

DOCUMENTOS

N.I.P.O.: 602-11-061-7

**ANÁLISIS DE LAS IMPLICACIONES PARA LA
EQUIDAD DE GÉNERO DE LOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS.
CASO MÉXICO, CHILE Y BRASIL**

Autora: Ana Cevallos
Economista

DOC. n.º 22/2011



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N. B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de la autora, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

RESUMEN

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA
 - III. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA EN AMÉRICA LATINA: CASO MÉXICO, CHILE Y BRASIL
 - III.1. Transferencias
 - III.2. Condicionalidades ¿quién las asume?
 - IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES
- PRINCIPALES IMPLICACIONES DE POLÍTICA
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RESUMEN

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) se promueven en los discursos oficiales como la principal estrategia de combate a la pobreza en buena parte de los países de América Latina. Sin embargo, en realidad plantean una nueva lógica de acceso a los beneficios sociales caracterizado por su carácter restrictivo y focalizado. Tal y como están definidos, parecería que también fundamentan buena parte de su éxito en asumir una lógica de división sexual del trabajo en los hogares, implicando un deterioro en el bienestar de las mujeres pobres.

En este documento por tanto se intenta conocer la relación de las mujeres con el programa y los elementos que las ubican en determinada posición respecto del mismo. Para responderlo se retoma una caracterización de los principales elementos de los programas y la forma en que éstos estarían configurando las condiciones que definen la relación beneficiario/programa, receptor/programa. Posteriormente se analizan los casos pioneros de cada uno de los modelos para verificar si existen o no diferenciaciones en la posición que ocupan las mujeres pobres en el marco de los PTMC respondiendo fundamentalmente a ¿qué tipo de relación se da entre los/as receptores/as de las ayudas con los PTMC?, ¿se promueve o no la igualdad?, ¿se empodera o no a las mujeres?

I. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los noventa se observa la proliferación de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) en la mayoría de países latinoamericanos. Para el año 2008 de 35 programas implementados en 19 países, 24 se encontraban en funcionamiento a lo largo de 17 países, cubriendo alrededor de un 17 POR 100 de la población total de la región e involucrando unos 12.500 millones de dólares (MARADIAGA, 2009:3).

Independientemente del país todos estos programas expresan como objetivo la lucha contra la pobreza, en el corto plazo mediante la transferencia de ingresos y en el largo plazo mediante la acumulación de capital. Ambos objetivos actúan de forma complementaria puesto que con otorgar dinero a las familias en el corto plazo se intenta contribuir a que éstas dispongan de recursos para cubrir los costos que representa el acceder a ciertos servicios (educación, salud, nutrición, etc.), cuyo uso favorece el bienestar en el largo plazo.

En otras palabras, esta finalidad común entre los programas se alcanza básicamente otorgando cierta cantidad de dinero a las familias pobres con el propósito de que éstas adopten comportamientos que favorezcan el logro de los objetivos establecidos. Por ejemplo, si el objetivo del programa se vincula con determinado logro en materia de nutrición, el dinero entregado debe utilizarse para adquirir alimentos que permitan diversificar la dieta o mejorar la calidad de la misma. De igual forma operarían todas las ayudas otorgadas y sus usos se adaptarían de acuerdo con los objetivos que se pretenden alcanzar.

Además de contener ayudas los programas también contienen condicionalidades. Es decir, el dinero entregado no se confía a la buena voluntad de las familias para que reaccionen de la manera esperada, sino a cambio de la entrega se establecen pautas sobre las acciones que se deben realizar. Las ayudas por tanto funcionarían como una especie de “incentivo direccionado”, en la medida que su uso estaría predefinido en el contenido de los programas y no surgiría de la buena voluntad de ninguno de los integrantes de la familia.

Tanto las transferencias como las condicionalidades configuran por tanto, dos aspectos cruciales para entender los PTMC. Ambos responden en buena medida a la nueva lógica de la política social que se instaura en los años ochentas, donde de priorizar incentivos a la oferta (vinculados con servicios de infraestructura social básica) se cambia por incentivos a la demanda (vinculados con la reducción de los costos privados –costos de información, costos de transporte y de oportunidad– de acceder a la oferta de servicios).

La idea de “incentivos a la demanda”, surgen bajo la creencia de que “son los hogares quienes mejor saben cómo incrementar sus niveles de bienestar, y no la razón de un planificador omnisciente (...)”. Sin embargo, al observar que la decisión de los hogares no es del todo acertada, es decir, que no siempre contribuyen a la generación de un círculo virtuoso que contribuya al bienestar, (FERNÁNDEZ y GONZÁLEZ, 2011; 9-10), surgen los programas de transferencia monetaria condicionada bajo la lógica de condicionar los beneficios a contraprestaciones o acciones concretas por parte de los beneficiados.

Esta modalidad de la política social ha sido fuertemente influenciada por el “enfoque de manejo social del riesgo” introducido por el Banco Mundial. Según esto el sistema de protección social se entiende como “el conjunto de intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar el manejo del riesgo y prestar apoyo a los pobres en situación crítica” (PEREYRA, 2010: 18). Desde esta perspectiva, los PTMC atienden en el corto plazo el riesgo de los bajos ingresos de los hogares y en el largo plazo atienden el riesgo de que se disminuya el capital humano de los hogares y familias en situación de pobreza (PEREYRA, 2010: 19).

Los PTMC también reflejan un cambio en el mecanismo para acceder a los beneficios sociales, pues de un esquema contributivo (propio del enfoque de incentivos a la oferta) que predominó hasta principios de los ochenta, se pasó a uno de carácter no contributivo (propio del enfoque de incentivos a la demanda). Con esto se pretendía beneficiar al grueso de la población afectado por la crisis económica, dado que con elevados grados de desempleo el esquema contributivo quedaba obsoleto. Sin embargo en realidad lo que implicó fue pasar de una política social en la que, al menos discursivamente, se procuraban los derechos ciudadanos, a una política social residual, focalizada y esencialmente

dirigida a la creación de competencias” (BANEGAS, 2008), En este marco se observó un retroceso del papel del Estado en el manejo de los riesgos sociales y en su lugar, se otorgó una mayor intervención del mercado y de los individuos en la procuración de bienestar.

Bajo este esquema funcionan la mayoría de programas en los diversos países, aunque adquieren cierta especificidad según el énfasis que se adopte para el combate de la pobreza. Así mientras muchos enfocan sus esfuerzos en las áreas de salud, nutrición y educación, otros otorgan prioridad a garantizar un mínimo de subsistencia y algunos ofrecen una variedad más amplia de prestaciones puesto que vinculan a los beneficiarios con la red de servicios sociales. Bajo estos esquemas se conforman tres modelos que agrupan de forma general los programas que comparten el mismo enfoque para el combate de la pobreza:

Cuadro 1
AGRUPACIÓN DE LOS PROGRAMAS SEGÚN EL ÉNFASIS PARA EL COMBATE A LA POBREZA ⁽¹⁾

Modelo/énfasis	Programa derivados	Programas derivados/combinados
<p><i>Modelo I</i></p> <p>– Énfasis en la acumulación de capital humano, especialmente en las áreas de salud/nutrición y educación.</p> <p><i>Programa pionero:</i> OPORTUNIDADES, México.</p>	<p>– Familias en Acción en Colombia (2001).</p> <p>– PRAF II en Honduras (1998).</p> <p>– RPS (Red de Protección Social) en Nicaragua (2000)</p> <p>– Programa Jefes y Jefas en Argentina (2002).</p> <p>– Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH por sus siglas en inglés) de Jamaica (2001).</p>	<p>– Red Solidaria en El Salvador (2005).</p> <p>– Programa Solidaridad en República Dominicana (2005).</p> <p>– Red de Oportunidades.</p> <p>– En Panamá (2006).</p>
<p><i>Modelo II</i></p> <p>– Énfasis en el establecimiento de un nivel de ingresos mínimo para un conjunto relativamente amplio de la Población.</p> <p><i>Programa pionero:</i> BOLSA FAMILIA, Brasil.</p>	<p>– El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador (BDH) (2003).</p>	
<p><i>Modelo III</i></p> <p>– Énfasis en apoyo psicosocial a las familias e idea de un “sistema” articulador del acceso a otros programas y servicios sociales.</p> <p><i>Programa pionero:</i> CHILE SOLIDARIO, Chile.</p>	<p>– Familias en Acción en de Colombia⁽²⁾ y Juntos de Perú⁽³⁾ (2005) que inicialmente surgen bajo el modelo de OPORTUNIDADES.</p> <p>– Targeted Conditional Cash Transfer Programme de Trinidad y Tobago (2006).</p>	

(1) Lista no exhaustiva de los programas de transferencia condicionada.

