



# Desarrollo Rural **26** Exploraciones

## Combatiendo la pobreza en América Latina: La experiencia de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

Andrés Santana Bonilla



# Créditos

La Paz, diciembre de 2015

**Autor:**

Andrés Santana Bonilla

**Edición, diseño y diagramación:**

Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica - IPDRS

[www.sudamericarural.org](http://www.sudamericarural.org)

\* Economista y Profesional en Finanzas y Comercio Internacional titulado de la Universidad del Rosario. Actualmente se desempeña como Oficial de Comercio en la Sección Económica de la Embajada del Reino de los Países Bajos en Bogotá. Correo electrónico: [andressantana55@gmail.com](mailto:andressantana55@gmail.com).

*Este trabajo mereció el tercer premio, categoría de ensayos, del Concurso 2015 sobre Extractivismos y Transferencias Monetarias Directas.*



# Índice

	Pág.
Introducción	2
1. Pobreza: definición, enfoques e indicadores	2
2. América Latina en los años 90	6
3. El nacimiento de los PTC en América Latina	9
4. Condiciones y diseño de los PTC	11
5. Semejanzas y diferencias entre los PTC de América Latina	12
6. Semejanzas entre los PTC de América Latina	13
7. Diferencias entre los PTC de América Latina	14
8. Panorama socioeconómico reciente de América Latina	17
9. Resultados y críticas	19
10. Casos de estudio	21
11. Preguntas para responder	22

Bibliografía



# Combatiendo la pobreza en América Latina: La experiencia de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

*El ensayo que ahora presentamos mereció el tercer lugar en el Concurso de este año. Desde Colombia, el autor propone una argumentación teórica para la región latinoamericana comparando datos sobre diversas experiencias de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, usando un método de análisis con respaldo cuantitativo y datos históricos comparativos entre países, con indicadores más generales y comparando los casos de Brasil y México, de forma más específica.*

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC) entregan recursos públicos, generalmente a los hogares catalogados como pobres, condicionando a sus integrantes a realizar determinadas inversiones, establecidas con anterioridad, en el capital humano de sus hijos, de ahí el adjetivo de condicionadas (Fiszbein y Schady, 2009). Los objetivos principales de estos programas son, a corto plazo, la superación de la pobreza y, en el largo plazo, la ruptura de su círculo vicioso de transferencia intergeneracional.



Las condiciones abarcan las dimensiones de salud y educación. En salud y nutrición generalmente se requieren chequeos periódicos, seguimiento del crecimiento y de la aplicación de vacunas para los niños menores de cinco años de edad, cuidado prenatal para las madres y su participación en charlas periódicas sobre información en salud. Las condiciones en educación usualmente incluyen la matrícula de los niños en escuelas, asistencia al 80-85 % de los días lectivos y, ocasionalmente, alguna medición de su desempeño escolar.

## 1. Pobreza: definición, enfoques e indicadores

En este ensayo se entiende la pobreza como un fenómeno económico y social que afecta directamente a aquellos individuos y grupos que están en una condición de imposibilidad para satisfacer necesidades de alimentación, vivienda, educación y salud, entre otras, e indirectamente afecta a toda la sociedad, sin importar su nivel de ingresos.

Siendo reconocida como una problemática multidimensional, la pobreza no solo debe entenderse limitada a la clasificación de la población por su nivel de ingresos en diferentes umbrales. La pobreza se puede entender desde dos enfoques, como carencia o Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o como la falta de desarrollo de capacidades (Gallego, 2010).

Dentro del primer enfoque se encuentran aspectos como la insuficiencia de ingresos, las NBI, condiciones de vida deficientes y la indisolubilidad de la política económica y social. El segundo enfoque contempla aspectos como la negación de la democracia, desarticulación entre necesidades y suplementos, falta de bienestar y autonomía, negación de oportunidades de desarrollo y que no crezcan las capacidades.

Dentro del primer enfoque se encuentran aspectos como la insuficiencia de ingresos, las NBI, condiciones de vida deficientes y la indisolubilidad de la política económica y social. El segundo enfoque contempla aspectos como la negación de la democracia, desarticulación entre necesidades y suplementos, falta de bienestar y autonomía, negación de oportunidades de desarrollo y que no crezcan las capacidades.

Aclarar el concepto de pobreza y sus enfoques nos remite al problema de su medición. La pobreza se mide para determinar el nivel de desarrollo social alcanzado por un país. De acuerdo con Sen (1976), en la medición de la pobreza deben ser afrontados dos problemas diferentes: la identificación de los pobres dentro de la población total y la construcción de un índice de pobreza utilizando la información disponible sobre esa población.

La contribución de Sen expone las debilidades de otros indicadores muy utilizados, como la línea de pobreza, que no contempla que dentro de los llamados pobres hay diferentes niveles de renta, por lo que hacer supuestos como que la transferencia de la renta de una persona de mejores condiciones a otra en peores reducirá el índice de pobreza, cuando en verdad se trata de una transferencia de ingresos de un individuo pobre a otro más pobre.

Por ello el mismo autor (Sen, 1984) introdujo otros conceptos, como el patrón de vida, entendido como un componente de bienestar económico de un país, advirtiendo que las comparaciones no deben limitarse a lo situacional (donde se analiza un resultado contemplando el cumplimiento de algunas condiciones) sino también incluir comparaciones comprensivas (donde el resultado no está condicionado y se debe analizar como un todo).

No obstante, los indicadores utilizados para medir la pobreza como las NBI, canastas básicas de consumo, líneas de pobreza y líneas de indigencia, entre otros, no dejan de ser importantes e influyentes en la toma de decisiones de políticas públicas actuales, pues sus alcances o implicaciones pueden llegar a ser elementos de consulta para adoptar y evaluar la eficacia de diversas políticas públicas.

