modelo de sustitución de importaciones cuyo quiebre definitivo se produjo con la crisis de la deuda en los años ochenta– postula el monopolio de la política social por el Estado en todos sus aspectos (financiamiento, diseño, implementación y control). Implícitamente, considera que quienes toman las decisiones públicas conocen los problemas que afectan al ámbito social y saben asimismo cómo enfrentarlos. Por ello, en la práctica, este paradigma se expresa en una oferta de servicios supuestamente igual para toda la población, independientemente de las peculiaridades que caractericen a subgrupos de la misma. Ello deja a los beneficiarios en la alternativa de aceptar o rechazar la oferta estatal única. Los recursos para dicha política, obviamente, deben provenir del presupuesto nacional.

El paradigma emergente, en cambio, postula que la capacidad de innovación y de resolución de problemas se encuentra dispersa en toda la sociedad, y no es patrimonio de los tomadores de decisiones estatales. Por lo mismo, recomienda aplicar mecanismos que permitan que dicha capacidad aflore. Así prioriza, por un lado, la lógica de proyectos frente a la lógica burocrática y, por otro, insiste en la existencia, además del Estado, de otros actores de la política social (municipios, empresas comerciales, obras filantrópicas, organizaciones no gubernamentales, las propias familias, etc.) que, en muchos casos, estarían más capacitados para llevar a cabo de manera eficiente y eficaz ciertas tareas de política social.

Asimismo, esta orientación insiste en que se reconozca a las personas su capacidad para tomar decisiones en asuntos que les conciernen. De allí la relevancia puesta, por ejemplo, en el subsidio a la demanda, según el cual los recursos públicos deben entregarse a los beneficiarios para que ellos puedan satisfacer autónomamente sus necesidades (de educación o salud, por ejemplo) a través del mercado (o, más precisamente, del respectivo cuasimercado).

La contracara de lo anterior es la idea de la *corresponsabilización*, una de cuyas facetas se liga a crear condiciones para que quienes pueden pagar por los servicios recibidos, así lo hagan. La justificación no es solo la recuperación de recursos, que importa porque ellos siempre son escasos para satisfacer las necesidades existentes. Además, los copagos incrementan el compromiso de los beneficiarios con el programa y los lleva a que traten de obtener el mayor rendimiento de los bienes y servicios por los cuales están pagando.



El paradigma emergente también se planteó la descentralización, promoviendo el traspaso de responsabilidades y recursos desde el nivel central –que tradicionalmente las tomaba– hacia entidades subnacionales.

En cuanto a la elección sobre en quiénes centrar la atención de la política social, el paradigma dominante defiende una oferta homogénea igual para todos, porque ello fomentaría la integración social y la igualdad, y evitaría el estigma que implicaría tratar diferencialmente a distintos grupos. El emergente, por su parte, propone centrarse en la satisfacción de las necesidades de los usuarios, algunos de los cuales podrán recurrir al mercado, utilizando recursos propios, mientras que otros requerirán un apoyo, total o parcial, del Estado. No habría razón, argumenta, para preferir una oferta igual para todos, ya que las situaciones de vida de diferentes grupos sociales son heterogéneas, por lo cual tratarlos del mismo modo implica reproducir las diferencias originarias.

En cuanto a la manera de llegar a los excluidos, el paradigma dominante opta por la ampliación progresiva, incorporándolos paulatinamente a medida que se disponga de mayores recursos. Así, la cobertura se expande de arriba hacia abajo, empezando por quienes tienen menos necesidades y más capacidad de defensa de sus intereses. El ejemplo típico de un sector que crece de esa manera, mediante un “acceso segmentado” (Mesa Lago) ha sido la seguridad social. El paradigma emergente, en cambio, puesto a elegir entre los tres criterios posibles para asignar recursos en lo social (destinarlos al que llega primero, a los que tienen menos necesidades o a los más necesitados), opta por el último y por ello enfatiza a la focalización como el instrumento adecuado para hacerse cargo de las diferencias existentes. Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales de un programa o proyecto, que se diseña con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

En cuanto a en qué aspecto centrar la atención, el paradigma dominante pone el acento en los medios (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales; personal, equipamiento, instrumentos o materiales desechables), por cuanto acepta que llevando a cabo las acciones planeadas se obtendrán los objetivos perseguidos. El paradigma emergente, en cambio, destaca la importancia del impacto como la única razón que justifica cada programa o proyecto. Impacto es la magnitud del beneficio que reciben

los destinatarios de los programas, de acuerdo con los objetivos del mismo. Por ello, insiste que debe irse más allá de la utilización de los medios, y se requiere evaluar los programas para saber si se está alcanzando el objetivo buscado o, por razones que habrá que analizar, se ha perdido el rumbo, ya sea por la acción de factores externos no considerados, por errores de diseño o por mala implementación. El éxito del programa solo puede asegurarse analizando la relación entre la eficiencia con que se utilizaron los recursos y el impacto logrado sobre la población objetivo.

