



## **Documento de Trabajo N° 71**

---

# **PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL UN ANÁLISIS COMPARADO**

---

**Daniel Zaga Szenker**

**Noviembre 2009**

ISSN 1668-5245



## RESUMEN

En el transcurso de la última década, los programas de transferencias condicionadas en efectivo (CCTs por sus siglas en inglés) han comenzado a implementarse en varios países en vías de desarrollo. Estos programas representan una innovación respecto a las prácticas tradicionales de asistencia social y tienen el objetivo dual de aliviar las necesidades de consumo de corto plazo y de incentivar la inversión de largo plazo en capital humano. El propósito de este estudio es evaluar el CCT argentino, el Programa Familias por la Inclusión Social (PF), en función de su propio objetivo. Los resultados de este trabajo sugieren que: i) el PF no es consecuente con el objetivo que se propone; ii) el PF es un CCT deficiente tanto en el diseño como en la implementación; y iii) los CCTs pueden tener una influencia positiva sobre el bienestar de la sociedad en determinadas circunstancias, aunque no por eso constituyen la *panacea* en el combate a la pobreza.

## ABSTRACT

Over the last decade, conditional cash transfer programmes (CCTs) have started to be implemented in several developing countries. They represent an innovation from traditional social assistance programmes and have the dual objective of alleviating short-term consumption needs and of encouraging long-term investment in human capital. The purpose of this study is to assess Argentina's CCT, Programa Familias por la Inclusión Social (PF), in terms of its own goal. The results of this paper suggest that: i) PF does not reach its goal; ii) PF is an inefficient CCT as regards its design and implementation; and iii) though CCTs may have positive influence on the well-being of the society on certain occasions, they are not the *panacea* against poverty.



## **PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL UN ANÁLISIS COMPARADO**

### INDICE

1. Introducción .....	4
2. Objetivo del trabajo .....	5
3. Repasando las características básicas de los CCTs .....	5
4. El Programa Oportunidades en México: Alta cobertura y eficiente método de evaluación .....	7
5. Programa Bolsa Família de Brasil: “O mais grande do mundo” .....	10
6. Plan Familias .....	12
6.1. Presentación del programa .....	12
6.2. Ante la retórica de los postulados .....	15
7. Perspectiva comparada y propuestas de reforma .....	20
8. ¿CCT como panacea de las políticas sociales? .....	24
9. Bibliografía .....	27
Lista de Cuadros .....	31
Lista de Gráficos .....	31
Abreviaciones .....	31



## 1. Introducción

Los programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo (*Conditional Cash Transfers*, de ahora en más CCTs) se caracterizan por otorgar transferencias en efectivo, generalmente a hogares pobres, con la condición de que los hijos de los beneficiarios concurren a la escuela y sean vacunados. Los CCTs representan un caso particular entre los programas de redes sociales de seguridad que buscan ofrecer protección focalizada para la población de bajos recursos.

El objetivo de este tipo de programas es eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza, convirtiéndose no sólo en un instrumento redistributivo de corto plazo (como se caracterizaba el asistencialismo tradicional), sino también en una inversión en capital humano de largo plazo (Brière y Rawlings, 2006; Farrington y Slater, 2006; Fiszbein y Schady, 2009; Sadoulet y Janvry, 2004).

Varios países en vías de desarrollo han comenzado a implementar estos programas en el transcurso de la última década<sup>1</sup>, entre los cuales se destacan -por su amplia cobertura- México con el programa “Oportunidades” y Brasil con el “Bolsa Família”.

Argentina no quedó fuera de este proceso y, hacia finales del año 2001, implementó el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD de aquí en adelante) para suavizar el impacto social de la profunda crisis que se presentaba. Tres años más tarde, y bajo una reformulación de las políticas sociales del país, se fusionan el PJJHD (aunque algunos beneficiarios persisten en el plan) y el IDH<sup>2</sup>, dando lugar al nuevo programa argentino de transferencias condicionadas en efectivo, el Programa Familias por la Inclusión Social (PF de ahora en más).

---

<sup>1</sup> Para un listado detallado de los CCTs en el mundo, consultar <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0,,contentMDK:22055402~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282761,00.html>

<sup>2</sup> Subprograma Ingreso para el Desarrollo Humano, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social.



## 2. Objetivo del trabajo

Este documento tiene como propósito evaluar las posibilidades del Programa Familias por la Inclusión Social de alcanzar su objetivo: “Promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” (Resolución MDS N°825/05).

Para realizar dicha evaluación, se realizará en primer lugar un breve repaso de las características principales de los CCTs. Posteriormente, se analizan los dos casos que suelen considerarse los más exitosos (México y Brasil) y se finaliza con el análisis del PF, previo a las conclusiones.

Este trabajo pretende responder los siguientes interrogantes: 1) ¿cuán efectivo es el PF en relación con otros CCTs?; 2) ¿qué posibilidades tienen los CCTs de ser una solución de largo plazo en el combate a la pobreza?

## 3. Repasando las características básicas de los CCTs

Los CCTs integran una nueva generación de programas que tiene como objetivo empoderar<sup>3</sup> con mayores capacidades a individuos en situación de pobreza o vulnerabilidad, para aumentar su poder de decisión a través de mecanismos de mercado (Bouillon y Tejerina, 2006). Este tipo de programas parte de medidas asistencialistas tradicionales que buscan redistribuir ingresos hacia aquellos individuos con menores recursos con el fin de que superen en el corto plazo su condición de pobreza (Rawlings, 2005). Pero los CCTs tienen una visión de más largo plazo y pretenden a la vez incentivar la creación de capital humano a través de la inversión en educación y salud.

En particular, los CCTs consisten en el otorgamiento de una transferencia en efectivo a jefas de hogares de bajos recursos con la condición de que sus hijos sean enviados a la escuela y de que reciban las vacunas necesarias para una vida saludable.

---

<sup>3</sup> Se entiende por empoderamiento al proceso por el cual los individuos ganan control sobre las decisiones y condiciones de su propia vida (Hobcraft, 2000).



Hay varios debates acerca de las características de los CCTs; una de ellas, la “condicionalidad”. Quienes están a favor de estos programas sostienen que el componente condicional es necesario ya que permite internalizar las externalidades positivas que generan tanto la salud como la educación. Bajo la misma línea de argumentación, Sadoulet y Janvry (2004) sostienen que la demanda por parte de hogares de bajos recursos de estos dos bienes se encuentra por debajo del óptimo social, por lo que los CCTs pueden ser un buen instrumento para incentivar su demanda. En contraposición, se encuentran aquellos autores que apoyan programas incondicionales o universales bajo el argumento de que: i) no debe haber condicionalidad para dejar de ser pobre ya que la pobreza constituye una violación a los derechos humanos (Campos et al, 2007); y ii) alcanzar un piso incondicional para todos los individuos resultaría en un Estado de Bienestar más justo y eficiente (Lo Vuolo, 1995; Van der Veen et al, 2002).

Otro punto controversial en relación con las transferencias es si éstas se deben entregar en efectivo o en especie. El principal argumento en favor de la entrega de efectivo es que otorga mayor soberanía al consumidor, ya que él mismo puede decidir su patrón de consumo con la transferencia recibida. Por otro lado, las transferencias en especie están ligadas generalmente a la percepción de un Estado paternalista que conoce las necesidades de la población y que busca reducir las fallas de mercado mediante la transferencia de ciertos bienes generadores de externalidades positivas para la sociedad<sup>4</sup>.

Una característica más a considerar es el concepto de pobreza que tiene en cuenta el programa, ya que ésta determinará la población beneficiaria. En el caso de los CCTs, la noción de pobreza está íntimamente vinculada con: i) el *social risk management approach* que propone el Banco Mundial (2000/1), el cual se basa en la idea de proveer a los pobres con estrategias que favorezcan un manejo más apropiado de riesgos, reduciendo así su grado de vulnerabilidad<sup>5</sup>; y ii) la concepción de Amartya Sen (1999) que vislumbra a la pobreza como la privación de capacidades básicas<sup>6</sup>. Si bien existen diferencias teóricas entre estos dos enfoques, ambos resaltan el papel de la educación y la salud como factor determinante para la reducción de la vulnerabilidad de los hogares de bajos recursos. De

---

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado de este tema consultar Muñoz et al (2008).