(2) Evolucionó insertándose en una red más amplia, denominada Red Juntos, que responde a la lógica de un “sistema” de protección.

(3) Asume la lógica de sistema al organizarse en distintos niveles de intervención y la articulación de las instancias públicas ya existentes.

Fuente: elaboración propia en base a MARADIAGA, 2009.

Se observa que pese de derivar de la misma lógica general, los programas de la región no presentan el mismo esquema de funcionamiento ya que este cambia según la forma en que cada uno de ellos atiende el problema de pobreza.

Predominan los programas que enfatizan en la acumulación de capital por medio de educación, salud y nutrición, agrupados en el Modelo I. Seguidos de los programas que enfatizan en la provisión de una red amplia de beneficios (Modelo III), y se observa que son muy pocos los programas en que se pretende garantizar un mínimo de ingresos como sucede en los casos del Modelo II.

Las clasificaciones señaladas no son exhaustivas sino que pueden traslaparse al analizar programas concretos, no obstante para fines analíticos permiten establecer ciertas tendencias compartidas entre los programas que forman parte de un mismo modelo. Principalmente en sus elementos constitutivos como son las “condicionalidades y las transferencias”.

Del grado de especificidad que adquieran estos elementos en cada uno de los modelos dependerán también las modalidades que adquieran los mismos, cambiando desde las formas de condicionar y su grado de flexibilidad, hasta la naturaleza de las transferencias, su finalidad y los criterios para su cálculo. Derivado de todo esto se configura un tipo de relación de las familias con el programa.

Esto resulta particularmente importante ya que una característica fundamental de estos programas es su centralidad en las familias. Sin embargo la relación de éstas con el programa tiende a ser distinta entre sus miembros según la posición de cada uno respecto del programa. Por un lado se distinguen los/as beneficiarios/as y por otro los/as receptores/as que tienden a no coincidir mayoritariamente. Por tanto la relación de las familias con los programas generalmente se materializa a través de los/as receptores/as de las ayudas puesto que son quienes asumen las corresponsabilidades. En la literatura especializada se identifica a las mujeres con este rol (COHEN, 2006; FISZBEIN, 2009; MARADIAGA, 2009), configurando otro de los elementos compartidos entre la mayoría de los programas.

En este documento se cuestiona la forma en que los PTMC instauran una tendencia por recargar en las mujeres la responsabilidad del cuidado de los hijos y por ende, de cierta forma, las instrumentaliza para el logro de los objetivos, ya que en pocos casos se observa una relación de las mujeres con el programa en la que se fomente la acumulación de capital de éstas y no sólo la de los/as hijos/as; por el contrario, el rol de cuidadoras y garantes del bienestar mediante su aporte de trabajo doméstico no remunerado parece ser que es la clave para lograr los objetivos del programa.

En contraposición con esto, se argumenta que el otorgar las ayudas a las mujeres favorece su empoderamiento ya que les permite participar en el control de los recursos y en la disposición de los mismos (MADARIAGA, 2009; 48). No obstante esto no es del todo cierto, ya que si la condicionalidad es demasiado estricta en el uso de los recursos, difícilmente se podrá disponer de su uso más allá de los fines contemplados en los programas. Tampoco será posible si el monto de la transferencia no es lo suficientemente importante como para permitirles una mayor flexibilidad en el destino de los mismos, de tal forma que no sólo sea dedicado a las necesidades de la familia, sino que de las propias mujeres y que les represente una posibilidad de autonomía.

II. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA

Como ya se ha dicho, los PTMC vinculan a las familias con una serie de beneficios a cambio de los cuales se espera de ellas cambios de comportamiento que favorezcan el logro de los objetivos. Por tanto se entabla una relación entre las familias y los programas que básicamente dependerá del carácter que adquieran sus dos elementos fundamentales: las transferencias y las condicionalidades. La interacción entre ambos elementos conforma un tipo relación de las familias con ciertas especificidades.

El carácter que asuman las transferencias y las condicionalidades deriva de la hipótesis que se adopte en los programas sobre el comportamiento de las familias. En la literatura (COHEN, 2006) se mencionan dos enfoques, uno basado en “incentivos” y otro basado en un “enfoque psicosocial”.

En el primero se prioriza la interacción “transferencia condición”, bajo la creencia que los cambios actitudinales se logran mediante una combinación de premios y castigos. En estos casos la condicionalidad suele ser estricta. En el segundo por el contrario, la vinculación “transferencia condición” no es tan fuerte ya que se considera que los cambios se logran modificando la dinámica familiar mediante un proceso de diálogo aprendizaje que permita involucrar a las familias en las decisiones de inversión en capital humano (MARADIAGA, 2009; COHEN, 2006).

Independientemente del enfoque todas las transferencias funcionan como incentivo, ya sea para constituir ese esquema de “premios y castigos” propio del enfoque de incentivos o bien, para constituir un esquema de “incentivos-acompañamiento” propio del enfoque psicosocial. Pero adicionalmente a esta función de incentivar algunas transferencias también pueden funcionar como ingreso ya que

su finalidad no se limita a motivar sino que también a garantizar un mínimo de subsistencia. El diferenciarse esto no es trivial puesto que dependiendo de la función que asuma la transferencia (incentivo/ingreso), puede indicar cuáles programas tendrían el potencial de empoderar a sus receptores/as siempre y cuando el tipo de condicionalidad lo permita.

Cuadro 2
TIPOLOGÍA DE LAS TRANSFERENCIAS SEGÚN FUNCIÓN Y CONDICIONALIDAD ASOCIADA

Modelo	Transferencia	Condicionalidad
Modelo I	<p align="center"><i>Incentivo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Insumo para financiar el costo de oportunidad que tiene la población objetivo. – Se calcula de forma diferenciada según los grupos. 	<p align="center"><i>Fuerte</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Suspensión indefinida de los beneficios por incumplimiento de condiciones.
Modelo II	<p align="center"><i>Ingreso</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – El monto de la transferencia se establece a modo de cubrir mínimos de ingreso. – Se considera los valores de la línea de indigencia o de pobreza o una canasta básica de alimentos. 	<p align="center"><i>Débil/sin condiciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – No funcionan con penalizaciones. – Sanciones leves. – No se aplica la suspensión indefinida de los beneficios por incumplimiento. – Se interesan por conocer los elementos que impiden a las familias su cumplimiento.
Modelo III	<p align="center"><i>Incentivo/ingreso</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – El monto de la transferencia se establece a modo de cubrir mínimos de ingreso. – Se considera los valores de la línea de indigencia o de pobreza o una canasta básica de alimentos. 	<p align="center"><i>Débil/sin condiciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – No funcionan con penalizaciones. – Sanciones leves. – No se aplica la suspensión indefinida de los beneficios por incumplimiento. – Se interesan por conocer los elementos que impiden a las familias su cumplimiento.

Fuente: elaboración propia en base a MARADIAGA, 2009.

El cuadro anterior indica que en América Latina se desarrollan tres formas de interacción entre las transferencias y las condicionalidades. Una en la que la transferencia actúa como incentivo y se combina con una condicionalidad fuerte (Modelo I), otra en la que la transferencia funciona como ingreso y se aplica una condicionalidad débil (Modelo II) y por último otra en la que las condicionalidades contienen ciertos elementos estrictos combinados con otros flexibles (condicionalidad semi-blanda) y donde la transferencia también registra una combinación de funcionar como incentivo en algunos componentes de los programas y en otros actúa como ingreso (Modelo III). En la región se observa que cada una de estas variantes tiende a coincidir ya sea con un enfoque de incentivos o bien con un enfoque psicosocial como se indica a continuación:

Cuadro 3
CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS SEGÚN ENFOQUE DE COMPORTAMIENTO Y EL VÍNCULO “TRANSFERENCIA/CONDICIÓN”

MODELO I Enfoque basado en incentivos	MODELO II Basada en incentivos (pero con vinculación débil “transferencia/condición”)	MODELO III Enfoque psicosocial (vinculación débil “transferencia/condición”)
<ul style="list-style-type: none"> – Condicionalidad fuerte. Requiere de fuertes controles y establecimiento de mecanismos de egreso. – Focalización estricta. 	<ul style="list-style-type: none"> – Condicionalidad débil. – Sanciones temporales. – No cuenta con mecanismos de egreso salvo el hecho de perder la condición de elegibilidad para los beneficios. – Corresponsabilidad se extiende al papel del Estado: beneficio monetario como un derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> – Condicionalidad “semi blanda”. – Apoyos familiares.