La descripción formulada en la primera parte de este trabajo muestra que los criterios orientadores provenientes de los dos paradigmas se han ido mezclando de tal modo que permiten postular la posibilidad de que finalmente se termine en la aparición de un nuevo paradigma de síntesis de esos precedentes (Franco, 1996).

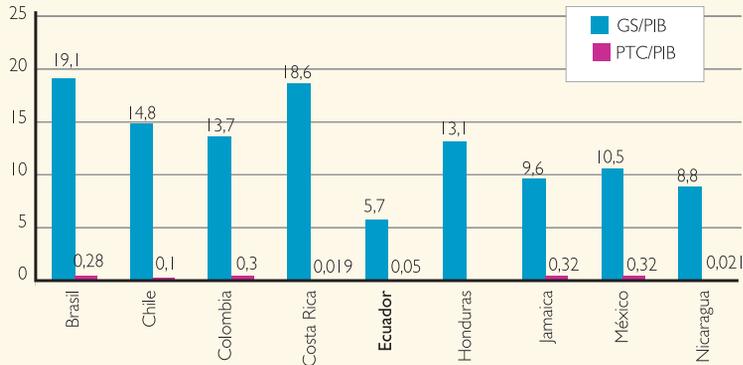
## • La superación de la pobreza

La lucha contra la pobreza es uno de los temas centrales de la agenda social latinoamericana. En muchas ocasiones tiende a pensarse que la superación de dicho flagelo puede lograrse por ciertos programas acotados –subsidios de diferente tipo, fondo de inversión social, redes de protección social o programas de transferencias condicionadas– que suelen incluirse bajo el título de “políticas” contra la pobreza. Asimismo, en el documento de dichos programas suelen postularse ambiciosos objetivos que resultan inalcanzables si se tiene en cuenta la magnitud del desafío y los recursos que se le asignan al programa en cuestión.

El gráfico adjunto muestra el monto del gasto social total en relación al Producto Interno Bruto nacional de algunos países de la región y lo compara con la proporción del PIB que se entrega –en un grupo de países seleccionados– al principal programa de transferencias monetarias condicionadas. Puede apreciarse la insignificancia que representa el programa en relación al total de los recursos manejados en las áreas sociales.



GRÁFICO I.  
GASTO SOCIAL Y PTC EN RELACIÓN AL PIB



Fuente:  
Elaboración propia  
sobre datos de  
CEPAL (2005 y  
2006). En el  
caso de México  
solo incluye el  
Programa  
Oportunidades.

Si bien hay que aceptar el viejo adagio de que “la política social no es solo para los pobres”, conviene insistir en que la política social que se relaciona con los pobres no se limita a los programas que mencionan a dicha población objetivo en su título. El conjunto de la política social tiene, entre otros destinatarios, también a los pobres. En definitiva, es claro que los programas contra la pobreza no constituyen la totalidad de la “política” contra la pobreza.

La superación de la pobreza solo puede ser el resultado de una combinación de políticas públicas institucionales, económicas y sociales que aseguren la vigencia de un Estado de derecho que, además de asegurar la vida y la libertad de los habitantes del país, cree condiciones para que ellos puedan desempeñar sus actividades productivas con la confianza de que su patrimonio no será afectado por decisiones arbitrarias. Esto que puede parecer solo una defensa del derecho de propiedad y de los intereses empresariales, tiene que ver muy directamente con la posibilidad de que los pobres puedan salir de la pobreza. La inexistencia de las condiciones mencionadas, la falta de estabilidad en las “reglas de juego”, lleva a que no haya inversión —no solo extranjera sino tam-

bién nacional– y que, por tanto, disminuyan las posibilidades de crecimiento y, consecuentemente, de generación de empleo, que es la manera auténtica en que se puede salir de la pobreza. Asimismo, entre las decisiones arbitrarias mencionadas conviene incluir las “mordidas” y otros pagos que deben efectuar los pobres, que se llevan una parte enormemente grande de los ingresos de ese grupo, como muestran algunos estudios latinoamericanos. Esto afecta sus condiciones de vida y aleja la posibilidad de que puedan destinar esos mismos recursos a inversiones productivas o al mejoramiento de su consumo presente.

Las políticas económicas tienen un papel clave en la creación de las condiciones mencionadas y en la generación de oportunidades de empleo productivo. Las políticas sociales sectoriales –educación, salud, vivienda, seguridad y asistencia social– también resultan cruciales no solo en el mantenimiento de ciertos estándares mínimos de satisfacción de las necesidades básicas sino, y sobre todo, en la creación de capital humano, que habilitará que las personas puedan acceder, al incorporarse al mercado de trabajo, a las oportunidades laborales, de mejor calidad y productividad, que deben crearse a partir de la política económica. Asimismo, una población más educada debería estar en condiciones de ejercer la ciudadanía de una manera más informada y responsable.