<sup>5</sup> El *social risk management approach* (enfoque de administración de riesgos sociales) plantea tres estrategias para reducir el riesgo de los pobres: i) preventivas (incluye educación y salud); ii) de mitigación (sobre futuras crisis); y iii) de lidiar con la crisis cuando ésta ya ocurrió. Para un análisis a profundidad de este tema, consultar: World Development Report: Attacking Poverty, del Banco Mundial (2000/2001) y Holzmann et al (2003).

<sup>6</sup> De acuerdo con Sen (1999), “El bienestar de un individuo está definido por sus capacidades de alcanzar funciones que él o ella valora”. De esta manera, al incentivar la inversión en educación y salud mediante la condicionalidad de las transferencias, se desarrollarían capacidades que cualquier individuo necesitaría para alcanzar los objetivos que se propone, y de esta forma, mejoraría su bienestar.



este modo, la percepción de pobreza de los CCTs considera un enfoque más amplio que uno netamente monetario. Sin embargo, no se debe dejar de lado el hecho de que existen otras orientaciones más holísticas en el estudio de la pobreza como la planteada por el *Sustainable Livelihood Framework*<sup>7</sup>.

Otra particularidad de los CCTs es que están focalizados generalmente en las mujeres como receptoras de la transferencia. Por un lado se argumenta que esto conllevaría un mejor canal de desarrollo para sus niños (Duflo, 2003; Molyneux, 2006) y un mayor empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, al fungir como canal de desarrollo para sus hijos, se descuida su papel fuera del hogar como generadoras de ingreso en puestos que desafíen las divisiones históricas de género en el mercado laboral. Además, hay cierta evidencia empírica que indica que el recibir la transferencia no se traduce en un mayor empoderamiento (Latapí y González de la Rocha, 2004).

Por último, es muy importante remarcar el debate respecto a las condiciones políticas que se presentan alrededor de estos programas. El clientelismo se encuentra en el centro de la cuestión ya que las demandas políticas de programas sociales no necesariamente reflejan las necesidades sociales de la población (Hall y Midgley, 2004). Este problema es de especial relevancia en el caso de Argentina –para un ejemplo minucioso, ver Auyero (2002).

Teniendo en cuenta estas características de los CCTs, a continuación me ocupo de analizar el programa “Oportunidades” de México y el “Bolsa Família” de Brasil en función de los objetivos que éstos se proponen. Este análisis proveerá de mayores herramientas para la evaluación posterior del PF.

#### **4. El Programa Oportunidades en México: Alta cobertura y eficiente método de evaluación**

El Programa Oportunidades<sup>8</sup> (PO de aquí en adelante) tiene sus orígenes en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de 1997, el cual a su vez es la continuación del Programa Solidaridad de 1988 -los cambios de nombre se deben principalmente a los distintos gobiernos que los han implementado. PROGRESA comienza como un programa de desarrollo humano en zonas rurales; en 2001 se amplía hacia zonas urbanas y tres años

---

<sup>7</sup> Para un análisis en detalle del *Sustainable Livelihood Framework* (Marco de los Medios de Vida) desarrollado por el DFID de Inglaterra, ver [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk).

<sup>8</sup> El análisis del PO llevado a cabo en este trabajo no pretende ser exhaustivo, sino que busca puntualizar las características salientes del mismo que permitan enriquecer la evaluación del PF. Para consultar la información de esta sección, ver [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx).



más tarde abarca casi todos los municipios del país bajo el nombre de Programa Oportunidades.

El objetivo del PO es “brindar apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema”<sup>9</sup>. Veamos ahora las características principales del PO que contribuyan o no con el cumplimiento de su objetivo.

La cobertura del programa es muy elevada. Las familias beneficiarias en el 2009 ascienden a poco más de cinco millones, comprendidas en 2500 municipios y casi 100 mil localidades. Esta cifra representa: 18% de la población total (Fiszbein y Schady, 2009), 38% de la población pobre del país y 98,6% de la población en extrema pobreza<sup>10</sup>.

No sólo es importante la cobertura del programa sino también la eficiencia en el método de focalización. De acuerdo con Orozco y Hubert (2005), el programa es relativamente eficiente en focalizar a sus beneficiarios, ya que el 58% de las transferencias se dirige a hogares en el 20% más bajo de la distribución nacional del ingreso y más del 80% de los beneficios pertenece al 40% más bajo de la distribución del ingreso.

Otra característica específica del PO es que los montos transferidos no dependen sólo de la cantidad de hijos que tiene el beneficiario, sino también de la edad y género de los mismos. Ligar el monto a la cantidad de hijos le otorga mayor progresividad al programa, reconociendo que el apoyo que podría necesitar una familia pobre con seis hijos difiere significativamente al de una familia con un hijo<sup>11</sup>. Al contemplar además distintos montos transferidos de acuerdo con la edad y género del niño, el PO reconoce que lo que deja de ganar un niño en el mercado de trabajo, por asistir a la escuela, difiere en función de esas dos variables<sup>12</sup>. De esta forma, el PO busca crear los incentivos necesarios para atraer a su población objetivo.

Cabe agregar que las transferencias incluyen además un apoyo alimentario y otro energético. De esta manera, el programa reconoce otras fuentes de vulnerabilidad en los

---

<sup>9</sup> En México, la pobreza extrema está definida por aquellos que no alcanzan la línea de pobreza alimentaria. Es equivalente a la indigencia en Argentina.

<sup>10</sup> Para más información, consultar [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx).

<sup>11</sup> Sin embargo, hay autores que subrayan que este proceder podría generar incentivos perversos a tener más niños (Handa y Davis, 2006).

<sup>12</sup> Esto se define comúnmente como el costo de oportunidad y se puede ejemplificar de la siguiente manera: la retribución en el mercado de trabajo de un adolescente de diecinueve años es considerablemente mayor a la de una niña de diez años. El incentivo monetario para atraer al programa al adolescente debe ser consecuente mayor al de la niña, cubriendo así el costo de oportunidad diferencial de cada uno de ellos.



beneficiarios. El siguiente cuadro describe el relativamente complejo esquema de transferencias del PO.

**Cuadro 1: Esquema de Transferencia del PO <sup>1/</sup>  
(2009)**

Apoyo Alimentario		\$ 210.00					
Apoyo Adultos Mayores		\$ 295.00	(por adulto mayor de 70 o más años)				
Vivir Mejor		\$120.00					
Apoyo Energético		\$ 55.00					
<b>Componente Educativo</b>							
<b>Primaria</b>		<b>Hombres y Mujeres</b>		<b>Útiles escolares</b>		<b>Secundaria</b>	
Tercero	\$ 140.00	Primera Entrega		Primero	\$ 410.00	\$ 430.00	Única Entrega \$350.00
Cuarto	\$ 165.00	\$185.00		Segundo	\$ 430.00	\$ 480.00	
Quinto	\$ 210.00	Segunda Entrega		Tercero	\$ 455.00	\$ 525.00	
Sexto	\$ 280.00	\$95.00					
<b>Educación Media Superior</b>		<b>Hombres</b>		<b>Mujeres</b>		<b>Útiles escolares</b>	
Primero	\$ 690.00	\$ 790.00		Única Entrega			
Segundo	\$ 740.00	\$ 840.00		\$350.00			
Tercero	\$ 785.00	\$ 895.00					
<b>Montos máximos</b>							
<b>Monto máximo de una familia con becarios en primaria y secundaria</b>				<b>Monto máximo de una familia con becarios en primaria, secundaria</b>			
Apoyo alimentario	\$ 210.00		Apoyo alimentario		\$ 210.00		
Apoyo energético	\$ 55.00		Apoyo energético		\$ 55.00		
Apoyo vivir mejor	\$ 120.00		Apoyo vivir mejor		\$ 120.00		
Monto máximo de becas	\$ 1.075,00		Monto máximo de becas		\$ 1.970,00		
<b>Monto máximo del apoyo <sup>2/</sup></b>	<b>\$ 1.460,00</b>		<b>Monto máximo del apoyo <sup>2/</sup></b>		<b>\$ 2.355,00</b>		

Fuente: Programa Oportunidades WEB: [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx).

<sup>1/</sup> Los valores están expresados en pesos mexicanos, que al 03/10/2009, equivalen a \$13,68 por dólar.

<sup>2/</sup> En las familias con adultos mayores, el monto máximo mensual se incrementará en \$295.00 por cada adulto mayor.