Fuente: elaboración propia en base a MARADIAGA, 2009.

Se verifica en el enfoque de incentivos, que a pesar de basarse en una lógica de premios y castigos no siempre contiene condicionalidades estrictas y por ende sanciones estrictas. Dependerá del carácter de la condicionalidad para que esto suceda y mientras menos rígida sea, menos prioridad se otorga a la focalización. En los programas de la región, esto ocurre en los casos en que la función de la transferencia es la de ingreso (Modelo II). Por otro lado, se observa que el enfoque psicosocial también incorpora ciertos castigos, aunque no son un tema central como sucede en el enfoque de incentivos. Los programas de la región que funciona bajo este enfoque incorporan apoyos familiares mediante los cuales se genera un proceso de acompañamiento que motive a los beneficiarios para mejorar sus condiciones de vida (Modelo III). Es decir se fomenta una relación de co-responsabilidad entre los propios beneficiarios y el personal que les brinda dicho acompañamiento. Por tanto raras veces se recurre a los castigos para garantizar los objetivos.

Hasta este punto se verifica que no todas las transferencias tienen como finalidad cubrir niveles mínimos de ingreso; tampoco todas son de libre uso ya que depende del tipo de condicionalidad con la que interactúan. La relación más favorable de las familias con el programa surgiría de un esquema en donde las transferencias funcionaran como ingreso y la condicionalidad fuera moderada. En estas condiciones las familias dispondrían de los recursos suficientes para invertir en las áreas de su interés, supeditadas a cierto direccionamiento en torno a objetivos concretos establecidos en los programas. Por el contrario, el escenario menos favorable sería aquel donde además de limitarse a funcionar como incentivo, la transferencia interactuara con una condicionalidad de carácter estricto, ya que en este caso coincidirían montos reducidos sin ningún grado de flexibilidad para disponer de los mismos.

Los criterios que se incorporan para determinar los montos de las transferencias (Cuadro 2), también definen las particularidades que adquieren los programas ya que incorpora elementos valorativos que se han considerado. Así mientras unos se calculan considerando únicamente el valor de una canasta nutricional (transferencia plana), otros se calculan considerando el número de miembros en el hogar, mientras que otros consideran el costo de oportunidad según las ciertas características del destinatario (ubicación, edad, nivel escolar, sexo, etc.).

Cuadro 4
CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DEL MONTO DE LAS TRANSFERENCIAS

Monto de transferencia/Modelo	Contenido	Función de la transferencia	Ventajas/desventajas
Transferencia plana. <i>Modelo II</i> <i>Modelo III</i>	Monto fijado independiente de la composición del grupo familiar. El cálculo se hace considerando un porcentaje de la línea de pobreza o también en función de una canasta nutricional de bajo costo.	Ingreso.	Reduce los incentivos perversos: fecundidad. Implica la disminución de los beneficios per cápita.
Apoyo según composición familiar. <i>Modelo I y II</i>	Otorgar mayores beneficios a hogares que cuentan con mayor número de sujetos elegible.	Programas donde la transferencia funciona como ingreso o algunos en los que funciona como incentivo.	Reduce los efectos perversos sobre fecundidad incorporando: Un número máximo de beneficiarios/as por familia o un monto máximo por familia. Estas limitaciones se combinan en esquemas de montos decrecientes.
Transferencia según características del destinatario. <i>Modelo I</i>	Otorgar montos diferenciados según las características de los destinatarios.	Programas donde la transferencia funciona como incentivo.	Montos en función de los costos de oportunidad que enfrentan distintos grupos de población de acceder a dichos servicios.

Fuente: elaboración propia en base a MARADIAGA, 2009.

Los programas de la región que contienen ayudas que funcionan como ingreso, por lo general determinan el monto combinando los criterios de transferencia plana y composición familiar. Mientras que

los que funcionan como incentivo únicamente consideran la composición familiar y en algunos casos también las características del destinatario. Es decir, su cálculo no se da en función de una canasta nutricional ya que no es su finalidad cubrirlo.

Lo ideal es que los programas mezclen todos estos criterios, ya que cada uno de ellos contiene restricciones para evitar que se incentiven conductas “perversas”. Por ejemplo, el escenario más maligno podría ser aquel donde la transferencia funcione como ingreso y su monto se calcule aplicando como criterio la transferencia plana y la composición familiar, asignando un monto en función del número de miembros. En este escenario fácilmente se podría incentivar la fecundidad, ya que se asignarían ayudas que permitirían cubrir un mínimo de consumo en función del número de miembros de la familia, por lo que no resulta extraño que este tipo de criterios venga acompañado con restricciones en cuanto al número máximo de beneficiarios. Incorporando estas restricciones este mismo escenario se aproximaría al más ideal de todos, pero también podría ser perfeccionado incorporando como criterio las transferencias según las características del beneficiario.

En resumen, puede afirmarse que la interacción de las transferencias con las condicionalidades produce un tipo de relación de las familias con el programa de distinta naturaleza.

En el Modelo I dicha relación es muy restrictiva ya que coincide con una condicionalidad fuerte y basada en incentivos. Es decir, bajo este esquema los montos de las transferencias se limitan a incentivar que las familias adopten comportamientos que contribuyan al objetivo del programa, sin otorgar ningún tipo de flexibilidad para que estas decidan el destino de los recursos, además que su cuantía es relativamente baja por lo que no les permite destinar su uso a fines distintos a los contemplados en el programa. De este modelo el programa pionero es *Oportunidades* de México.

Por otro lado, en el modelo dos puede existir una relación más abierta ya que interactúa una condicionalidad débil con una transferencia que funciona como un ingreso mínimo. Es decir, se estipulan acciones a las que se condicionan las ayudas pero su cumplimiento no es totalmente rígido, además por atribuírsele una función de ingreso a la transferencia se podría esperar que las familias dispongan de mayores posibilidades de disponer de dichos recursos. Destaca de este Modelo el programa *Bolsa Familia* de Brasil que además es el más grande de la región en cuanto a cobertura.

Por último en el Modelo III parece existir un caso especial ya que se ubica en un punto intermedio de los criterios considerados, destacando el programa *Chile Solidario* como programa pionero. Igual que en el Modelo II la centralidad de los programas no se vuelca a sancionar el no cumplimiento de las condicionalidades, sino que en resolver de forma compartida (entre familia y servicios de apoyo del programa) el mecanismo más adecuado para la consecución de las metas, respetando los tiempos y las necesidades de las familias.

Con estas variantes resulta interesante preguntarse ¿cómo funciona la relación de las familias con el programa en cada uno de estos programas?, ¿qué comportamientos se promueven a través de dicha relación?, ¿se promueve o no la igualdad? Pese a partir de una lógica general se esperaría encontrar respuestas si se analizan casos concretos, para lo cual se hará una revisión de los principales elementos de los programas pioneros que ya han sido mencionados.

III. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA EN AMÉRICA LATINA: CASO MÉXICO, CHILE Y BRASIL

El PTMC de México destaca por ser el primero que se implementó en la región. Inicia en el año 1997 con el nombre de *Progresá* (Programa de educación, Salud y Alimentación) para luego denominarse *Oportunidades* desde el año 2001. Desde entonces ha ampliado su alcance en términos territoriales y también en cuanto a la diversificación de sus componentes.

A partir de *Oportunidades* surgen otros programas que siguen la lógica “transferencia-condicionalidad” pero adicionan ciertas particularidades como sucede con *Chile Solidario* (2002) y *Bolsa Brasil* (2003), con lo cuál se instauran nuevas pautas en programas de esta naturaleza.