A partir de los años 2000, el Banco Mundial amplió el concepto de pobreza a una cuestión de privación de capacidades, causada por procesos políticos, económicos y sociales, reconociendo los aportes de Amartya Sen mencionados anteriormente en la concepción de la pobreza como multidimensional y como un elemento que involucra condiciones de salud, educación, vulnerabilidad, falta de influencia y de poder (Kerches da Silva Leite y Peres Dias, 2013).

También es importante entender la desigualdad como una causa y no resultado de la pobreza, comprendiendo que no hay un solo tipo de desigualdad sino varios, por ejemplo la desigualdad de ingresos y la de oportunidades; abordar este concepto como un problema multidimensional con múltiples causas.



Así como el concepto de pobreza y sus implicaciones han cambiado a lo largo del tiempo, ocurre lo mismo con el de desigualdad, que a finales de la década de los años 90 era entendido como un elemento inevitable del desarrollo socioeconómico, para luego pasar a ser considerado un obstáculo del mismo. De esa forma, el combate a la desigualdad comenzó a ser entendido como un prerrequisito para el desarrollo económico y social de los países, lo que, a su vez, permitió superar la limitación de combatir la pobreza por medio de la dimensión monetaria, como mencionan Kerches da Silva Leite y Peres Dias, 2013.

Para mayor abundamiento, se afirma que hay evidencia de que en países en desarrollo la desigualdad extrema reduce las tasas de crecimiento (Deininger y Olinto, 2000); que el poder político concentrado y asociado a la desigualdad social genera políticas de desarrollo ineficientes desde el punto de vista económico (Acemoglu, 2001); que la desigualdad mitiga el impacto que puede tener el crecimiento económico sobre la pobreza (Bourguignon, 2004); que la desigualdad de oportunidades (acceso desigual a los activos) es todavía más perjudicial que la desigualdad en la distribución de la renta (Birdsall y Londoño, 1997); y que la interacción entre fallas de mercado y el acceso desigual a los activos va en detrimento de las oportunidades de crecimiento (Bardhan, 1984; Carter y Zimmerman, 2000).

La inequidad es una realidad en las sociedades latinoamericanas, donde el sector rural está menos desarrollado que el urbano. El mundo rural está conformado por poblaciones más pequeñas, menos urbanizadas y, con frecuencia, desciende de pueblos indígenas y afro. Por esta razón, algunas políticas públicas para el combate a la pobreza contemplan un enfoque rural.

La inequidad es una realidad en las sociedades latinoamericanas, donde el sector rural está menos desarrollado que el urbano. El mundo rural está conformado por poblaciones más pe-

queñas, menos urbanizadas y, con frecuencia, desciende de pueblos indígenas y afro. Por esta razón, algunas políticas públicas para el combate a la pobreza contemplan un enfoque rural.

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2012) realizó estudios sobre algunas políticas para reducir la pobreza rural, encontrando casos como el de México, donde la política no fue muy efectiva, pues estuvo mal enfocada al distribuir mayores recursos a los Estados más ricos. El resultado final fue una disminución de la brecha de desigualdad entre la población rural y urbana a nivel general, sin embargo, se incrementó dentro de la misma población rural, que terminó siendo más desigual, debido a la inadecuada focalización de los recursos y, en ese caso en particular, por falta de previsión de un enfoque territorial en el diseño del programa.

A pesar de ello, el mismo Centro reconoce que importantes decisiones políticas se han derivado de la medición de la pobreza, y que agendas nacionales e internacionales han sido creadas y modificadas, concertando actores en los diferentes niveles de la estructura social y favoreciendo el diseño y la implementación de planes y programas, por ejemplo, planes de asistencia social, entre los cuales pueden considerarse los programas de transferencia de ingresos como los que son objeto de análisis de este ensayo (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2012).

Como expone el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, otro aspecto importante en el diseño y estudio de políticas públicas contra la pobreza es la interpretación de los indicadores con que se miden sus resultados. En el sector rural, según el Coeficiente de Gini (donde 0 es una distribución totalmente equitativa y 1 es una total concentración de la renta), las localidades con población más numerosa, menor población perteneciente a pueblos indígenas o afrodescendientes y con mayor grado de urbanización, son más desiguales.

Lo anterior no significa que estas poblaciones, por ser más equitativas en la distribución de la renta, se encuentren en una mejor situación económica, ni implica que las políticas públicas para mejorar su situación socioeconómica se deban dedicar exclusivamente a responder a sus necesidades insatisfechas. Por el contrario, deben perseguir una distribución más equitativa de la renta en todo el conjunto social y crear más oportunidades educativas y laborales que permitan la generación de rentas propias, contemplando enfoques diferenciales, las que, para este ejemplo, serían políticas rurales específicas.

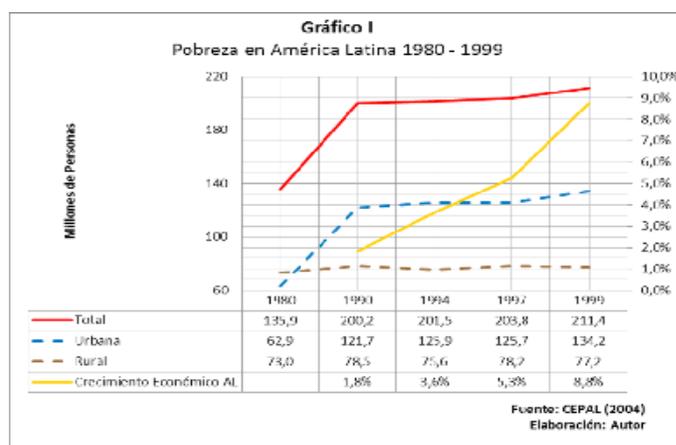
Vale la pena mencionar que los indicadores más usados para medir la pobreza extrema son

las denominadas líneas de pobreza e indigencia, medidas de los niveles de ingreso con los cuales un individuo u hogar puede satisfacer sus necesidades básicas. Las líneas de indigencia de cada país son determinadas por el costo de una canasta básica de alimentos a la cual los individuos destinarían totalmente sus ingresos sin lograr satisfacer adecuadamente sus necesidades nutricionales. Las líneas de pobreza se componen de la mencionada canasta básica de alimentos de necesidades básicas no alimentarias.