Finalmente, la transparencia y el sistema de evaluación son las particularidades que le otorgan más prestigio al PO a nivel internacional. El padrón de beneficiarios puede ser consultado en la página de Internet del programa, así como todo tipo de indicadores para verificar mejoras en el desarrollo humano de los beneficiarios. Además, se conformaron grupos control para comparar la evolución de ciertas variables con el grupo de beneficiarios, antes y después de recibir la transferencia. Esta metodología de evaluación posee amplia aceptación académica, ya que determina de forma más precisa los resultados atribuibles a la política aplicada generando, a su vez, mayor consenso social.

En resumidas cuentas, el PO es consecuente con el objetivo que se propone porque: i) tiene definida su población objetivo en forma precisa (población en pobreza extrema); ii) presenta de forma transparente la evolución de los apoyos que pregona otorgar (educación, salud, nutrición e ingresos); iii) tiene una cobertura muy elevada; y iv) es relativamente eficiente en su método de focalización.



¿Significa esto que los CCTs representan la política social más adecuada para combatir la pobreza? Con el análisis de los próximos dos programas se buscará proveer mayores herramientas para responder esta inquietud.

### **5. Programa Bolsa Família de Brasil: “O mais grande do mundo”**

El Programa *Bolsa Família* (BF), creado en octubre de 2003 bajo el gobierno de Lula da Silva, representa la fusión de cuatro programas preexistentes: *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Cartão Alimentação* y *Auxílio Gás*. El objetivo de esta unificación reside en mejorar la eficiencia de la política social brasileña y en ampliar el apoyo federal en los programas sociales focalizados (Fizbein y Schady, 2009).

La reglamentación del BF subraya los siguientes objetivos<sup>13</sup>: i) promover el acceso de los beneficiarios del programa a redes de servicios públicos, en especial de salud, educación y asistencia social; ii) combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional; iii) estimular la emancipación de las familias que viven en situación de pobreza y pobreza extrema; iv) combatir la pobreza; y v) promover la intersectorialidad, complementariedad y sinergia de las acciones sociales del Poder Público.

Como características principales del BF, Lindert et al (2007) subrayan lo siguiente:

- Existen once millones de familias cubiertas por el programa, el equivalente al 25% de la población total de Brasil, lo que lo convierte en el CCT con mayor cantidad de beneficiarios del mundo.
- El BF considera beneficiario a todo jefe de hogar que tenga un ingreso per cápita menor a R\$120 (US\$57), determinado por el censo de hogares del 2004. Si el rango del ingreso se ubica entre R\$60 y R\$120, la familia es identificada como moderadamente pobre; si el ingreso es menor a R\$60 (US\$29), se considera a la familia como en pobreza extrema.
- El 25% de la población brasileña cumple con estas características, por lo que si no hubiesen filtraciones en el método de focalización, el 100% de la población objetivo estaría cubierta.
- Esta perfección no es alcanzada, aunque la eficiencia en la focalización es muy elevada. El primer cuartil más pobre de la población recibe el 80% de los beneficios.
- El programa cubre a: i) las familias pobres con niños menores a quince años; y ii) las familias en pobreza extrema, más allá de la composición de la misma.

<sup>13</sup> <http://www.dji.com.br/decretos/2004-005209/2004-005209.htm>.



- A pesar de estar administrado a nivel federal, buena parte de la implementación la realizan las 5,564 municipalidades de Brasil.

Además de estas características, es menester detallar el esquema de transferencias del programa, de acuerdo al siguiente cuadro:

**Cuadro 2: Esquema de Transferencias del BF (2009)**

Nivel de pobreza	Ingreso familiar mensual per cápita	Nº de hijos 0-15 años	Cantidad y tipo de beneficio	Transferencia recibida (Reales)	Transferencia recibida (US\$)
Pobreza Moderada	R\$60-R\$120	1	Variable 1	\$ 15	\$ 8
		2	Variable 2	\$ 30	\$ 17
		3 o +	Variable 3	\$ 45	\$ 25
Pobreza Extrema	Hasta R\$60	0	Base	\$ 50	\$ 28
		1	Base + Variable 1	\$ 65	\$ 36
		2	Base + Variable 2	\$ 80	\$ 44
		3 o +	Base + Variable 3	\$ 95	\$ 53

Fuente: Ley 10.836 y Decreto 5.749 (tipo de cambio del 19/09/2009 a 1,8039 reales por dólar).

De todo esto pueden obtenerse conclusiones relevantes. No sólo la cobertura es elevada, sino también la eficiencia en el método de focalización. Además, el BF cubre con una transferencia de 50 reales a las familias en pobreza extrema sin hijos, ampliando la conceptualización de pobreza con respecto a otros CCTs. Esto determinaría que las acciones que está realizando el gobierno a través de este programa son acordes a los objetivos que se propone, aunque todavía faltaría analizar el primero de los objetivos. ¿Qué sucede con la inversión en educación y salud?

En este aspecto, el BF presenta una innovación interesante. *Si una familia no cumple con la condicionalidad de educación y salud, el programa interpreta que ésta se encuentra en riesgo y que necesitaría ayuda extra.* En otras palabras, lo que busca el programa es que las familias cumplan con las condicionalidades, para así “promover el acceso de los beneficiarios del programa a redes de servicios públicos, en especial de salud, educación y asistencia social” (primer objetivo del programa), evitando de esta manera penalizar a aquellas familias que no **puedan** cumplir con las condicionalidades. Sin embargo, repetidos incumplimientos de las condicionalidades sí llevarían a eliminar los beneficios<sup>14</sup>.

Este proceder del BF concede una perspectiva más amplia de la utilización de la condicionalidad como elemento detonador de la inversión en educación y salud, muy

<sup>14</sup> Para un análisis detallado del sistema de precauciones del BF, ver Lindert et al (2007), página 69.



diferente a la aplicada por otros países. Sin embargo, a diferencia del PO, el BF no provee los elementos para realizar una evaluación sistemática y precisa para determinar el impacto del programa en las familias beneficiarias, lo que se traduce en una debilidad del programa.

En resumidas cuentas, el BF es relativamente consecuente con los objetivos que se propone, aunque no facilita la información necesaria para determinar con rigor las mejoras en las capacidades de los beneficiarios.

## 6. Plan Familias

### 6.1. Presentación del programa

El PF tiene sus orígenes en el PJJHD y en el IDH. El primero de estos se implementó en el año 2002 bajo un decreto de emergencia económica, social y laboral, ante la profunda crisis en la que Argentina estaba inmersa. El PJJHD, el cual alcanzó rápidamente dos millones de beneficiarios, consiste en el otorgamiento de una transferencia monetaria (\$150 mensuales<sup>15</sup>) a individuos que: i) demuestren ser jefes de hogares desocupados (por declaración jurada); ii) tengan hijos menores de dieciocho años a cargo que sean alumnos regulares y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio; y iii) realicen una contraprestación laboral o de capacitación para el trabajo<sup>16</sup>. En cambio el IDH representa una redefinición del Programa de Atención a Grupos Vulnerables que había nacido en el año 1997 en la ex Secretaría de Desarrollo Social, con el objetivo de desarrollar acciones de asistencia tendientes a mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables del país (Resolución MDS N° 825/05).

En el año 2004, el gobierno reformuló sus programas de políticas sociales de acuerdo con dos criterios: *vulnerabilidad y empleabilidad*<sup>17</sup>. Con ello, los beneficiarios del PJJHD conceptualizados como vulnerables pasarían a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, mientras que los empleables seguirían regulados por el Ministerio de Trabajo. Se creó

---

<sup>15</sup> Este monto no ha variado desde el 2002 hasta la actualidad, a pesar del crecimiento sostenido del índice general de precios en ese mismo período.

<sup>16</sup> Para más información del PJJHD, consultar Rodríguez (2005), Lo Vuolo (2007), Golbert (2007) y Ministerio de Trabajo: <http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/jefesHogar.asp>.

<sup>17</sup> El Decreto N° 1506/2004, en su Artículo 3°, determina que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social realizaron una “clasificación de los beneficiarios del PJJHD de acuerdo con las condiciones de empleabilidad que, eventualmente, reúnan los mismos”, pero no aclara la base de dicha clasificación.



entonces el PF, el cual unifica a los beneficiarios del IDH con los vulnerables del PJJHD, agregando muy pocos beneficiarios por fuera de estos.