Oportunidades contiene como finalidad “contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias be-

neficiarias del Programa” para lo cual incorpora los siguientes componentes (Reglas de operación, programa *Oportunidades*, 2010):

- *Componente educativo*. Que pretende garantizar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela primaria, secundaria y media superior de los hijos de las familias beneficiarias. Para lo cuál otorga becas educativas¹, apoyo para útiles escolares² y apoyo para jóvenes denominado “Jóvenes con *Oportunidades*”³.
- *Componente de salud*. Que opera fundamentalmente garantizando un “Paquete Básico de Salud⁴”, consistente en un beneficio irreductible de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona, al que se adicionan atenciones en materia de nutrición y de promoción del autocuidado por parte de las familias y la comunidad. En dicho componente además se incorporan los apoyos a los adultos mayores.
- *Componente alimentario*, contiene apoyos monetarios orientados a mejorar la cantidad, calidad y diversidad de la alimentación de las familias, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Para ello, adicionalmente a las ayudas en concepto de alimentación, también se otorga un apoyo monetario mensual llamado “Apoyo alimentario Vivir Mejor”, que tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos. Por otro lado en este componente también se considera un “Apoyo Energético” que consiste en una ayuda mensual para compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía (luz, gas, carbón, leña, combustible o velas, entre otros).

Bolsa Familia de Brasil por su parte, se define como un programa de transferencia directa de ingresos para el combate de la pobreza. Aunque es identificado como un programa cuyo énfasis es garantizar un ingreso mínimo, su objetivo parece contener también cierto parecido con el programa *Oportunidades* ya que en *Bolsa Brasil* se busca “promover el alivio inmediato de la pobreza y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza al otorgar subvenciones a las familias pobres que cumplen con los requisitos de salud y educación” para lo que contempla los siguientes componentes (CEPAL, 2011):

- *Bono Básico*, que consiste en asignar un monto fijo de dinero a las familias en condiciones de pobreza extrema.
- *Bono Variable*, que consisten en ayudas dirigidas a las familias con niños de hasta 15 años de edad (con un límite máximo de 3 hijos por familia y un monto individual de \$32). Se entrega a familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema a través del cuál se otorga no sólo a las familias en pobreza extrema, sino que también a las catalogadas en condición de pobreza.⁵
- *Beneficios Variable adolescente (BVJ)*, consisten en ayudas dirigidas a las familias con jóvenes entre 16 y 17 años que asisten a la escuela (con un límite de dos jóvenes por familia y un monto individual de \$38). También se otorga a las familias en pobreza extrema y a las familias en situación de pobreza.
- *Programa de Atención Integral a la Familia (PAIF)* consistente en trabajo socioeducativo de seguimiento de las familias que no cumplen con las condicionalidades de Bolsa Familia. El seguimiento es caso a caso y depende del tipo de incumplimiento, vulnerabilidades y fortalezas de las familias destinatarias para la ejecución de un plan de seguimiento y monitoreo.

¹ Becas educativas para niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, integrantes de familias beneficiarias del Programa, inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada, y a jóvenes de hasta 21 años con necesidades educativas especiales inscritos en escuelas de educación especial. Por otro lado, también contempla la asignación de becas de educación media superior para los jóvenes de entre 14 y 21 años inscritos en escuelas de modalidad escolarizada. (Reglas de Operación del programa *Oportunidades*, 2010, *Diario Oficial*.)

² Otorgadas a los becarios de primaria para la adquisición de útiles escolares al inicio del curso y para la reposición de los mismos. Los becarios de educación media superior reciben un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares. (Reglas de Operación del programa *Oportunidades*, 2010, *Diario Oficial*.)

³ Incentiva a los becarios a que terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años, otorgándoles un apoyo monetario cuando acreditan su conclusión. (Reglas de Operación del programa *Oportunidades*, 2010, *Diario Oficial*.)

⁴ Incluye saneamiento básico, planificación familiar, atención prenatal y del parto, del puerperio y del recién nacido, vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil, inmunizaciones, manejo de casos de diarrea en el hogar saneamiento básico, planificación familiar, atención prenatal y del parto, del puerperio y del recién nacido, vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil, inmunizaciones, manejo de casos de diarrea en el hogar. (Reglas de Operación del programa *Oportunidades*, 2010, *Diario Oficial*.)

⁵ Familias con ingreso mensual de \$ 70 a \$ 140 por persona.

Como se observa, en este programa se garantiza un ingreso mínimo a través del bono básico, por lo que su monto se calcula mediante una transferencia plana y se establece un límite de máximo de beneficiarios para evitar los efectos en materia de fecundidad. Considerando que las condicionalidades son de carácter débil podría pensarse que otorga cierta libertad en la disposición de los recursos.

Finalmente el caso de Chile resulta peculiar ya que intenta responder a una concepción más amplia de pobreza reconociendo en ésta condiciones de vulnerabilidad que van más allá de la carencia de ingresos o de servicios sociales específicos, por lo que a través del programa se promociona el acceso a un conjunto de prestaciones sociales de carácter más amplio para garantizar la integración de un hogar en la sociedad” (MARADIAGA, 2009).

En este sentido el programa se define como una plataforma de vinculación de las familias con la red de prestaciones y servicios sociales ya que tiene como objetivo “atender las familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad constituyendo para ello un modelo de gestión que organiza y coordina programas y servicios sociales que existen en la red pública, asegurando acceso preferente para sus usuarios, ya que se trata de la población más vulnerable del país”.

Como se muestra a continuación, sus componentes no solo promueven servicios específicos, sino que generan dispositivos de vinculación especializados para cada “tipo de vulnerabilidad” y además se promueve la vinculación de las familias con el resto de programas sociales (Ministerio de Planificación de Chile, 2011):

- *Sistema de selección de beneficiarios*, en el se instauran los criterios de elegibilidad de personas y familias incorporadas a *Chile Solidario*, que surgen de un proceso de apoyo hacia las familias con el seguimiento y acompañamiento de personal especializado. Permite definir los perfiles específicos de cada grupo abordado y se configura de forma conjunta las acciones a las que se comprometerán para superar sus condiciones de vulnerabilidad.
- *Prestaciones Monetarias Garantizadas*, pretenden garantizar las condiciones mínimas de seguridad para el presupuesto familiar, pudiendo o no representar una porción significativa de los ingresos. Entre las modalidades que asume se encuentran:
 - Subsidio Único Familiar (SUF).
 - Subsidio a la Cédula de Identidad⁶.
 - Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas (SAP).
 - Bono de Protección y Egreso para familias *Chile Solidario*.⁷
 - Subvención Preferencial y Subvención Pro Retención Escolar⁸.
 - Pensión Básica Solidaria⁹.
- *Programas de Apoyo Psicosocial* que consiste en la conformación de un servicio especializado de apoyo psicosocial a los usuarios. Ya sea para generar procesos motivacionales con las familias o para apoyar su disposición y compromiso al cambio. Entre ellos destacan:
 - Programa Puente.
 - Programa Vínculos¹⁰.
 - Programa Calle para los Adultos de la calle.
 - Programa Caminos¹¹.

⁶ Consiste en un descuento sobre el valor de la cédula de identidad para todas las familias beneficiarias por *Chile Solidario*.

⁷ Se entregan para asumir los costos de transacción que pudiera tener el proceso de incorporación a la oferta de servicios y programas públicos, no teniendo un objetivo en términos de suplementar un nivel de ingresos propiamente tal.

⁸ Subvención económica que se entrega a los establecimientos educacionales por haber logrado la incorporación y permanencia de alumnos entre 7.º básico y 4.º medio.

⁹ Otorgada a adultos mayores de 65 años y consiste en una pensión que también está disponible para adultos mayores que no son miembros de familias beneficiarias de *Chile Solidario* y pertenecen al 60 por 100 más pobre pero que además cumplen otros requisitos.

¹⁰ Destinado a la atención de adultos mayores vulnerables y que viven solos.

¹¹ Dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa, en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes

— *Acceso Preferente a Programas Sociales* se otorga un acceso preferencial y gratuito al conjunto de la oferta de servicios y programas públicos.