Estos indicadores no dejan de ser una herramienta de análisis de la pobreza centrado en la dimensión del ingreso, por ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) está elaborando propuestas para crear e introducir un nuevo indicador multidimensional que seguramente resultará de mayor utilidad.

## 2. América Latina en los años 90

En Latinoamérica, la mayoría de los PTC surgieron en la década de los 90, en un contexto en el que, de acuerdo a datos de la CEPAL (2004), se presentó un aumento significativo del número de personas pobres, alrededor de 47%, pasando de 135,9 millones en 1980 a 200,2 millones en 1990. Aunque en los años 90 siguió un aumento del número de pobres, la proporción de fue menor, de 200,2 a 211,4 millones, que equivale a un incremento de aproximadamente 5%, como se resume en el gráfico I.

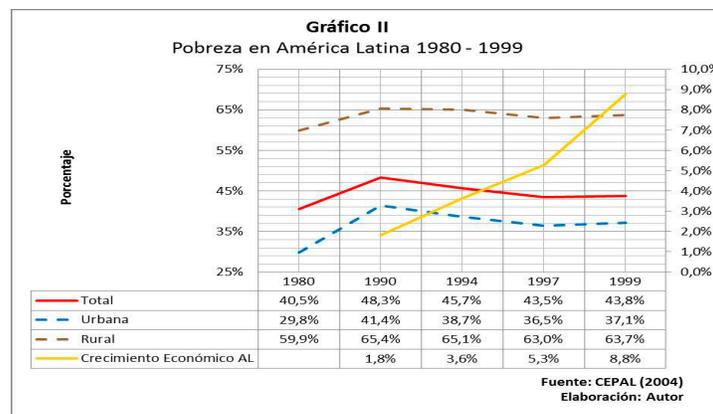


Teniendo en cuenta el crecimiento poblacional y el fenómeno de migración de la población rural a las zonas urbanas, es necesario medir la pobreza como proporción de personas pobres respecto a la población total. Desde esa óptica, en la década de los 80 persistió la tendencia creciente, pues la proporción de pobres pasó de 40,5% a 48,3% entre 1980 y 1990 respectivamente.

Sin embargo, en la década de los 90 hubo una reducción del porcentaje de pobres, que si bien no alcanzó el nivel de comienzos de la década anterior, pasó de 48,3% a 43,8%, entre 1990 y 1999 respectivamente. El gráfico II refleja que la proporción de personas en situación de pobreza es mayor en el sector rural si se compara con la población del urbano y la total, lo que quiere decir que del número de personas que habitan en áreas rurales, más de la mitad son pobres.

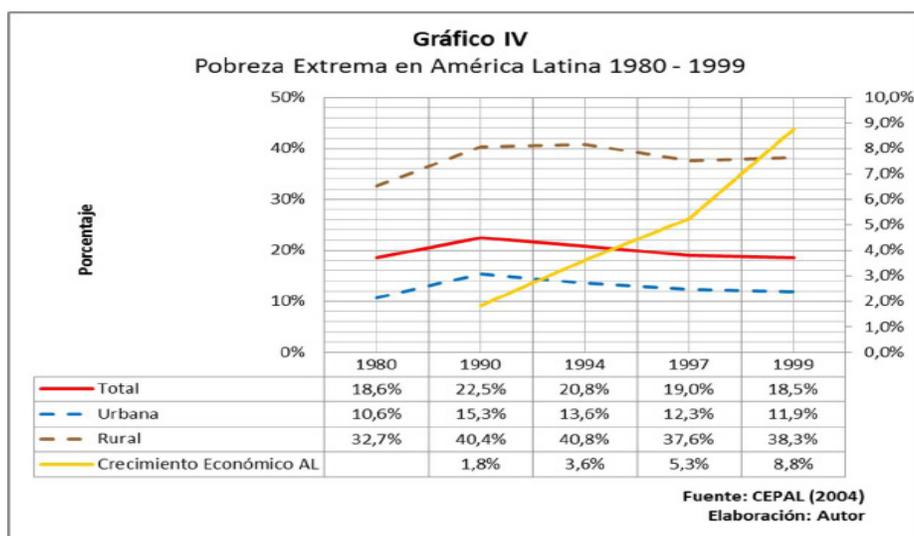
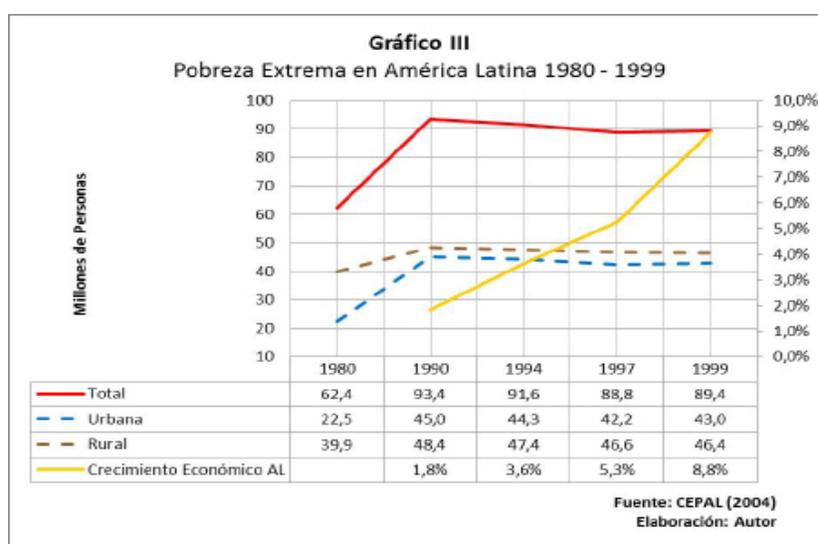
Como se aprecia en los gráficos III y IV, aunque la pobreza extrema es de menor magnitud que la pobreza, su comportamiento sigue una tendencia similar, aumento en la década de los 80 y reducción en los 90. El número de personas en condición de pobreza extrema pasó de 62,4 millones en 1980 a 93,4 millones en 1990, para terminar esa década en 89,4 millones,