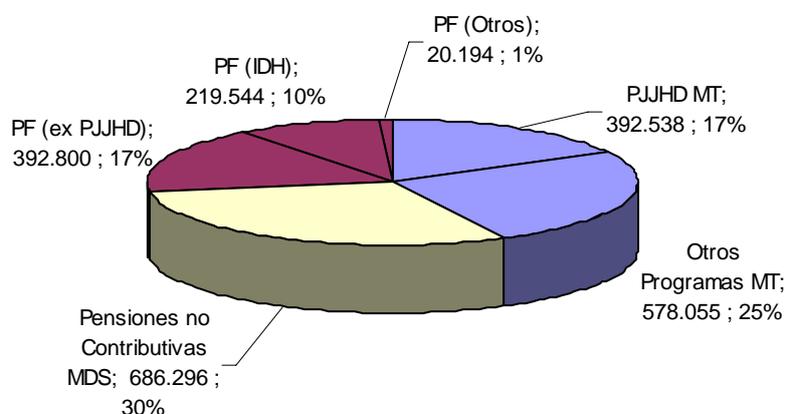
**Cuadro 3: Beneficiarios del PF según origen (2006-2009)**

	dic-06	jul-07	feb-08	feb-09
Familias Destinatarias	371.291	472.278	548.861	632.538
PJJHD	35%	52%	58%	62%
IDH	65%	47%	40%	35%
Otros	0%	1%	2%	3%
Niños bajo Programa	1.157.639	1.742.275	2.012.066	2.109.275

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

La relevancia del PF se incrementó significativamente en los últimos años y en la actualidad alcanza casi una tercera parte de las familias con algún plan de asistencia social o de empleo del gobierno nacional<sup>18</sup>.

**Gráfico 1: Familias con algún plan de asistencia nacional (Cantidad de familias y porcentaje sobre el total, 2008-2009)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo.

Llama la atención que un programa de esta magnitud no contemple un problema fundamental originado en sus propios cimientos. El gobierno no propone una definición explícita del concepto de vulnerabilidad, complicando de esta manera todo tipo de análisis de cobertura y focalización. Sin embargo, como el gobierno impone ciertos requisitos como condición para el traspaso del PJJHD al PF, se podría deducir que el programa considera

<sup>18</sup> Teniendo en cuenta el PF, pensiones no contributivas del Ministerio de Desarrollo Social, PJJHD y otros programas del Ministerio de Trabajo, se pueden identificar en el país casi 2,5 millones de familias que reciben algún plan de asistencia nacional.



vulnerables a aquellos que cumplen con dichos requisitos, que se enumeran a continuación:

- Tener a cargo dos o más hijos y/o menores de diecinueve años de edad y discapacitados de cualquier edad.
- Que el nivel de escolaridad del o la titular sea menor a secundaria completa.
- En caso de que no haya mujer en el hogar, el hombre podrá optar por el traspaso y ser el titular del beneficio.
- El subsidio es compatible con otros ingresos en el hogar, como trabajo en blanco o las pensiones no contributivas, siempre que la sumatoria de todos ellos no supere el Salario Mínimo Vital y Móvil.

Con respecto a las condicionalidades del PF, éstas se ven traducidas en la presentación semestral de la constancia de alumno regular, de los certificados de vacunación de cada uno de los hijos menores de diecinueve años (de acuerdo con el Plan Nacional de Vacunación) y de los controles bimestrales de embarazo de las titulares o cónyuges del titular si correspondiera.

El monto transferido a cada beneficiario depende de la cantidad de hijos que posea, de acuerdo con la siguiente tabla:

**Cuadro 4: Escala de Beneficios  
(2009)**

Número de hijos menores a 19 años	Transferencia en pesos	Transferencia en dólares	Transferencia como % del salario mínimo
1	155	40	11%
2	200	52	14%
3	245	64	18%
4	290	75	21%
5	335	87	24%
6 o más	380	99	27%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo. Se consideró el dólar a \$3,85.

Por último, cabe agregar que el PF tiene también -al menos en teoría- un componente de “Promoción Familiar y Comunitaria”, el cual consta de: i) talleres de apoyo escolar; ii) talleres de desarrollo personal, familiar y comunitario para jóvenes y adultos (desarrollados en los Centros Integradores Comunitarios); y iii) becas a los beneficiarios para que terminen la secundaria y para la capacitación en oficios.



## **6.2. Ante la retórica de los postulados**

El PF proclama que tiene como objetivo promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades.

Para ello, se debería poder responder lo siguiente: i) ¿quiénes son aquellas familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social?; ii) ¿cuántas familias de ese total son alcanzadas por el programa?; y iii) ¿cómo evolucionan las condiciones de salud, educación y del desarrollo de capacidades de las familias que reciben el apoyo?

La única información publicada por el Ministerio de Desarrollo Social se refiere a la situación de pobreza de los beneficiarios antes y después de obtener la transferencia, cantidad total de beneficiarios -desglosado por edad y género- y otras de sus características tales como: nivel educativo, inserción laboral, condición de la vivienda y cobertura en el sistema de salud pública.

En el intento de responder las preguntas planteadas, se esbozan tres escenarios de evaluación, en función de si el concepto de vulnerabilidad se equipara al de: i) indigencia; ii) pobreza; iii) aquellos requisitos que impone el PF como condicionalidad<sup>19</sup>. Para todos estos casos se considerará como beneficiarios del programa al total de individuos que se verían favorecidos por el mismo, incluyendo los hijos de los hogares que reciben la transferencia.

La distribución de los beneficiarios de acuerdo con su condición de pobreza, antes de percibir la transferencia, es la siguiente<sup>20</sup>:

---

<sup>19</sup> Si bien se había mencionado que ante la falta de una definición pública del concepto de vulnerabilidad se podían utilizar los requisitos del PF como indicadores de la misma, existen ciertas inquietudes que no pueden responderse en ese caso, por lo que se agregan dos escenarios más de evaluación.

<sup>20</sup> La información divulgada por el Ministerio de Desarrollo Social habría que tomarla con precaución, debido a los problemas de credibilidad respecto a la validez de las cifras públicas, teniendo en cuenta la intervención del INDEC. Al ubicarse la inflación oficial muy por debajo de las cifras privadas, los niveles oficiales de pobreza serían menores a los reales y la cobertura del programa estaría sobreestimada.



**Cuadro 5: Beneficiarios antes de recibir la transferencia  
(Diciembre 2007)**

	%
Indigente	50,50%
Pobre	34,90%
No Pobre	14,60%
Total	100,00%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

Ante el primer escenario (vulnerabilidad equivalente a indigencia), se puede concluir lo siguiente:

1. Previo a recibir la transferencia, el 49,50% de los beneficiarios no son indigentes, lo que se traduciría en un alto error de inclusión<sup>21</sup> en el método de focalización;
2. Teniendo en cuenta que el Ministerio de Desarrollo Social publica que hay 2,25 millones de beneficiarios del PF en diciembre del 2007 y de que el 50,50% de ellos son indigentes, habrían un poco más de 1 millón de indigentes cubiertos por el programa, lo cual representa 49% del total de indigentes del país (en función de información del INDEC). El 51% restante equivale al error de exclusión<sup>22</sup> del programa.

Ante el segundo escenario (vulnerabilidad equivalente a pobreza), se puede concluir lo siguiente:

1. Previo a recibir la transferencia, cerca del 15% de los beneficiarios no son pobres, lo que se traduciría en un error de inclusión no tan elevado;
2. Habrían casi 2 millones de pobres cubiertos por el programa, equivalente al 24% del total de pobres del país, por lo que el 76% restante equivaldría al error de exclusión del programa.

El tercer escenario (vulnerabilidad equivalente a los requisitos que impone el PF para el traspaso) es mucho más difícil de evaluar por la falta de información disponible. Para tener una noción de la cobertura, se cruzaron algunos requisitos del PF<sup>23</sup> con la EPH del primer

<sup>21</sup> El error de inclusión representa aquellos beneficiarios del programa que no deberían percibir las transferencias ya que no cumplen con los requisitos del mismo, aunque sí las reciben.

<sup>22</sup> El error de exclusión representa aquellos individuos que cumplen con los requisitos del programa, aunque no están cubiertos por el mismo.