En suma, podría pensarse que *Chile Solidario* constituye el programa más completo de todos, pero no debe olvidarse que se da en un contexto con logros sociales y económicos distintos. En consecuencia, más que tratarse de comparar los logros y orientaciones de cada uno de los programas, de lo que se trata es de verificar que pese a derivar de la misma lógica general cada uno adquiere un énfasis distinto.

Mientras el programa *Oportunidades* y el programa *Bolsa Familia* se encuentran dirigidos hacia aquellos hogares que presentan carencias de ingresos (según la línea de indigencia), *Chile Solidario* es dirigido a familias y personas que se encuentran en condiciones de “vulnerabilidad” en un sentido más amplio.

Por otro lado, mientras el programa *Oportunidades* y el programa *Bolsa Familia* se operan bajo el enfoque de incentivos, *Chile Solidario* funciona bajo el enfoque psicosocial. Es por este motivo que en el Programa Puente se brinda apoyo psicosocial a las familias beneficiarias y se trabaja con ellas en el cumplimiento de estándares mínimos de calidad de vida. Se realiza un trabajo psicosocial y de acompañamiento por parte de un profesional designado a los hogares beneficiarios durante 24 meses. Durante este tiempo, las familias son motivadas a mejorar ciertos aspectos de su calidad de vida considerados mínimos sociales en términos de derechos y ciudadanía, se trata de 53 aspectos agrupados en siete dimensiones¹² que constituyen la base para la superación de la pobreza de acuerdo con el programa (MARADIAGA, 2009).

Estas distinciones entre los programas también contribuyen a configurar la posición de las familias en los mismos, dado que definen las prestaciones y servicios ofrecidos a las familias, a cambio de cuales se espera obtener ciertos comportamientos de parte de ellas. Los servicios ofrecidos en los programas *Oportunidades* y *Bolsa Familia* están por lo general centrados en promover la acumulación de capital de los hijos/as, mientras que en *Chile Solidario* las prestaciones pueden abarcar a casi todos los miembros del hogar, aunque entre las vulnerabilidades que se reconocen no se incorpora como criterio el sexo de los beneficiarios.

Sumado a lo anterior los tres programas coinciden en asignar a las mujeres la titularidad de las ayudas (como se verificará más adelante), por lo puede afirmarse que la relación familia/programa en realidad se traduce en una relación mujer/programa. Ya que los beneficios se concentran en los hijos/as o en “otros grupos vulnerables” y pocas veces en la mujer. Sin embargo es en ella en quien recaen las condicionalidades obligándola a desempeñar actividades propias del cuidado. Esto sucede principalmente en los esquemas donde el vínculo “transferencia/condicionalidad” asume la forma de incentivo/condicionalidad fuerte”. En estos casos las mujeres tienen escaso margen de maniobra para disponer de los recursos y se acentúa su rol tradicional de “cuidadoras”.

Por tanto a la pregunta sobre si se empodera o no a las mujeres podemos adelantarnos diciendo que resulta poco probable principalmente bajo el esquema del programa *Oportunidades* como se verá a continuación.

III.1. Transferencias

En *Oportunidades* las ayudas otorgadas funcionan como incentivos, ya que sus montos son relativamente bajos y con estos difícilmente se podría acceder a una canasta más amplia de bienes que cubra más allá de los usos estipulados:

Cuadro 5
PROGRAMA OPORTUNIDADES
MONTO MENSUAL DE LAS TRANSFERENCIAS ASIGNADAS (en dólares US\$) ⁽¹⁾

Transferencias monetarias (US\$)		2008	2009	2010
Apoyo alimentario	Min.	27.7	19.6	21.8
	Máx.	—	—	—

(Sigue.)

¹² Salud, educación, habitabilidad, empleo, ingresos, dinámica familiar e identificación. Identificados como pisos básicos de ciudadanía (MARADIAGA, 2009).



(Continuación.)

Transferencias monetarias (US\$)		2008	2009	2010
Apoyo educación ⁽²⁾	Min.	11.9	10.4	11.5
	Máx.	76.9	66.2	73.0
Apoyo útiles escolares ⁽³⁾	Min.	24.3	20.7	23.0
	Máx.	30.2	25.9	29.0
Jóvenes con Oportunidades ⁽⁴⁾	Min.	33.0	28.9	...
	Máx.	329.5	288.7	...
Apoyo adultos mayores	Min.	25.2	21.8	24.2
	Máx.	—	—	—
Apoyo energético	Min.	5.0	4.1	4.8
	Máx.	—	—	—
Apoyo alimentario "Vivir mejor"	Min.	11.0	8.9	9.5
	Máx.	—	—	—
Apoyo infantil "Vivir mejor"	Min.	—	—	7.9
	Máx.	—	—	—
Monto mínimo per cápita		28.2	23.3	...
Monto máximo por familia ⁽⁵⁾		203.3	174.3	193.5

(1) De acuerdo con la metodología de estimación de la base de datos utilizada, corresponde al valor mensual de las transferencias de ingreso. En los casos donde la transferencia se calcula como un monto anual, se dividió por 12 meses para obtener el monto mensual aproximado (Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL).

(2) Transferencia se incrementa con el grado escolar (primaria, secundaria, media-superior) y en las mujeres.

(3) Transferencia se incrementa con el grado escolar (primaria, secundaria y media-superior).

(4) Transferencia depende de los cursos aprobados en educación media-superior. Se realiza por una sola vez al terminar la educación media-superior en el tiempo correspondiente.

(5) El monto máximo mensual que puede recibir una familia beneficiaria incluye el apoyo alimentario, apoyo energético, apoyo alimentario vivir mejor y becas. El apoyo adultos mayores y los útiles escolares no se incluyen en el monto máximo.

Fuente: Elaboración propia. Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL.

Todos los montos son variables, por lo que no se puede hablar de un ingreso fijo mensual para las familias en concepto de estas ayudas. La cuantía depende del número de integrantes menores de 9 años, del número de becarios y su grado escolar, así como al número de adultos mayores incorporados en el hogar (CEPAL, 2011). Por tanto el monto total que reciben las familias varía de acuerdo con estos criterios y también según la periodicidad con la que se otorgan las mismas, ya que todas se pagan cada dos meses salvo las ayudas en concepto de apoyo para útiles escolares (que se otorga dos veces al año) y jóvenes con oportunidades (que se otorga una vez al finalizar la educación media-superior) (CEPAL, 2011).

En la determinación del monto de todas las ayudas se asume como criterio la "transferencia plana" y únicamente se considera una diferenciación por sexo en las ayudas correspondientes al componente "apoyos educativos". Sin embargo la diferencia entre las ayudas que reciben los niños y las ayudas que reciben las niñas es poco significativa como se muestra a continuación:

Cuadro 6
AYUDAS OTORGADAS EN EL COMPONENTE "APOYO EDUCATIVO" DIFERENCIADO POR SEXO

Monto mensual de apoyos educativos julio-diciembre 2010. Pesos mexicanos		
Primaria	Hombres y mujeres	Diferencia
Tercero	\$145	
Cuarto	\$170	
Quinto	\$220	
Sexto	\$290	

(Sigue.)

(Continuación.)

Monto mensual de apoyos educativos julio-diciembre 2010.			
Pesos mexicanos			
Secundaria	Hombres	Mujeres	Diferencia
Primero	\$425	\$450	\$25
Segundo	\$450	\$495	\$45
Tercero	\$475	\$545	\$70
Educación media superior	Hombres	Mujeres	Diferencia
Primero	\$715	\$820	\$105
Segundo	\$765	\$875	\$110
Tercero	\$810	\$925	\$115

Fuente: Reglas de operación, programa *Oportunidades*, 2010.

Las ayudas aumentan conforme asciende el grado de escolarización y favorece con un mayor monto a las mujeres. Sin embargo la diferencia en el monto de las ayudas, así como el incremento entre distintos grados de un mismo nivel (sea de secundaria o de educación media superior) es relativamente bajo. Por ejemplo para el caso de la educación media superior si bien la diferencia es de \$105 pesos mexicanos (aproximadamente de \$8.43 US dólares)¹³ en el primer año, en los siguientes los montos se incrementan en apenas \$5 pesos (equivalente a \$0.40 centavos de dólar).