La proporción de personas en condición de pobreza extrema, como muestra el Gráfico IV, permite concluir que a lo largo de las dos décadas no presentó mayores variaciones pues aunque se registró un importante aumento de 18,6% a 22,5% entre 1980 y 1990, en 1999 hubo una reducción significativa de la pobreza extrema total que se situó en 18,5%.



A finales de la década de los 90, la mayoría de los países latinoamericanos mostraban una alta concentración del ingreso donde, de acuerdo con los datos de CEPAL (2004), el 10% de los hogares más ricos concentraban más del 35% de los ingresos totales, con casos extremos como el de Brasil en donde se llegaba al 45%. CEPAL usando el Coeficiente de Gini muestra que, a finales de esa década, la mayor concentración se presentaba en Brasil, con un valor de 0,64, seguido de Bolivia, Nicaragua y Guatemala, con valores cercanos a 0,60.

Como se mencionó anteriormente, un aspecto interesante es que la desigualdad difiere entre las áreas urbanas y rurales, siendo las primeras más inequitativas que las segundas. El mismo



estudio de CEPAL muestra que en 7 de 13 países de la región, el Coeficiente de Gini de las áreas urbanas es superior al de las áreas rurales, presentando diferencias significativas en 1999 de 0,049 puntos en Brasil y 0,042 en Chile y Colombia.

Aunque existe evidencia de que el crecimiento económico de libre mercado es el principal factor de la reducción de la pobreza (CEPAL, 2013), la región pasó de una postura de *laissez-faire* a una postura más intervencionista, entendiendo que el Estado es quien debe corregir las fallas de mercado que éste, por sí solo, no puede corregir.

Así, mientras esta región se consolidaba como la más desigual del mundo y las economías latinoamericanas presentaron una desaceleración económica terminando esa década (como se puede apreciar en los gráficos anteriores), finalmente se dio un cambio en la percepción del concepto de desigualdad que hoy en día es entendido como un obstáculo para el crecimiento económico y, por lo tanto, para la superación de la pobreza y la pobreza extrema.

### 3. El nacimiento de los PTC en América Latina



Las anteriores condiciones, influyeron para que se adoptaran PTC en algunos países de la región, siguiendo las recomendaciones de organismos multilaterales. En varios casos estas iniciativas se han convertido en los principales programas de asistencia social, puesto que representan una fuente de ingreso constante para millones de hogares, que aminora los efectos ocasionados por el desempleo, la enfermedad o muerte de algún miembro proveedor de la familia, entre otras situaciones negativas para el ingreso familiar de la población más pobre. En principio las transferencias son realizadas a las madres, lo cual significa una contribución a su poder de negociación, contribuyendo a un cierto empoderamiento.

Los PTM tienen antecedentes en Europa, donde las transferencias de renta focalizadas coexistieron de forma complementaria por mucho tiempo con las transferencias de renta universales, como estrategias para superar la pobreza en contextos de conflicto y post guerra. Pero en América Latina su papel es importante, pues lideran estrategias de combate a la pobreza extrema.

Desde su inicio en la región, el número de PTC fue incrementándose. Por ejemplo, la historia de los PTC en Brasil comienza con programas llamados Bolsa Escola, aplicados en Brasilia y en Campinas, posteriormente replicados en otros gobiernos locales y, finalmente, reformados y unificados en el programa nacional Bolsa Família (Fiszbein y Schady, 2009).

La primera ola de PTM, a finales de la década de los 80 y principios de los 90, fue en Venezuela y Honduras, con el nombre de Programa de Asignación Familiar. A partir de la segunda mitad de los años 90, el número de países que los implementaron aumentó significativamente.

En 1997 se adoptó el programa, en México, primero con el nombre Oportunidades, que luego pasaría a llamarse en ese entonces Prospera; en 2000 el programa nicaragüense Mi Familia; en 2001 el programa Familias en Acción, en Colombia, y el ecuatoriano Bono de Desarrollo Humano (por esa época llamado Bono Solidario); en el 2002 se implementaron el programa Chile Solidario y en Argentina el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados; en el 2003 se implementó uno de los PTC más exitosos, el programa brasileño Bolsa Família (Kerches da Silva Leite y Peres Dias, 2013); en el año 2005 Oportunidades de El Salvador; Ingreso Ciudadano en Uruguay; Tekoporã y Ñopytyvo en Paraguay; Solidaridad en República Dominicana; Juntos en Perú; en 2006 Bono Juancito Pinto en Bolivia y el panameño Red de Oportunidades; en 2007 en Bolivia el bono Dignidad y en 2009 el bono Juana Azurduy; Avancemos de Costa Rica implementados desde 2006 y el programa Mi Familia Progresiva de Guatemala creado en 2008.