Lo anterior permite situar en el debido contexto el papel que tienen los programas de lucha contra la pobreza. Ello resulta más transparente en el caso de los programas de transferencias condicionadas. Ellos constituyen un instrumento que permite acercar a los más pobres al conjunto de programas sociales que el Estado –sea directamente, sea entregando la implementación a otros agentes sociales– pone a su disposición. Los PTC buscan constituirse en una “puerta de entrada” atractiva –por la transferencia monetaria que entregan– al que podría denominarse sistema nacional de protección social, integrado por diversos ministerios sectoriales (Educación, Salud, Vivienda, Desarrollo Social, etc., y otras agencias públicas). La transferencia es el elemento de atracción, pero el verdadero objetivo es relacionar de manera estable a la nueva generación en materia de atención de salud y de educación al conglomerado de los programas públicos que pueden contribuir a incrementar su dotación de capital humano y su formación para convertirse en un ciudadano responsable.



## REFERENCIAS

- Ayala Consulting Co. (2003), "Informe final del Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas: experiencias operativas", Puebla, Banco Mundial / Universidad de las Américas.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (1998), La utilización de fondos de inversión social como instrumento de lucha contra la pobreza, Washington D.C.
- Banco Mundial (1990), La pobreza. Informe de desarrollo mundial, Washington D.C.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (1997), Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_ (2000) "Equidad, desarrollo y ciudadanía", documento presentado al Período de Sesiones realizado en Ciudad de México, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2001) "La brecha de la equidad. Una segunda evaluación", documento preparado para la II Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social, Santiago.
- Cohen, Ernesto, y Rolando Franco (2006), Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana, México D.F., FLACSO.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), Liberalization, Globalization and Income Distribution, Working Paper No. 157, Helsinki, World Institute for Development Economics Research (WIDER), The United Nations University.
- Duryea, Suzanne, y Andrew Morrison (2004), "The Effect of Conditional Transfers on School Performance and Chile Labour: Evidence from an Ex-Post Impact Evaluation in Costa Rica", Washington D.C., BID. En: <http://www.iadb.org/res/publications/pubgiles/pubWVP-505.pdf>
- Francke, Pedro, y Armando Mendoza (2006), "Perú: Programa Juntos", en Ernesto Cohen y Rolando Franco, Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana, México D.F., FLACSO, pp. 391-432.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", en Revista de la CEPAL, No. 58, Santiago de Chile, pp. 9-22.
- Glaesner, Phillip y otros (1995), "Alivio de la pobreza y fondos de inversión social. La experiencia latinoamericana", documento para discusión del Banco Mundial, No. 2615, Washington D.C., febrero.
- Godínez, Armando (1995), "Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República (FSE) y Fondo de Inversión Social (FIS): dos experiencias de focalización en Bolivia", en Focalización y pobreza, serie Cuadernos de la CEPAL, No. 71 (LC/G.1829-P), Santiago.
- Graham, Carol (1994), Safety Nets, Politics and the Poor, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Holzmann, R., y S. Jorgensen (2000), "Manejo social del riesgo", documento de trabajo No. 6, Washington D.C., Banco Mundial.
- Levy, Santiago, y Evelyn Rodríguez, (2005) Sin herencia de pobreza. El Programa Progres-Oportunidades de México, México D. F. y Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo / Editorial Planeta Mexicana.
- Londoño, Juan Luis (2001), "Eras en la protección social latinoamericana", documento presentado al seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", Santiago, CEPAL.
- Mesa Lago, Carmelo (1985), Desarrollo de la seguridad social en América Latina, Santiago, CEPAL [LC/G.1334].
- \_\_\_\_\_ 2000) Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI, serie Políticas Sociales, No. 36 (LC/L.1249-P), Santiago, CEPAL (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.00.II.G.5.).
- Miller, Joy (1999), School Feeding Program: Improving Effectiveness and Increasing Benefit to Education. A Guide for Program Managers, Oxford, PCD.

- Programa Mundial de Alimentos, PMA (2005), Informe 2005, Roma.
- Programa Oportunidades (2006), Reglas de operación 2006, México D.F., Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Ramos, Carlos Alberto, y Ana Lucía Lobato (2004), La transición en las políticas en Brasil del antiguo paradigma al Registro Único, Washington D.C., Red de Pobreza y Protección Social, BID.
- Rawlings, Laura (2002), Colombia Social Safety Net Assessment, Washington D.C., Banco Mundial.
- Reimers, Fernando, Carol Da Silva y Ernesto Trevino (2005), "Where is the 'Education' in the Conditional Cash Transfers in Education?", documento electrónico, UNESCO.
- Rivarola, Domingo (2006), "Paraguay: la Red de Protección y Promoción Social", en Ernesto Cohen y Rolando Franco, Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana, México D.F., FLACSO, pp. 365-390.
- Serrano, Claudia (2005), "La política social en la globalización. Programas de Protección en América Latina", Serie Mujer y Desarrollo, No. 70 (ISSN 1564-4170), Santiago, CEPAL.
- Siri, Gabriel (1996), "Los fondos de inversión social en América Latina", en Revista de la CEPAL, No. 59 (LC/G.1931-P), Santiago, agosto.
- FNDE, 2004  
Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, 1998  
Britto (2005)  
Levy y Rodríguez, 2002. Ojo, existe Levy y Rodríguez, 2005.