En el caso del Programa Bolsa Familia, se garantiza un ingreso mínimo para las familias en condiciones de extrema pobreza, consistente en el denominado beneficio básico. A este se adicionan montos variables que dependerán del número de hijos menores de 15 años (denominado beneficio variable) y del número de jóvenes (beneficio variable adolescente). Por su parte, los hogares que no son pobres extremos pero que se encuentran en la línea de pobreza únicamente acceden a los beneficios de carácter variable. Bajo este esquema de funcionamiento los montos de las ayudas se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 7
PROGRAMA BOLSA FAMILIA
MONTO MENSUAL DE LAS TRANSFERENCIAS ASIGNADAS (en dólares US\$)⁽¹⁾

Transferencias monetarias (US\$)		2008	2009	2010
Beneficio básico	Min.	34.8	34.1	38.0
	Máx.	—	—	—
Beneficio variable	Min.	11.2	11.0	12.3
	Máx.	33.7	33.1	36.9
Beneficio variable adolescente	Min.	16.8	16.5	18.4
	Máx.	33.7	33.1	36.9
Monto mínimo per cápita		2.7	2.7	3.0
Monto máximo por familia		102.1	100.2	111.7

(1) De acuerdo con la metodología de estimación de la base de datos utilizada, corresponde al valor mensual de las transferencias de ingreso. En los casos donde la transferencia se calcula como un monto anual, se dividió por 12 meses para obtener el monto mensual aproximado (Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL).

Fuente: Elaboración propia. Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL.

Como ya se ha mencionado, las ayudas que se otorgan en este programa tienen la finalidad de garantizar un ingreso mínimo para las familias pero con los montos que se asignan se verifica que más que funcionar como sustituto del ingreso estaría funcionando como complemento, pues sus montos son relativamente bajos. Por lo que sólo visto de esta forma podría estar garantizando un nivel de ingreso que permitiría cubrir cierto consumo mínimo. Es por esto que el beneficio básico únicamente se otorga a las familias en pobreza extrema y no a las familias consideradas pobres pues se asume que éstas alcanzan a cubrir dicho consumo mínimo.

¹³ Calculado con tipo de cambio de 12.45 pesos mexicanos por dólar.



Por último, el programa *Chile Solidario* mediante sus bonos de protección y bono de egreso, otorga cierta cuantía mínima a las familias. El primero se otorga durante los primeros 24 meses, que consiste en el período de acompañamiento de las familias, donde éstas no sólo se comprometen con el programa sino que además procuran cumplir con las condiciones mínimas que han sido definidas entre ellas y los profesionales designados para darles seguimiento. La cuantía inicia con ciertos máximos estipulados y decrece hasta alcanzar los mínimos. Al finalizar dicho período, las familias reciben por tres años más el bono de egreso, al cual únicamente acceden quienes han logrado los propósitos definidos durante el período de protección.

Cuadro 8
PROGRAMA CHILE SOLIDARIO
MONTO MENSUAL DE LAS TRANSFERENCIAS ASIGNADAS (en dólares US\$) ⁽¹⁾

Transferencias monetarias (US\$)		2008	2009
Bono protección (a) ⁽²⁾	Min.	11.3	11.6
	Máx.	24.2	23.5
Bono egreso	Min.	11.3	11.6
	Máx.	—	—
Subsidio Único Familiar (SUF)	Min.	11.3	11.6
	Máx.	—	—
Pensión Básica Solidaria (PBS)	Min.	117.7	133.7
	Máx.	—	—
Subsidio al Agua Potable (SAP)	Min.	16.7	...
	Máx.	43.8	...
Subsidio Cédula de Identidad	Min.	5.8	...
	Máx.	—	...
Monto mínimo per cápita		2.7	10.8
Monto máximo por familia		102.1	—

(1) De acuerdo con la metodología de estimación de la base de datos utilizada, corresponde al valor mensual de las transferencias de ingreso. En los casos donde la transferencia se calcula como un monto anual, se dividió por 12 meses para obtener el monto mensual aproximado (Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL).

(2) (a) Montos máximo y mínimo dependen del período de acompañamiento (que dura 24 meses) en que se encuentran las familias. Durante el primer semestre se recibe el monto más alto, el que va disminuyendo progresivamente hasta el cuarto semestre en que se recibe el monto mínimo.

Fuente: Elaboración propia. Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL.

En este caso, el monto más alto de las ayudas es en concepto del bono de pensión básica solidaria, que se otorga a los adultos mayores de 65 años que pertenecen a las familias beneficiarias por el programa o bien, a los adultos que forman parte del 60 por 100 más pobres y presentan algún tipo adicional de vulnerabilidad (CEPAL, 2011). Por tanto este programa presenta una mezcla entre las funciones de las transferencias como incentivos (como es el caso del bono de protección y el bono de egreso) y transferencia como ingreso (pensión básica alimentaria) siendo en éste último caso el propio beneficiario quien recibe la ayuda y por ende asume la corresponsabilidad.

De los tres programas descritos, únicamente en *Bolsa Familia* los ajustes en los montos de las ayudas no se corresponden con el índice inflacionario, sino que más bien responden a posturas discrecionales por parte de las autoridades (OIT, 2009). En *Oportunidades* en cambio, en las reglas de operación se establece como criterio el ajuste de los montos de acuerdo al índice inflacionario. No obstante al verificar los datos en moneda nacional (pesos mexicanos) se observa que los componentes de Apoyo alimentario y Apoyo Alimentario “vivir mejor” registran una tendencia decreciente, en el primer caso, y constante, en el segundo caso; por lo que se podría pensar que la capacidad adquisitiva de las ayudas recibidas por los hogares en base a dicho concepto, se ha deteriorado¹⁴.

¹⁴ Para más detalles consultar Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL.

En suma, de acuerdo al monto de las transferencias se puede demostrar que todas funcionan como incentivo para el cumplimiento de ciertas condicionalidades. En pocos casos además de incentivo, también garantizan un ingreso mínimo para las familias, y de éstos sólo en el caso de la pensión básica solidaria del programa *Chile Solidario* se puede hablar que garantiza un mínimo de subsistencia. El programa *Bolsa Familia* cuyas ayudas se asocian con un ingreso mínimo para las familias, en realidad sólo cumplen la función de complemento del ingreso como ya se ha demostrado, sobre todo si se considera que su ajuste no se vincula con el índice inflacionario. Además, por los montos verificados se puede afirmar que ninguno contribuye a garantizar la autonomía económica de las familias.

III.2. Condicionalidades ¿quién las asume?

Los tres programas se encuentran dirigidos a las familias. Cada uno de sus componentes contiene ayudas en las que pocas veces se observa una coincidencia entre el receptor de la ayuda y el beneficiario.

En el programa *Oportunidades* como en *Bolsa Familia* (Cuadro 7), la mayoría de las ayudas están dirigidas a los niños/as y jóvenes, sin embargo quien actúa como receptor es preferentemente la madre recayendo en ellas las responsabilidades de desempeñar actividades complementarias en materia de salud, educación y alimentación para el logro de los objetivos en dichos ámbitos. En México, únicamente coincide el receptor con el beneficiario en los subcomponentes “Jóvenes con oportunidades” (del componente educativo) y “Apoyo adultos Mayores” (del componente de salud), por lo que son los únicos casos en donde no se sobrecarga a la madre para el cumplimiento de las condicionalidades.

Cuadro 9
PROGRAMA OPORTUNIDADES Y BOLSA FAMILIA.
BENEFICIARIOS, RECEPTORES/AS Y CONDICIONALIDADES ASOCIADAS

Componentes	Beneficiarios/as	Receptor/a	Condicionalidad
<i>Programa OPORTUNIDADES</i>			
Apoyo alimentario.	Todas las familias beneficiarias del programa.	Madre	<i>Salud:</i> Asistencia a controles médicos programados. <i>Alimentación:</i> Destinar apoyos correspondientes a alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales. <i>Otros:</i> Asistencia sesiones de orientación para la salud.
Apoyo útiles escolares ⁽¹⁾	Familias con niños/as que asisten a educación primaria y secundaria.	Madre	No tiene corresponsabilidades específicas.
Apoyo educación.	Familias con niños/as que asisten a educación primaria, secundaria y media superior.	Madre	Asistencia a la escuela (85% de asistencia).
Paquete básico de salud.	Todas las familias beneficiarias del programa.	Madre	Salud y actividades de promoción (capacitación para el autocuidado; información, orientación y consejería).
Apoyo energético.	Todas las familias beneficiarias del programa.	Madre	No tiene corresponsabilidades específicas. Pero se establece una suspensión mensual si la familia no asiste a controles de salud ni a las sesiones de orientación.
Apoyo alimentario-vivir mejor.	Todas las familias beneficiarias del programa.	Madre	<i>Alimentación:</i> Destinar apoyos correspondientes a alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales.
Apoyo infantil-vivir mejor.	Todas las familias beneficiarias del programa.	Madre	

(Sigue.)