No todos los programas tienen el mismo alcance o cobertura. Algunos son implementados a nivel nacional mientras que otros pueden ser programas regionales o incluso programas piloto que atienden a una población objetivo más limitada. Así mismo, algunos se enfocan en disminuir la deserción escolar o reducir la brecha entre sexos de acceso a la educación y otros en incrementar el acceso a servicios de salud. No obstante, todos tienen en común que apuntan a romper el círculo vicioso de transferencia intergeneracional de la pobreza y son vistos como una herramienta que ayuda a los gobiernos al alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

#### 4. Condiciones y diseño de los PTC

Los PTC requieren los mismos sistemas que utilizan otros programas de transferencias monetarias, esto es, como mínimo un medio para establecer la elegibilidad de la población y para inscribirlos en el programa, así como un mecanismo para pagar sus beneficios. Se recomienda también, que los programas cuenten con un sistema de evaluación y seguimiento fuertes, para monitorear el cumplimiento de las condiciones. Es deseable la existencia de medios que faciliten la coordinación entre las numerosas instituciones involucradas en la ejecución de estos programas (Fiszbein y Schady, 2009).

Según los mismos autores, la eficacia de estos programas depende en gran medida de las condiciones y el desempeño de los sistemas e instituciones involucrados en cada una de las etapas del proyecto (implementación, ejecución y seguimiento), su transparencia y la efectiva coordinación de sus actividades. Los PTC deberían diseñarse para beneficiar a los hogares más pobres, que invierten poco o nada en el capital de sus hijos. La mayoría ha intentado seleccionar su población objetivo a través de una combinación de focalización geográfica y de focalización por hogar (utilizando mayoritariamente sistemas de comprobación de medios). Muchos programas utilizan la focalización basada en la votación de listas de elegibles por parte de la comunidad, a fin de aumentar la transparencia. En ocasiones, el diseño de PTC contribuyó a desarrollar o actualizar los mapas de pobreza o sistemas de focalización familiares.

Los mencionados autores señalan, además, que en la práctica seleccionar a la población objetivo implica en primer lugar definir los criterios de elegibilidad basándose en la pobreza. Los desafíos en la selección de un método de focalización “correcto” y en el establecimiento de los puntos de corte o límites para la elección (es decir, quien clasifica como pobre) son similares a los que se enfrentan en el diseño de cualquier programa de asistencia social.

Definir el criterio de focalización hogares que invierten poco o nada en el capital humano de sus hijos) es más complicado. Generalmente, cuando los hogares han sido seleccionados basándose en criterios de pobreza, los PTC continúan haciendo transferencias siempre y cuando esos hogares tengan hijos en las edades “correctas”, los envíen a la escuela o los lleven periódicamente a centros de salud.



En algunos casos, resultaría más útil usar una focalización demográfica más reducida para direccionar las transferencias a subgrupos poblacionales que muestren tener brechas de capital humano más grandes. Este enfoque podría implicar una focalización de hogares con hijos en período de transición entre educación primaria y secundaria en algunos países, y de hogares con hijos en regiones con altas tasas de malnutrición, en otros países.

Como se profundizará en los siguientes acápite, el rol que cumplen las condiciones dentro de los PTC es aún más importante que el del componente monetario. Las condiciones tienen impacto en la matrícula escolar y en el uso de servicios de salud preventivos. Fiszbein y Schady (2009) afirman que el primer paso para seleccionar las condiciones “correctas” es una revisión de la evidencia de los vínculos entre el uso de servicios y los resultados deseados. ¿Llevar a los niños a las instalaciones de salud es la manera más efectiva de mejorar su nutrición y su salud? ¿O es más eficiente dar a las madres nutrición e información y entrenamiento sobre la

crianza?

La siguiente fase debe responder a cómo se establece el monto apropiado de la transferencia, pues se espera que a mayor tamaño de las transferencias mayores mejoras en el consumo o ingreso. En términos de resultados en educación y salud, las preguntas críticas que plantean estos dos autores son: ¿Qué tan alta es la elasticidad-ingreso de los resultados? y ¿Las transferencias más grandes resultan en mayores cambios en el comportamiento de los hogares beneficiarios?

Es altamente probable que el monto apropiado de la transferencia para un PTC dependa del peso relativo otorgado a las metas de redistribución y capital humano, y seguramente variará entre resultados y ajustes. Entonces, los modelos estructurales y experimentos de pequeña escala pueden ayudar a los hacedores de políticas a identificar y cuantificar las compensaciones, de acuerdo a lo expuesto por Fiszbein y Schady.

## 5. Semejanzas y diferencias entre los PTC de América Latina

Tomando algunas de las semejanzas y diferencias mencionadas en Rodríguez (2011) y proponiendo otras, en esta sección sintetizo y profundizo los elementos inherentes a los PTC que pueden resultar comunes o propios de cada uno de los programas implementados en Latinoamérica. El Cuadro I resume las principales semejanzas y diferencias, en 7 y 8 grandes categorías respectivamente.

Cuadro 1: Semejanzas y diferencias de los PTC en América Latina	
Semejanzas	Diferencias
i) Criterios técnicos de selección multietápicos	i) Cobertura.
ii) Transferencia de recursos.	ii) Énfasis en objetivos.
iii) Focalización en población en condición de pobreza o indigencia.	iii) Áreas de impacto.
iv) Focalización prioritaria en hogares con niños, niñas y adolescentes.	iv) Componente de asistencia "psicosocial".
v) Instituciones administradoras de PTC.	v) Presupuesto asignado.
vi) Condiciones a los beneficiarios.	vi) Tamaño y periodicidad de la transferencia.
vii) Enfoque de género.	vii) Método y periodicidad de monitoreo de las condiciones y de evaluación de resultados.
	viii) Tipos de sanciones al incumplimiento de las condiciones.

Fuente: Elaboración propia

*a actualidad y que ha permitido a esta zona convertirse en uno de los territorios propicios para el cultivo de la quinua real. Este proceso ha insertado una nueva variable al cúmulo de factores sociales y políticos de carácter histórico antes descritos, generando cambios socioeconómicos que incorporan otras aristas de tensión a las relaciones entre las comunidades en cuestión<sup>6</sup>.*

## 6. Semejanzas entre los PTC de América Latina

Todos los PTC poseen un enfoque de atención a la población en condición de pobreza o pobreza extrema. Aunque la mayoría de los PTC tienen un enfoque prioritario en hogares con niños, niñas y adolescentes, eventualmente algunos admiten hogares sin hijos/as. Las transferencias del beneficio la reciben generalmente las madres de hogar, pero esto no asegura que los PTC posean un enfoque de género. Hay excepciones en la región, cuando la transferencia es realizada al estudiante, como el Programa de Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar en Bogotá, Colombia o el Bono Juancito Pinto, en Bolivia.