<sup>23</sup> Por como está constituida la EPH, se pudieron cruzar sólo dos de los tres requisitos del traspaso y se dejó arbitrariamente fuera del análisis el requisito de tener dos o más hijos menores de diecinueve años. (con la presunción de que es el requisito menos correlacionado con la pobreza de un hogar, con respecto a los otros dos requisitos). Se consideró entonces vulnerables a aquellos jefes de hogar con secundaria incompleta y con un ingreso total familiar menor o igual a \$500, teniendo en cuenta que el salario mínimo



semestre del 2007, determinando la existencia de casi 10 millones de individuos vulnerables en el país. Teniendo en cuenta que había 2,25 millones de beneficiarios (incluyendo hijos cubiertos) en diciembre del 2007 y suponiendo que no hubiera filtraciones en la focalización (sobrestimando la eficiencia del PF), la cobertura sería menor al 25%. Esto conllevaría nuevamente un enorme error de exclusión del programa. En función de la información disponible y de la provista por el Ministerio de Desarrollo Social, no se puede determinar bajo este escenario la eficiencia en el método de focalización.

En síntesis, este primer análisis permite deducir que el PF tiene una cobertura muy reducida y un elevado error de focalización, por lo que la población objetivo que busca proteger está ineficientemente seleccionada. La idea por detrás de utilizar esquemas de focalización es la de alcanzar en forma más eficiente a la población objetivo minimizando la utilización de recursos, lo cual no se cumple en este caso.

Este error de focalización puede originarse en un método erróneo, o bien, en una implementación equívoca del método seleccionado. El primero de estos no parecería ser el problema ya que se corresponde con otros casos latinoamericanos exitosos que constan, en primer lugar, de un método geográfico y, posteriormente, de uno individual. A través del método de focalización geográfico se seleccionan departamentos y municipios<sup>24</sup>, para luego realizar una selección individual en función de los requisitos que impone el programa. En el PF no hay información pública que determine el orden de dicha selección ni la descripción socioeconómica de cada uno de los beneficiarios. Llama la atención además que el PF prácticamente no incorpore beneficiarios por fuera de los programas que unifica. ¿No había individuos en el país, no provenientes del PJJHD y del IDH, que cumplieran con las condiciones de vulnerabilidad? Difícilmente esta respuesta sea afirmativa. De esto podría inferirse que el error de focalización no se origina necesariamente en el método sino en la implementación del mismo, por lo que la selección de beneficiarios no se habría realizado con base en las características que impone el programa, sino que en forma arbitraria y discrecional. Más allá de no haber evidencia cierta de este proceso en el PF, la historia de las políticas sociales en la Argentina podría ser un buen sustento de esta apreciación<sup>25</sup>.

---

vital y móvil ascendía a \$800 en ese momento y que el mayor monto de transferencia era de aproximadamente \$300.

<sup>24</sup> En teoría, la selección de beneficiarios según la focalización geográfica se realiza en áreas donde las características de la población beneficiaria se repite con mayor frecuencia que en el resto del país. El beneficio de este método es que evita altos costos administrativos de seguimiento y que la focalización es bastante precisa.

<sup>25</sup> Para un análisis con mayor detalle de la relación entre clientelismo y políticas sociales en Argentina, ver Minujín y Consentino (1993), Levín (1995), Auyero (2002) y Repetto (2003), entre otras obras.



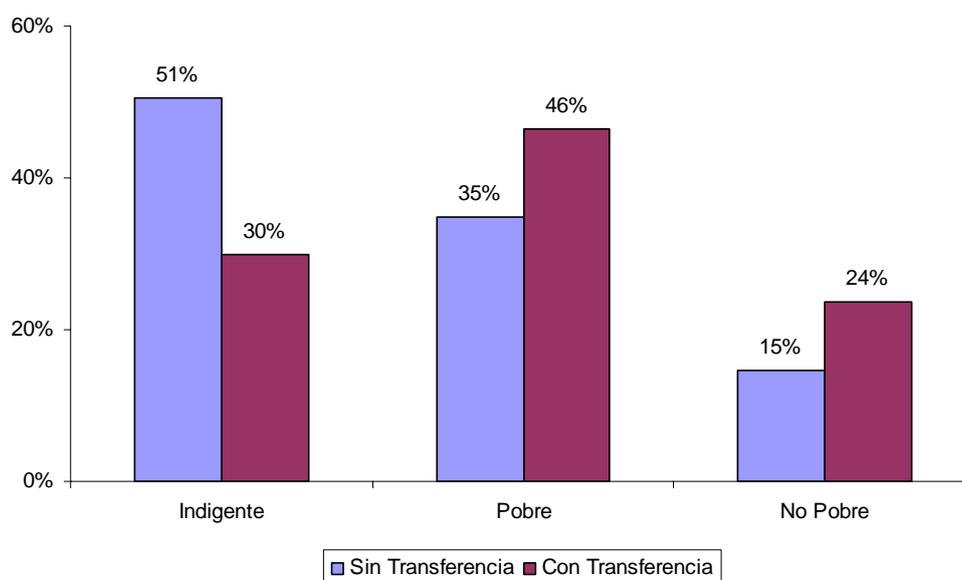
Veamos ahora qué sucede con los hogares después de recibir la transferencia, en función de las siguientes ilustraciones.

**Cuadro 6: Beneficiarios después de recibir la transferencia (Diciembre 2007)**

	%
Indigente	29,90%
Pobre	46,40%
No Pobre	23,70%
Total	100,00%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

**Gráfico 2: Impacto de la transferencia en la pobreza e indigencia (Diciembre 07)**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

Como puede observarse en el gráfico precedente, los beneficiarios “no pobres” aumentan en un porcentaje muy pequeño (nueve puntos porcentuales), los indigentes disminuyen en una proporción más considerable (veintiún puntos porcentuales), aunque lo más sorprendente es que los beneficiarios pobres aumentan en once puntos y medio porcentuales. Es decir, **se genera principalmente un traspaso de indigentes a pobres, mas no así de pobres a no pobres**<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Este mismo ejercicio no pudo realizarse para el escenario en que se equipara la vulnerabilidad al cumplimiento de los requisitos del PF por falta de información.



*En síntesis, se podría concluir que el PF tiene una cobertura muy pequeña y una gran deficiencia en su método de focalización, y que facilita la reducción de la indigencia pero difícilmente de la pobreza.*

Con el análisis realizado se han pretendido responder las primeras dos preguntas planteadas: i) ¿quiénes son aquellas familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social? y ii) ¿cuántas familias de ese total son alcanzadas por el programa?

¿Pero qué pasa con las condiciones de salud, educación y desarrollo de capacidades de aquellos hogares?

Una evaluación *naïve* del programa podría sugerir que al estar cubiertos por el programa alrededor de dos millones de niños, esta cifra representaría la mejora en los recursos de capital humano en el largo plazo. Sin embargo, ello no sería necesariamente cierto ya que no se tiene conocimiento acerca de si esos dos millones de niños concurrían previamente al colegio y si contaban o no con las vacunas que provee el plan.

Para una correcta evaluación del impacto que tiene el programa en la educación y salud de los beneficiarios, se debería seleccionar un grupo control de similares características, analizando las diferencias de ciertas variables entre ambos grupos, antes y después de realizar las transferencias<sup>27</sup>, lo cual no se lleva a cabo en el PF (a diferencia del PO).

De lo que sí hay cierta información es de las actividades que el programa prevé para el desarrollo de capacidades de los adultos, a través de: i) talleres de desarrollo personal, familiar y comunitario; y ii) becas para la finalización de la secundaria y la capacitación en oficios. Cabe aclarar que ninguna de estas dos opciones representa una condicionalidad para recibir la transferencia. Según información oficial, participaron 4.540 individuos en los talleres a diciembre de 2008 y el monto distribuido en concepto de becas ascendió a \$314.700 en enero del 2009, equivalente a \$0,5 por jefe de familia que recibe el beneficio. El impacto que pueden tener estas cifras es totalmente irrelevante como para proteger a las familias en condiciones de vulnerabilidad desde el desarrollo de capacidades. Cabe destacar además que los beneficiarios/as del programa se encuentran principalmente abocados al cumplimiento de las condicionalidades para el bienestar de sus hijos, mas no así para su propio desarrollo de capacidades<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Coleman (1999) presenta un caso interesante de este método de evaluación en el análisis de las microfinanzas en Tailandia.

<sup>28</sup> Para un análisis de la perspectiva de género en los CCTs, consultar Molyneux (2006), Latapí y González de la Rocha (2004), Moser (1989) y Faur (2005).