(Continuación.)

Componentes	Beneficiarios/as	Receptor/a	Condicionalidad
<i>Programa BOLSA FAMILIA</i>			
Bono Básico.	Familias en situación de extrema pobreza (ingreso mensual per cápita de hasta \$70 reales).	Madre	<i>Educación:</i> Asistencia escolar mínima de 85% para niños/as y adolescentes entre 6 y 15 años. Para niños/as y adolescentes en riesgo o retirados del trabajo infantil, asistencia mínima de 85% a los servicios socioeducativos.
Bono variable	Hijos/as menores de 15 años en familias en situación de pobreza (ingreso mensual per cápita de hasta \$140 reales).	Madre	<i>Salud:</i> Cumplimiento del calendario de vacunaciones y controles de crecimiento y desarrollo para niños/as menores de 7 años; asistencia a controles pre natales y acompañamiento de madres lactantes entre 14 y 44 años.
Bono variable adolescente.	Hijos/as entre 16 y 17 años en familias en situación de pobreza (ingreso mensual per cápita de hasta \$120 reales).	Madre	<i>Educación:</i> Asistencia escolar mínima de 75%.

(1) Puede ser en dinero o en especie.

Fuente: Elaboración propia. Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL.

De igual manera sucede en el caso de *Chile Solidario*, donde se observa una centralidad de las madres como receptoras de las ayudas, siendo las excepciones cuando éstas se corresponden con ayudas que se destinan directamente a los beneficiarios como: las pensiones básicas solidarias (para adultos mayores), el subsidio para la cédula de identidad, el subsidio pro retención escolar, entre otras.

Cuadro 10
PROGRAMA CHILE SOLIDARIO.
BENEFICIARIOS, RECEPTORES/AS Y CONDICIONALIDADES ASOCIADAS

Componentes	Beneficiarios/as	Receptor/a	Condicionalidad
Bono de protección.	Todas las familias beneficiarias del programa que se encuentran en la fase de acompañamiento.	Madre	Según se establezca en contrato familiar. Pero basta obtenerlo con mostrar un esfuerzo por el cumplimiento de alguna de las dimensiones de los mínimos sociales pactados.
Bono de egreso.	Todas las familias beneficiarias del programa que terminaron la fase de acompañamiento.	Madre	Cumplir los mínimos en las dimensiones trabajadas durante el período de acompañamiento familiar.
Subsidio Único Familiar (SUF).	Niños/as menores de 18 años, mujeres embarazadas, deficientes mentales e inválidos.	Madre	No se explicitan..
Pensión Básica Solidaria (PBS).	Adultos mayores de 65 años.	Beneficiario/a directo	No se explicitan.
Subsidio Cédula de Identidad.	Todas las familias beneficiarias del programa.	Beneficiario/a directo	No se explicita,
Subsidio pro retención escolar.	Sostenedores de Establecimientos Educativos Municipalizados, Particulares Subvencionados y Técnicos Profesionales.	Sostenedores de Establecimientos Educativos Municipalizados, Particulares Subvencionados y Técnicos Profesionales	No se explicita.

Fuente: Elaboración propia. Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL.

En este programa se observa como particularidad el hecho se incorporan como componentes los programas de apoyo psicosocial, dentro de los cuales las mujeres también pueden actuar como beneficiarias y no sólo como receptoras de las ayudas. No obstante, al actuar como las titulares de ciertas ayudas como el bono de protección, asumen la responsabilidad de trabajar al menos una dimensión de las 7 consideradas relevantes para el mejoramiento de sus condiciones de vida. También para acceder al bono de egreso, las mujeres al actuar como titulares de las ayudas deben demostrar el cumplimiento de los mínimos sociales al cabo de 24 meses. Y finalmente, al actuar como las titulares del subsidio único familiar, que es dirigido a niños/as menores de 18 años, mujeres embarazadas, deficientes mentales e inválidos, también se vuelven responsables de su cuidado.

En el programa *Oportunidades* como en el Programa *Bolsa Familia*, las condicionalidades a las que se someten las mujeres se encuentran predefinidas en los programas. Por lo que puede afirmarse que su participación se supedita a condicionamientos impuestos desde fuera. Por el contrario, en el caso del Programa *Chile Solidario* las condicionalidades surgen de un contrato efectuado entre las familias y personal especializado, en el marco del trabajo específico que éstas llevan a cabo en conjunto con los apoyos familiares, por tanto se afirma que más que tratarse de condicionalidad, en este caso se trata de corresponsabilidad ya que surge de un acuerdo (MARADIAGA, 2009).

El esquema “transferencia-condición” funciona de forma distinta según el carácter de la condicionalidad. El programa *Oportunidades* presenta una condicionalidad fuerte por lo que pueden establecerse sanciones que van desde la suspensión temporal hasta la suspensión definitiva de los pagos. En cada componente se señala de forma explícita las razones por las que se puede incurrir en fallas que ocasionan la aplicación de dichas sanciones. Entre algunas de ellas se pueden mencionar (Reglas de operación, programa *Oportunidades*, 2001):

- El no destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación y educación de los hijos.
- El no cumplir con la asistencia en forma regular a clases y con el mejoramiento en el aprovechamiento de los hijos/as.
- El no participar en las acciones comunitarias de salud.
- El no cumplir con las citas para el control de los niños en estado de desnutrición.

Contrario a esto en el programa *Bolsa Familia* se observa una condicionalidad débil, por lo que incluso más que enfatizar en las sanciones que obliguen a su cumplimiento lo que se busca es conocer las razones por las que se incurre en incumplimiento de las condicionalidades. Esto llega al grado de incluir dentro de los componentes de *Bolsa Familia* un “Programa de Atención Integral a la Familia” mediante el cual se incorpora el trabajo socioeducativo de seguimiento de las familias que no cumplen con las condicionalidades. El seguimiento es caso a caso y depende del tipo de incumplimiento, vulnerabilidades y fortalezas de las familias destinatarias para la ejecución de un plan de seguimiento y monitoreo (Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre). Cuando se incurre en incumplimiento la suspensión definitiva de las ayudas es el último recurso, puesto que antes se realizan distintas advertencias.

Por otro lado, en *Chile Solidario* las condicionalidades adquieren un carácter débil en la etapa de protección, es decir durante los 24 meses en que las familias se dedican a lograr los mínimos sociales a los que se comprometen. En esta etapa se otorgan las ayudas independientemente del logro de los objetivos, siempre y cuando se verifique el esfuerzo dedicado para lograrlo. En cambio, la condicionalidad adquiere un carácter fuerte en la etapa de egreso, puesto que para acceder a las ayudas de dicha etapa es necesario haber alcanzado los mínimos sociales establecidos en el contrato. De comprobarse el cumplimiento de los mínimos sociales, el apoyo monetario otorgado mediante el bono de egreso así como los demás subsidios a los que tienen derecho las familias beneficiarias se mantienen durante tres años una vez finalizado el período de apoyo familiar, sin corresponsabilidades adicionales. (MARADIAGA, 2009.)

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Se observa que los PTMC funcionan bajo una lógica general que adquiere ciertas distinciones según el país que se trate. No obstante en ninguno se cuestiona la relación de las mujeres con el programa. To-

dos asumen “una rígida distribución de funciones basada en la idea de que el hombre es el único proveedor económico y que la mujer desempeña solo las tareas domésticas” (ZAREMBERG 2009: 50). En consecuencia, buena parte del logro de los objetivos de largo plazo se supeditan a esta lógica, ya que la acción a la que se condiciona la transferencia está siempre relacionada con el cuidado de los hijos.