Los criterios técnicos de selección de beneficiarios se realizan en varias etapas, consistentes en la identificación de zonas territoriales prioritarias, auto identificación de las personas potencialmente beneficiarias y la selección de los hogares beneficiarios. La mayoría realiza transferencias de recursos en dinero, no obstante, en algunos casos son en especie. Las condiciones a los beneficiarios de los PTC están relacionadas con la asistencia escolar, controles de salud y nutricionales de los niños, niñas y adolescentes, así como de las mujeres en estado de embarazo.

Las instituciones administradoras de los programas son usualmente Ministerios para el Bienestar Social o Agencias o Departamentos adscritas a la Presidencia de los países.

## 7. Diferencias entre los PTC de América Latina

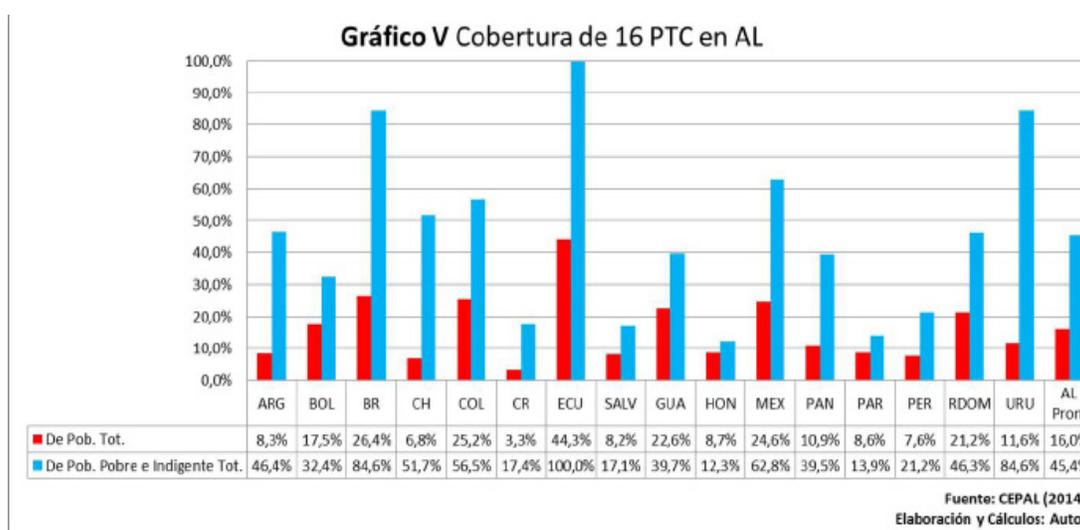
Como se mencionó anteriormente, existe una gran diferencia entre los países en cuanto a la cobertura que alcanzan a tener estos programas. Usando los datos que dispone la CEPAL (2014) para 16 PTC en la región, se puede estimar que, en promedio, la cobertura de personas beneficiarias es alrededor del 16% de la población total y 45,4% de la población calificada como pobre e indigente (ver Gráfico V).

El gráfico muestra el nivel de cobertura en cada país comparando el porcentaje de la población atendida dentro de la población total, así como la proporción de personas atendidas

dentro de la población calificada como pobre e indigente.

Aunque todos los PTC buscan reducir la pobreza y acabar con la transferencia intergeneracional de la pobreza, algunos países se enfocan en mayor o menor medida en el impacto que puede tener la transferencia (resultados de corto plazo) o en la inversión en capital humano de los hogares (resultados de largo plazo).

El nivel de impacto que un PTC puede llegar a variar de país a país en áreas en las cuales los PTC tienen impactos positivos: Acceso y cobertura de educación y salud, ingreso, reducción de pobreza y pobreza extrema, reducción de trabajo infantil, magnitud y calidad del consumo (mayor consumo por parte de los hogares pobres y de productos de mejor calidad). Dependiendo de la cobertura se pueden observar mayores o menores impactos en áreas como la distribución del ingreso, la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, sin afectar la oferta laboral de la población adulta de los hogares beneficiarios. En los casos en que las transferencias son distribuidas utilizando el sistema financiero, se observa un impacto positivo en la



Los programas comparados en este gráfico son: Asignación Universal por Hijo (ARG); Bono Juancito Pinto (BOL); Bolsa Familia (BR); Chile Solidario (CH); Familias en Acción (COL); Avancemos (CRC); Bono de Desarrollo Humano (ECU); Comunidades Solidarias Rurales (SALV); Mi Familia Progresá (GUA); Programa de Asignación Familiar (HON); Prospera - Oportunidades (MEX); Red de Oportunidades (PAN); Tekoporá (PAR); Juntos (PER); Solidaridad (RDOM); y Asignaciones Familiares (URU).

reducción de los costos de transacción, en la liquidez y ahorro de los hogares, así como en el acceso a créditos y al sistema financiero en general.