Del análisis de esta sección, se puede concluir que el PF: i) no es consecuente con su objetivo; ii) parecería avocarse a responder solamente el objetivo de corto plazo de los CCTs que consiste en la redistribución de ingresos hacia lo más necesitados (debido a que publica sólo la información de indigencia y pobreza, antes y después de las transferencias); y iii) no tendría la intensión de analizar el impacto de largo plazo del PF (con indicadores de salud y educación), volviendo entonces a la percepción de las políticas sociales tradicionales que se enfocan en paliar únicamente las necesidades inmediatas de los beneficiarios.

## 7. Perspectiva comparada y propuestas de reforma

En el siguiente cuadro se confrontan las principales características de los tres programas previamente analizados:

**Cuadro 7: Comparación Internacional**

	PF (Arg)	PO (Mex)	BF (Brasil)
Año de la Información	2007/9	2008/9	2006
GDP per cápita (PPP 2005, US\$)	11.615	11.801	8.673
Índice de Desarrollo Humano (2008)	0,86 (46 de 179)	0,842 (51 de 179)	0,807 (70 de 179)
Beneficiarios como % del Total Población	6,76%	18%	25%
% de Población Objetivo Cubierta	24% - 49%	58% - 80%	80%
% de Mujeres Beneficiarias	53,25%	95,85%	n.d.
Rango del Beneficio (US\$)	40 a 99	53 a 176	8 a 53
Costo del Programa Anual / PBI	0,17%	0,40%	0,36%
Gastos Administrativos (como % del costo total del programa)	n.d.	9,05%	4,00%
Método de Evaluación	NO	SI	NO
¿Si se incumplen las condicionalidades?	Se eliminan beneficios	Se eliminan beneficios	Sistema de precauciones

Fuente: Elaboración propia en base a las páginas WEB del Programa Oportunidades, del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, del Banco Mundial, de UNDP y para el caso brasileño, del Decreto 5.209.

Varias conclusiones pueden obtenerse del análisis del cuadro precedente.

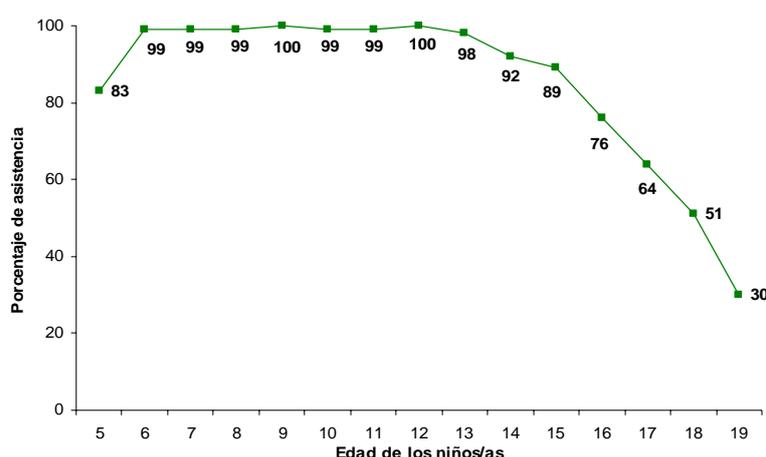


Para situar el contexto de cada uno de los países, se destaca que Argentina es un país que en promedio posee mejores condiciones de desarrollo humano que las de los otros dos países, en función del Índice de Desarrollo Humano ideado por la ONU<sup>29</sup>.

Aclarado esto, es razonable que el total de beneficiarios del PF, como porcentaje de la población total, sea menor que en los otros dos casos. Sin embargo, el punto crucial a analizar es qué porcentaje de la población objetivo está cubierta por el programa para evaluar la eficiencia en el método de focalización. En este caso, se observa claramente en el cuadro que el PF alcanza un porcentaje muy por debajo que el del resto. Además, el porcentaje de mujeres beneficiarias es demasiado reducido (53,25%) como para ser un programa focalizado en las mujeres.

En cuanto al monto transferido, el PF se sitúa en medio del PO y del BF, más allá de que el PBI per cápita (PPA) argentino y mexicano es muy similar en las fechas analizadas, encontrándose ambos casos por encima del brasileño. Debido a que el PBI per cápita (PPA) representa el valor adquisitivo del ingreso por individuo de un país, esto podría indicar que el monto de las transferencias del PF podría incrementarse a cifras cercanas al del PO. Incorporando las enseñanzas del programa mexicano, podría analizarse si el aumento del monto transferido del PF debería contemplar, además, la edad y el género de los niños. El próximo gráfico puede contribuir a despejar estas dudas:

**Gráfico 3: Porcentaje de niños/as y jóvenes del PF que asisten a la escuela según edad (Nov-07 a En-08)**



Fuente: EHB 2007, Ministerio de Desarrollo Social.

Este gráfico demuestra, claramente, que el costo de oportunidad de un niño/a de hasta doce o trece años es menor que el monto transferido por el programa, por lo que sus

<sup>29</sup> Este índice, según la ONU, es un promedio de los logros alcanzados por los países de acuerdo con los avances en la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de los adultos, la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria, y el PBI per cápita (PPA en US\$).



padres deciden enviarlos a la escuela. Sin embargo, los niños más grandes pueden percibir mayores ingresos en el mercado laboral, por lo que el grado de incumplimiento aumenta con la edad. Este análisis sería la base para una nueva estructura de transferencias, la cual debería contemplar mayores montos transferidos para los niños/as que estudian la secundaria, diferenciando también por género, para desincentivar su deserción escolar.

Con respecto al costo del programa como porcentaje del PBI, éste es menor en el caso del PF (0,17%) frente al PO (0,40%) y al BF (0,36%), lo cual se corresponde con el menor tamaño del mismo. Sin embargo, ello no significa que el PF asigne más eficientemente los recursos (prueba de ello es el elevado error de focalización y la reducida cobertura) ni que el costo administrativo sea menor. De hecho, el PF no informa el costo de administración como porcentaje del costo total del programa, a diferencia del PO (9,05%) y BF (4%)<sup>30</sup>.

Otro punto a considerar es el método de evaluación, el cual para esta muestra de tres programas, sólo es empleado en el caso mexicano. Como se mencionó previamente, la importancia de realizar un sistema de evaluación apropiado radica en un mayor consenso social hacia políticas redistributivas de este tipo, aunque un mayor costo administrativo.

Por último, cabe destacar la innovación del BF respecto al sistema de precauciones implementado ante la falta de cumplimiento de las condicionalidades. Este proceder eleva la inquietud acerca del papel de la condicionalidad como incentivo de largo plazo a la inversión en capital humano. Es razonable pensar que el incumplimiento de la condicionalidad puede representar una señal de que la familia está en una situación de mayor riesgo social y que la supresión de la transferencia la perjudicaría aún más. De esta manera, la metodología seguida por el BF podría implementarse para el caso argentino, pero eso no debería devenir en la completa eliminación de la condicionalidad, ya que perdería la calidad de CCT y no fomentaría las externalidades positivas de la inversión en capital humano.

En función de todo esto, se proponen las siguientes modificaciones al PF:

**1) Modificar el objetivo del programa.** Cambiar el término vulnerabilidad por uno estrictamente definido, como podría ser el de indigencia o pobreza (como así lo hacen el PO y el BF).

---

<sup>30</sup> De forma de aumentar la muestra seleccionada, Colombia presenta un costo administrativo del 5% del costo total del programa, mientras que para el caso de Perú asciende al 10%. Esta información, más la de otros países, puede ser consultada en la página WEB del Banco Mundial previamente citada.



2) **Elevar la cobertura** del programa al 100% de la población que se busca focalizar.

3) **Reducir significativamente las filtraciones** en el método de focalización.

- Al menos en teoría, el método de focalización del PF no estaría errado, ya que comprende una focalización geográfica y a la vez individual, lo cual derivaría en costos administrativos no muy elevados y a una precisión relativamente alta.
- Esta práctica está acorde al resto de experiencias latinoamericanas, las cuales tienen en su mayoría menor error de focalización.
- Sin embargo, el problema parecería encontrarse en la implementación.
  - Si hubiese un relevamiento preciso y actualizado de la población que cumple con las características del PF, difícilmente el 97% de los beneficiarios provendrían de programas previos (PJJHD e IDH), implementados varios años atrás.
  - El clientelismo es un problema recurrente en las políticas sociales argentinas, lo cual podría resultar en el determinante principal de las filtraciones<sup>31</sup>.
- Se propone entonces **mejorar la transparencia** del programa para reducir los problemas de implementación:
  - Crear un patrón único de beneficiarios de todos los programas de políticas sociales para evitar duplicidad en los beneficios (Gasparini, 2001).
  - Publicar en la WEB del Ministerio de Desarrollo Social cada uno de los beneficiarios del PF, con las características socio-económicas de los mismos.