Independientemente de si se trata de un programa basado en un enfoque de incentivos como sucede en el caso de *Oportunidades* y *Bolsa Familia*, o en uno basado en un enfoque psicosocial como el programa *Chile Solidario*, todos coinciden en destacar el papel de la mujer como vínculo principal del programa con las familias. La relación que se fomenta parte de considerar como atribución de éstas el desempeñar actividades propias del cuidado y del bienestar de las familias, sin otorgar, en la mayoría de los casos, retribuciones o prestaciones que mejoren el bienestar de ellas. Únicamente se insertan en la mayoría de los componentes del programa desempeñando funciones en beneficio de sus hijos/as o bien de los ancianos/as y discapacitados. Y en los casos en que además de receptoras de las ayudas son sujetas de los beneficios, coinciden con promover sus roles reproductivos (salud materna) y en pocas ocasiones, las ayudas se vinculan con áreas que mejoren su posición en el ámbito productivo.

MEDIALDEA y PAZOS (2010) afirman que estos programas institucionalizan la división sexual del trabajo en dos sentidos. Materialmente, en la medida que refuerzan o amplían las actividades domésticas realizadas por mujeres para cumplir con los plazos y fórmulas prescritos en los programas. Simbólicamente, en la medida que los PTMC como política pública validan el rol materno asociado al rol de “buena madre”. Es así como de acuerdo con estas autoras, “los programas no sólo incentivan con dinero la dedicación de las madres a “sus labores”, sino que también envían mensajes muy claros de cómo ha de organizarse el trabajo productivo y reproductivo en las familias”. Por lo tanto las autoras cuestionan el tipo de empoderamiento que se promueve con los programas, tal y como están diseñados, ya que la visibilización pública de las mujeres es en base a su rol de madres y de responsables de los cuidados.

Se argumenta que con otorgar las transferencias a las mujeres se promueve su empoderamiento al mejorar su capacidad negociadora al interior del hogar y en los espacios públicos. Sin embargo, ya se ha constatado que no puede hablarse de empoderamiento, cuando no existe plena libertad en la utilización de los recursos otorgados y cuando su monto es insuficiente para garantizar el empoderamiento económico.

Según RODRÍGUEZ (2006), las mujeres supuestas “beneficiarias” no son sino las administradoras y operadoras de los programas al nivel de las familias. Desde su óptica, estas mujeres han tenido que redoblar esfuerzos y jornadas para que los programas funcionen y aporten estadísticas exitosas”. Desde esta perspectiva el llamado “empoderamiento femenino”, entendido como tener un peso relevante en las decisiones de la familia y un mayor poder de negociación en el hogar, resulta cuestionable.

PRINCIPALES IMPLICACIONES DE POLÍTICA

Se verifica por tanto la no neutralidad de los programas de transferencias monetarias respecto al género y la forma en que al tratarse de políticas dirigidas hacia las familias dificultan observar sus efectos de forma diferenciada. Por ello es requerido conocer el funcionamiento real al interior de las familias en aspectos como la distribución del poder y distribución de funciones al interior del hogar, ya que éstos determinan en buena medida los impactos generados al interior de los hogares (ZAREMBERG, 2008). Sin embargo con el sólo hecho de asumir una distribución de funciones basadas en una división sexual del trabajo, como sucede con los PTMC, puede afirmarse que desde su propio diseño estos programas promueven esquemas inequitativos no sólo a nivel familiar sino que también a nivel comunitario.

Tal y como está definida la relación de las mujeres con los PTMC puede afirmarse que también se afecta su inserción en el ámbito productivo por dos motivos (MEDIALDEA y PAZOS, 2010). El primero debido a que el incremento en la carga de trabajo no remunerada puede desincentivar su participación en el mercado laboral (sobre todo en el formal). El segundo debido a que la oferta laboral de las mujeres tiende a ser más sensible que la de los hombres, sobre todo cuando se tiene este tipo de incentivos, ya que se prioriza el que los hombres se dediquen a las actividades remuneradas no sólo

por obtener mayores ingresos que las mujeres, sino que también porque se considera que éstas se desempeñan de mejor forma a las actividades domésticas.

En definitiva, se ha verificado que las respuestas a las interrogantes planteadas en un inicio pueden variar según las peculiaridades de los programas en los distintos países, sobre todo porque la mayoría difiere en los criterios que rigen las condicionalidades; sin embargo se puede afirmar que los PTMC instauran una lógica con fuertes repercusiones para la equidad que afecta particularmente a las mujeres pobres. La implicación más importante en materia de política social es el papel que ésta se encuentra desempeñando como reproductora de desigualdades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANEGAS, Israel (2008): "El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado", *Estudios Sociológicos*, vol. 26, núm. 77, mayo-agosto. pp. 287-319. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/40421119>. Consultada el 18 de abril de 2011.
- CECCHINI, Simone, y MADARIAGA, Aldo (2009): "La trayectoria de los programas de transferencia monetaria condicionada con condicionalidad en América Latina y el Caribe", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CECCHINI, Simone, y MARTÍNEZ, Rodrigo (2011): "Protección Social Inclusiva en América Latina Una Mirada Integral un enfoque de derechos", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- CEPAL, (2011): Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Sitio web: <http://dds.cepal.org/bdptc/>. Consultada el 20 de marzo de 2011.
- COHEN, Ernesto, y ROLANDO, Franco (coords.) (2006): *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D. F., FLACSO/SEDESOL.
- DEL TRONCO, José (2007): "Políticas pro-género o sesgo sexista en la política social. Políticas sociales y género", en ZAREMBERG, Gisela (dir.): *Políticas sociales y género*, México D. F.: FLACSO-Sede México.
- DEUTSCH RUTHANNE, Lustig Nora, y MORLEY, Samuel (1998): "Banco La utilización de los Fondos de Inversión Social como estrategia de lucha contra la pobreza", *Documento de estrategia*, Banco Mundial.
- FERNÁNDEZ, Javier; GONZÁLEZ, Mariela, y VARGAS, Yensy (2011): *La experiencia costarricense y los programas de Transferencia monetarias condicionadas: el caso del programa avancemos como instrumento de política social*, Universidad de Costa Rica.
- FISZBEIN, Ariel, y SCHADY, Norbert (2009): *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futuro. Informe del banco mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo*, Banco Mundial.
- FONSECA, Ana (2005): *Los Sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*, PNUD.
- GOBIERNO DE CHILE, Ministerio de planificación. Programa *Chile Solidario*. Sitio web: <http://www.chile.solidario.gov.cl/sist/sist1.php>. Consultada el 25 de abril de 2011.
- MARADIAGA, Aldo (2009): "Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades", CEPAL.
- MEDIALDEA, Bibiana, y PAZOS, María (2010): "Las Nuevas Políticas Sociales, el caso de las transferencias Monetarias condicionadas", en PAZOS, María (dir.): "Fiscalidad y Equidad de Género", *Documento de trabajo* núm. 43, Fundación Carolina.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y COMBATE AL HAMBRE: *Bolsa Familia*, sitio oficial. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/>. Consultada el 27 de abril de 2011.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO –OIT– (2009): *Bolsa Familia en Brasil: Contexto, Concepto e Impacto*, Ginebra.

- PEREYRA, Victoria (2010): *Rendición de cuentas y programas sociales: Los programas de transferencias condicionadas en América Latina*, Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- Reglas de Operación Programa *Oportunidades*, México. Disponible en: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas_de_operacion_del_programa_de_desarrollo. Consultada el 23 de abril de 2011.
- RODRÍGUEZ, Cecilia (2006): *Las mujeres en el Programa PROGRESA-Oportunidades: Una aproximación al estado del arte*, Colegio de México, México, D. F.
- RUBALCAVA, Maria (2007): *Progres-a-oportunidades*, “Un programa con compromiso demográfico y perspectiva de género”, en ZAREMBERG, Gisela, (dir.): *Políticas sociales y género*. México D. F. FLACSO, Sede México.
- VITERI DÍAZ, Galo (2007): “Política Social: elementos para su discusión, < riqueza, la de producción práctico” disponible en www.eumed.net/libros/2007b/297/.
- ZAREMBERG, Gisela (2007): “Princesa salva a príncipe. Supervivencia, género y políticas de superación de la pobreza en México”, en *Políticas sociales y género*, México D. F.: FLACSO, Sede México.