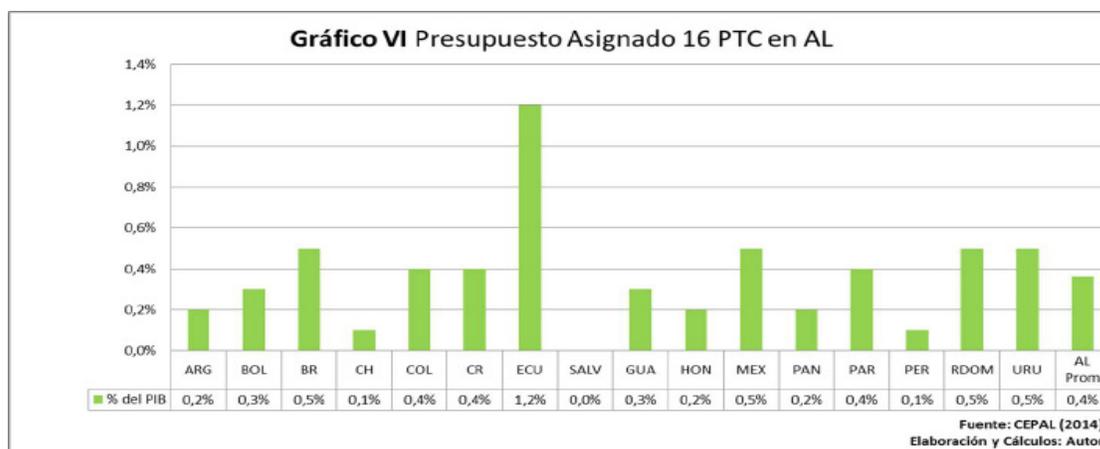
Una característica que diferencia los PTC es la prestación de asistencia psicosocial a las familias pobres y el desarrollo de estrategias dirigidas al cambio de percepciones, actitudes y comportamientos de los beneficiarios. Uno de los programas más representativos de esta modalidad es Chile Solidario.

De acuerdo con los datos de CEPAL (2014) los programas con mayor presupuesto asignado como porcentaje del PIB de cada país mayor que la media de América Latina que es aproximadamente 4%, son el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, Bolsa Família de Brasil, Prospera (Oportunidades) de México y Solidaridad de República Dominicana, (Tomando como base los mismos países analizados en el Gráfico V).

Los montos transferidos y la periodicidad con que son entregados varían de país a país, pudiendo ser quincenal o mensualmente.

Según el método y periodicidad de monitoreo de las condiciones de la transferencia y de la evaluación de resultados, uno de los programas más reconocidos mundialmente por el seguimiento a las condiciones es el programa mexicano Oportunidades-Prospera, contrario al caso brasileño que suele ser catalogado como más laxo en este aspecto.

Entre las sanciones que se consideran por incumplimiento de las condiciones la más extrema es la expulsión de los beneficiarios del programa. Partiendo de las diferencias en el enfoque de los objetivos, Rodríguez (2011) basándose en Madariaga (2009) propone dos tipos de PTC, aquellos que se enfocan en los objetivos de largo plazo (priorizando la generación y acumulación de capital humano) y los que se enfocan en los objetivos de corto plazo (priorizando



la superación de la pobreza y de la pobreza extrema) y sus casos prototípicos, Oportunidades y Bolsa Familia, respectivamente. Para cada uno de los mencionados tipos de programa se adjudica una característica adicional, que es la rigidez de los controles de la condicionalidad, siendo los del primer tipo más estrictos que los segundos.

No obstante, dicha clasificación puede resultar más desorientadora que provechosa, pues todos los PTC tienen por defecto (y siguiendo la definición inicial) un componente para alcanzar objetivos de corto plazo (vinculados a la superación de la pobreza y pobreza extrema) y un componente para el logro de objetivos de largo plazo (relacionados con la inversión en capital humano).

El primer componente inherente a los PTC está dado por la transferencia de recursos que apunta a mejorar los niveles de ingresos de la población pobre, y el segundo está determinado por la imposición de condiciones a la transferencia, con las cuales los beneficiarios se comprometen a invertir en el capital humano de sus hijos, mejorando su alimentación y haciendo mayor uso de servicios sociales en las áreas de salud y educación.

Por lo tanto, todos los PTC están diseñados para atender estos dos objetivos. En cambio, si se toma en cuenta el aspecto de la rigidez de los controles a las condicionalidades, la tipificación de los programas se torna aún más difícil, pues entonces debería cuantificarse el grado de control a las condiciones ejercido por cada programa para clasificarlo en alguno de los dos tipos y, aun si esto fuera posible, es altamente probable que varios programas se encuentren en un punto intermedio, para lo que tendría que crearse un tercer tipo y siguiendo esa lógica, por ende, se tendría que crear una categoría específica para cada programa, con lo cual tipificar estos programas basados en estos criterios perdería todo sentido.

En ese sentido, sería más útil realizar una tipología fundamentada en las condiciones, es decir, clasificar los programas dependiendo de si su enfoque está más volcado a la educación, la alimentación, la salud o una combinación entre ellas. Una clasificación de este estilo permitiría, además, dar recomendaciones sobre la implementación de un PTC, es decir, para un país con una cobertura universal o muy alta de la educación no resultaría muy útil implementar un programa con un mayor número de condiciones vinculadas al aumento de la asistencia escolar.