4) **Modificar la estructura de los montos transferidos**, en función de la edad y el género del niño o niña que cumple con la condicionalidad. Esto debería contemplar un incremento en el monto para todos los niños/as que asisten a la secundaria como condicionalidad del PF, discriminando por género en función del costo de oportunidad diferencial por género que quedaría pendiente por determinar.

5) **Publicar el costo de administración** del programa en forma periódica.

6) **Implementar un método de evaluación**. Crear un grupo control que vaya a ser beneficiario en el futuro y hacer seguimiento de variables de salud y educación, tanto para ese grupo, como para los beneficiarios actuales, antes y después de recibir las transferencias, con el objeto de evaluar el efecto del programa de acuerdo con los objetivos que se propone.

---

<sup>31</sup> No es el objetivo de este trabajo analizar a profundidad el tema de clientelismo, aunque queda pendiente para una futura investigación.



7) **Introducir un sistema de precauciones** en el cumplimiento de las condicionalidades, similar al realizado en el BF, reconociendo que la falta de cumplimiento de la condicionalidad puede reflejar el hecho de un mayor riesgo social.

8) **Cubrir a todos los hogares de bajos recursos**, más allá de la composición del hogar, en concordancia con el BF -aún cuando no tengan hijos.

Queda como inquietud para una investigación posterior, más allá de los alcances de este trabajo, el análisis del papel de la mujer para este tipo de programas. Si bien el gobierno considera vulnerables y no empleables a las mujeres, no parece ofrecerles muchas herramientas para incrementar su grado de empleabilidad. Más bien, la mujer parece ser caracterizada como un mero canal de desarrollo para sus hijos (Molyneux, 2006), sin que sea desafiada su posición en el mercado laboral desde una perspectiva de género.

#### **8. ¿CCT como panacea de las políticas sociales?**

En esta investigación se determinó que el PF es un CCT deficiente tanto en el diseño como en la implementación y se propusieron ciertas modificaciones que contribuirían a que mejore su grado de eficiencia.

Esto no quiere decir que un CCT correctamente diseñado y aplicado sea la *panacea* de las políticas sociales en el combate a la pobreza. Hay muchos debates todavía por resolver acerca de las características propias de los CCTs.

El primero de ellos se refiere al “momento de salida” del programa. Handa y Davis (2006) subrayan la siguiente inquietud: ¿cuándo debe dejar de percibir el beneficiario la transferencia?, ¿en el corto plazo cuando deja de ser pobre o en el largo plazo cuando “completa el ciclo” de desarrollo humano?

Otra cuestión gira en torno a la conceptualización de la pobreza de los CCTs, la cual va más allá de un enfoque monetario, ya que considera también al desarrollo de capacidades como un determinante de vulnerabilidad. Como ocurre en el PF a través de los Centros Integradores Comunitarios, algunos CCTs consideran además al capital social como un activo de los individuos. De esta manera, los CCTs contemplan tanto un capital monetario como humano y, en determinados casos, también social. Pero existen otros enfoques más abarcadores en el análisis de pobreza, como por ejemplo el *Sustainable Livelihood Framework*, el cual considera más activos como condicionantes de la pobreza, como son: capital natural (recursos naturales), económico o financiero (créditos, ahorro e



infraestructura) e incluso, el cultural y político (Scoones, 1998). Definiciones más amplias derivan en una población objetivo mayor<sup>32</sup>. ¿Cuán inclusivos son entonces estos programas? ¿No hay muchos pobres que están quedando fuera de la protección del Estado? Así parecería ser.

Es importante considerar además que este tipo de programas tiene un enfoque de demanda; es decir, presupone que el individuo está demandando servicios públicos (como educación y salud) por debajo del óptimo social, lo cual justificaría la condicionalidad. Sin embargo, no considera los grandes problemas de oferta de servicios públicos que tienen los países en los que se implementa (Brière y Rawlings, 2006).

Otro debate se encuentra en la dificultad de aislar el efecto de cada característica del CCT (Rawlings, 2005), generando incertidumbre acerca de la eficiencia de cada una de ellas. ¿Son efectivas la condicionalidad, la transferencia en efectivo, la focalización en la madre u otra de las características del CCT?

Finalmente, cabe subrayar la siguiente apreciación sobre los errores de focalización de los CCTs. Programas con coberturas del 80% de la población objetivo suelen considerarse como relativamente eficientes; pero el 20% restante seguirá siendo vulnerable. Errores de focalización de esta magnitud no deberían desmerecerse. Esto deriva en el apoyo de muchos autores a políticas sociales universales e incondicionales, contradiciendo totalmente la base argumental de los CCTs. Lo Vuolo (2007) sostiene que los programas de tipo condicional contribuyen a la fragmentación de la sociedad entre: i) los trabajadores que tienen seguridad social; ii) los pobres que reciben asistencia social; y iii) los pobres que no reciben ni seguridad social ni asistencia social, generándose una “zona gris de vulnerabilidad”. Esta fragmentación otorga flexibilidad al mercado laboral mediante la profundización del sector informal de trabajo, posibilitando la permanencia de regímenes informales de bienestar -de acuerdo con la categorización de Gough (1999; 2004)<sup>33</sup>. Programas universales contribuirían a un piso de protección social (tomando el terminado desarrollado en Gasparini et al, 2007) como derecho de los beneficiarios, que evitarían a su vez las redes clientelares en los que se ven sumidos generalmente los CCTs y eliminarían sus relativamente elevados costos de administración.

---

<sup>32</sup> Bajo la conceptualización de pobreza de los CCTs, quedan fuera de cualquier beneficio los hogares vulnerables sin hijos, gente mayor, huérfanos, aquéllos que no tienen acceso a servicios públicos (Rawlings, 2005) y aquellos individuos que caen momentáneamente en la pobreza (Kanbur y Squire, 1997).

<sup>33</sup> Gough (1999; 2004) idea los Regímenes Informales de Bienestar para los países en vías de desarrollo, partiendo del análisis de Esping-Andersen (1990) acerca del Paradigma de los Regímenes de Bienestar para los países desarrollados.



En síntesis, los CCTs representan políticas sociales atractivas en el combate a la pobreza, siempre y cuando estén: i) diseñados e implementados apropiadamente; y ii) bien complementados con otras políticas sociales. Esto no quiere decir que políticas sociales universales e incondicionales no sean más efectivas y socialmente justas. Este análisis queda fuera del propósito de este trabajo.



## 9. Bibliografía

- Auyero, J. (2002), "La política de los pobres. Las Prácticas Clientelistas del Peronismo", *Desarrollo Económico* 42 (167): 483-488.
- Banco Mundial (2000), *Poor people in a Rich Country: A Poverty Report from Argentina*, Poverty Reduction and Economic Management, Latin America and Caribbean Region, Report N° 19992 AR.
- Banco Mundial (2001), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Washington, DC: World Bank.
- Banco Mundial (2009), Conditional Cash Transfers - Country Overviews & Project Info, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0,,contentMDK:22055402~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282761,00.html>
- Brière, B. y Rawlings, L. (2006), *Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?* World Bank Institute, Social Safety Net Primer Series, SP Discussion Paper, N° 0603, Washington, DC.
- Bouillon, C. y Tejerina, L. (2006), *Do We Know What Works? A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Campos, L.; Faur, E. y Pautassi, L. (2007), "Programa Familias por la Inclusión Social: Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial", Centro de Estudios Legales y Sociales, Colección Investigación y Análisis 4, Buenos Aires.
- Coleman (1999), "The impact of group lending in Northeast Thailand", *Journal of Development Economics* 60 (1): 105-141.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, página WEB: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx).
- Duflo, E. (2003), "Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intra-household Allocation in South Africa", *The World Bank Economic Review* 17 (1): 1-25.
- Encuesta de Hogares Beneficiados (2007), Ministerio de Desarrollo Social de Argentina.
- Farrington, J. y Slater, R. (2006), "Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain?" *Development Policy Review* 24 (5): 499-511.
- Faur, E. (2005), "Género y conciliación familia-trabajo: legislación laboral y subjetividades masculinas en América Latina. Una mirada desde el género". En Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público, Reunión Internacional de Expertas/os, 24-26 de Octubre 2005, Ciudad de México.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing present and future poverty*, The World Bank, Washington D.C.
- Galasso, E. y Ravallion, M. (2004), "Social Protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", *The World Bank Economic Review* 18 (3): 367-399.



- Gasparini, L. (2001), "Los Programas Sociales Focalizados". En Crecimiento y Equidad en la Argentina, Bases de una Política Económica para la Década, Volumen 2, FIEL, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- Gasparini, L.; Álvarez, B.; Crosta, F.; Haimovich, F.; Ham, A.; Sánchez, R.; y Betranou, F. (2007), *Un Piso de Protección Social en América Latina: Costos Fiscales e Impactos Sociales*, OIT y CEDLAS, Buenos Aires, Argentina.
- Golbert, L. (2006), "¿Derecho a la Inclusión Social o Paz Social?. El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados". En R. Franco y J. Lázaro (eds) Política y políticas públicas en los procesos de reforma latinoamericanos, Miño Davila, CEPAL, FLACSO, México.
- Golbert, L. (2007): "Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina". En Arriagada, I., Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias; Serie Seminarios y Conferencias, N° 49, Santiago de Chile, CEPAL-UNFPA.
- Gough, I. (1999), *Welfare Regimes: On adapting the framework to developing countries*, Global Social Policy Programme, Institute for International Policy Analysis, University of Bath.
- Gough, I. (2004), "Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis". En I. Gough, G. Wood (eds) Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America, pp. 15-48. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hall, A. y Midgley, J. (2004), "Local, national and global dimensions". Capítulo 1 en Hall, A. y Midgley J. (eds) Social Policy for Development. London. Sage.
- Handa, S. and Davis, B. (2006), "The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean", *Development Policy Review* 24 (5): 513-536.
- Hobcraft, J. (2000), "The consequences of female empowerment for child well-being: A review of concepts issues and evidence in a post Cairo Context. Capítulo 7 en Presser, H. y Sen, G. (eds) Women's Empowerment and Demographics Processes: Moving Beyond Cairo, Oxford University Press.
- Holzmann, R.; Sherburne-Benz, L.; Tesliuc, E. (2003), *Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World*, Social Protection Department, Washington, DC: World Bank.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos): Encuesta Permanente de Hogares, Buenos Aires, Argentina, [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar).
- Índice Fundamental do Direito, Decreto N°5.209, 17 de septiembre de 2004, <http://www.dji.com.br/decretos/2004-005209/2004-005209.htm>
- Kabeer, N. (1999), *The conditions and consequences of choice: reflections on the measurement of women's empowerment*, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, Switzerland.
- Kanbur, R. y Squire, L. (1997), *The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions*, World Bank, Washington D.C.



- Latapí, E. y González de la Rocha, M. (2004), *Evaluación Cualitativa del Programa Oportunidades*, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- Levín, S. (1995), “El Concepto de la Pobreza en la Política Social Argentina”. En Firpo, A. (ed.) *Nuestra Pobreza*. Editorial Fundación Ross, Argentina.
- Lindert, K.; Linder, A. ; Hobbs, J ; y de la Brière, B (2007), *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*, World Bank, Social Protection Discussion Paper N° 0709, May.
- Lo Vuolo, R.M. (1995), *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila / CIEPP.
- Lo Vuolo, R.M. (2007), *El ingreso ciudadano frente a la (aparente) renovación de la política social en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. CIEPP.
- Maxwell, S. (2003), “Heaven or Hubris: Reflections on the New ‘New Poverty Agenda’”, *Development Policy Review* 21 (1): 5-25.
- Ministerio de Desarrollo Social (2004), “Decreto N° 1506/04”. Plan Familias. [http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/dec\\_1506\\_04.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/dec_1506_04.pdf).
- Ministerio de Desarrollo Social (2005), “Resolución MDS N° 825/05”. Plan Familias. [http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/Res\\_825\\_05.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/Res_825_05.pdf).
- Ministerio de Desarrollo Social (2006), “Resolución MDS N° 648/06”. Plan Familias. [http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/res\\_648\\_06.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/res_648_06.pdf).
- Ministerio de Desarrollo Social (2007), “Resolución MDS N° 693/07”. Plan Familias. [http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/Res693\\_07.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/Res693_07.pdf).
- Ministerio de Desarrollo Social (2007), “Alcance Territorial 2003-2006”, Programa Familias para la Inclusión Social”. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/pf/default.asp>
- Ministerio de Desarrollo Social (2009), “El Perfil de los Destinatarios del Programa”, Programa Familias por la Inclusión Social. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/perfil.asp>
- Minujin, A. y Cosentino, E. (1993), “Crisis y Futuro del estado de Bienestar. Aportes a un Debate”. En Minujin (ed.) *Desigualdad y Exclusión*, Editorial Losada, UNICEF, Argentina.
- Molyneux, M (2006), “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresas / Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme”, *Social Policy and Administration* 40 (4): 425-449.
- Moser, C. (1989), “Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and strategic Needs”, *World Development* 17 (11):1799-1825.
- Muñoz, L; y García, M (2008), “Ayudas Públicas en Especie y en Efectivo: Justificaciones y Aspectos Metodológicos”, *Universidad de Almería*, España, P.T. N°26/08.
- Orozco, M. y Hubert C. (2005), “La Focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México”, *Unidad de Protección Social, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social*, Banco Mundial.



Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, página WEB: [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx).

Rawlings, L (2005), "A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes", *International Social Security Review* 58 (2): 133-161.

Red de Promotoras y Asesoras Rurales (2000), *Dinero del Diablo*. Mimeo.

Repetto, F. (2003), *Autoridad social Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*. División de Desarrollo Social, Serie 62, CEPAL, Santiago de Chile.

Rodríguez Enríquez, C. (2005), *La retracción de las políticas sociales en Argentina: Los 90s (y después)*. Economics Working Group, Observatorio Argentina.

Sadoulet, E. y Janvry, A. (2004), *Making Conditional Cash Transfer Programs more Efficient*, CUDARE Working Papers, University of California, Berkley, Paper 989, <http://repositories.ed.lib.org/are.ucb/989>

Scoones, I. (1998), *Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis*, Working Paper 72, IDS.

Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.

Skoufias, E. (2005), *Progresas and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico*. IFPRI Research Report No. 139. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

UNDP (2008), "Human Development Report 2008", <http://hdr.undp.org/en/statistics/>.

Van der Veen, R.; Groot, L.; Lo Vuolo, R.M. (2002), *La Renta Básica en la Agenda: Objetivos y Posibilidades del Ingreso Ciudadano*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila / CIEPP.

Vinocur, P. y Halperín, L. (2004), *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*, División de Desarrollo Social, Serie 85, CEPAL, Santiago de Chile.

**Lista de Cuadros**

1. Esquema de Transferencia del PO (2009).....	9
2. Esquema de Transferencia del BF (2009).....	11
3. Beneficiarios del PF según origen (2006-2009).....	13
4. Escala de Beneficios (2009).....	14
5. Beneficiarios antes de recibir la transferencia (dic. 2007).....	16
6. Beneficiarios después de recibir la transferencia (dic. 2007).....	18
7. Comparación Internacional.....	20

**Lista de Gráficos**

1. Familias con algún plan de asistencia nacional.....	13
2. Impacto de la transferencia en la pobreza e indigencia.....	18
3. Porcentaje de niños/as jóvenes del PF que asisten a la escuela según edad.....	21

**Abreviaciones**

<b>BF</b>	<i>Bolsa Família</i>
<b>CCT</b>	<i>Conditional Cash Transfer</i>
<b>DFID</b>	<i>Department for International Development</i>
<b>EPH</b>	Encuesta Permanente de Hogares
<b>IDH</b>	Subprograma Ingreso para el Desarrollo Humano
<b>INDEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos
<b>PF</b>	Programa Familias por la Inclusión Social
<b>PJJHD</b>	Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados
<b>PO</b>	Programa Oportunidades
<b>PROGRESA</b>	Programa de Educación, Salud y Alimentación