## 8. Panorama socioeconómico reciente de América Latina

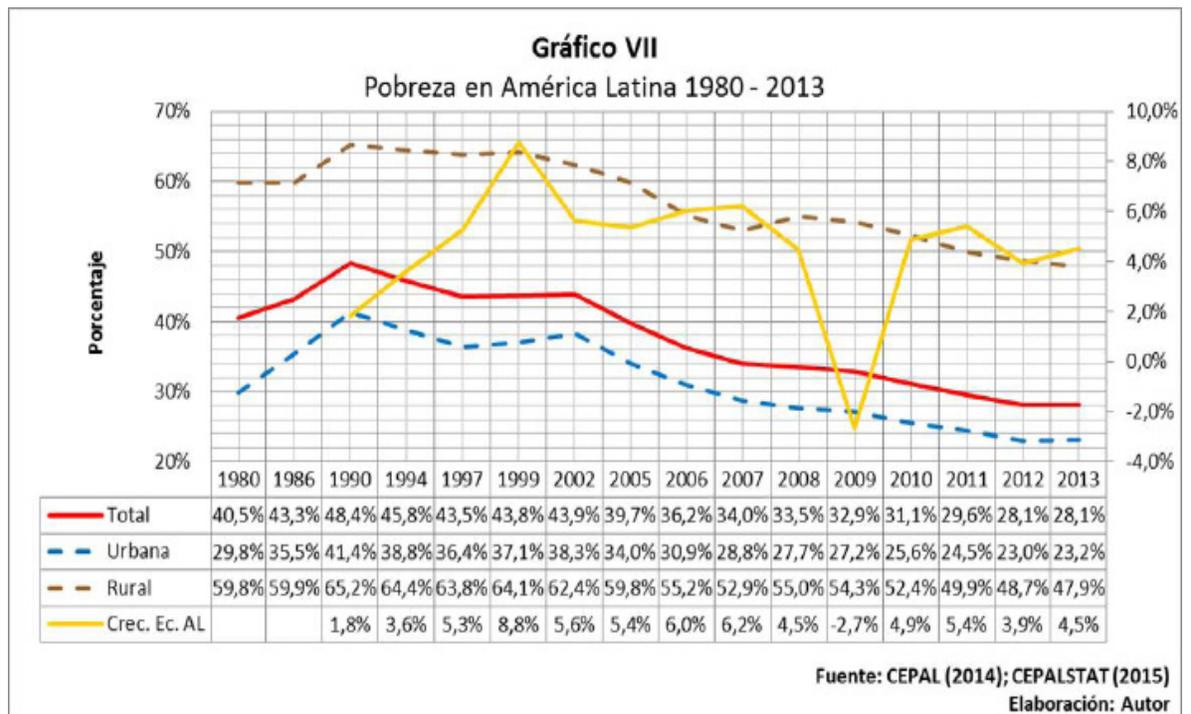
Las cifras 2014 de CEPAL muestran que a pesar de que en 2012 América Latina tuvo una desaceleración del crecimiento económico comparado con el año anterior, presentó tasas de pobreza de 28,1% y de pobreza extrema de 11,3%. Estos porcentajes son equivalentes a apro-



ximadamente 164 millones de personas, de las cuales cerca de 66 millones son considerados indigentes. El Gráfico VII, representa las cifras de pobreza para América Latina (19 países incluyendo Haití) donde se constata que desde 2002 hay una tendencia de reducción consistente tanto de la pobreza como de la pobreza extrema (eje principal), acompañada de períodos de crecimiento económico (eje secundario), con excepción del año 2009 debido a la crisis financiera mundial.

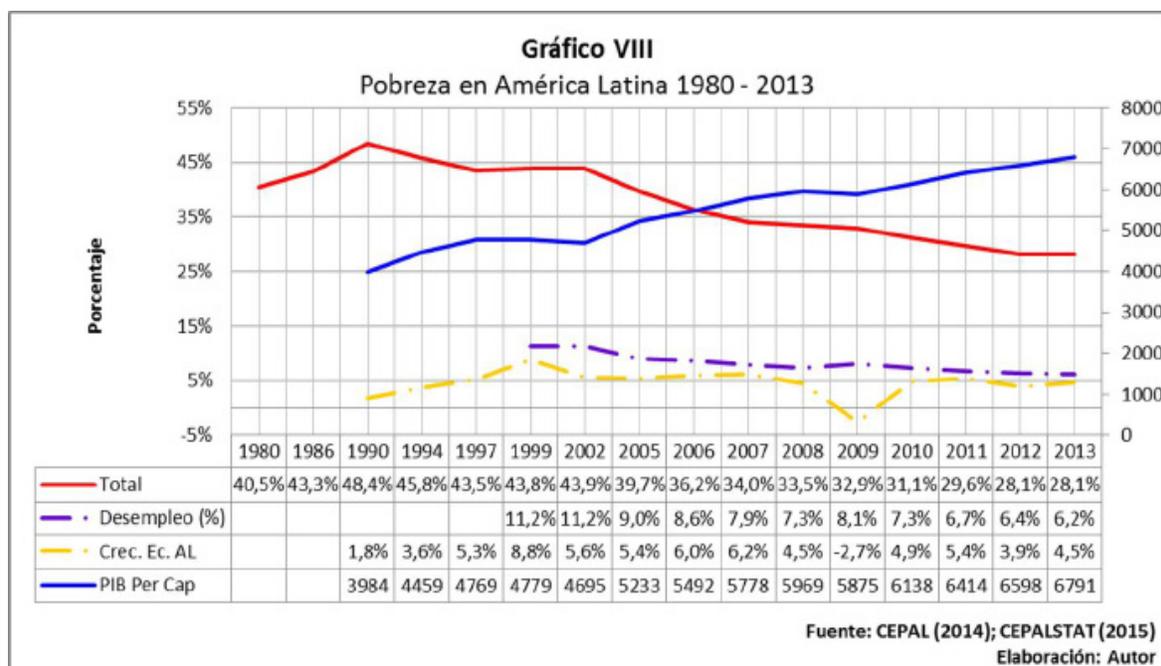
El año 2013 fue de recuperación del crecimiento de la economía mundial, los datos de la CEPAL para esos 19 países, reflejados en el Gráfico VIII, muestran que la tasa de crecimiento económico de América Latina fue superior a la del año anterior y estuvo acompañada de disminuciones constantes en las tasas de desempleo y un aumento del PIB per Cápita (en dólares, eje vertical secundario), que contribuyeron a la reducción de la proporción de personas pobres dentro de la población total de la región.

Las tendencias mostradas invitan, entre otras cuestiones, al análisis de la efectividad de los PTM y a cuestionar si la reducción de los indicadores se puede atribuir exclusivamente al aumento de los salarios. En caso de que esos programas muestren algún tipo de contribución a la reducción de la pobreza (y por lo tanto la reducción de la pobreza en los países evaluados no esté asociada únicamente al aumento de los salarios), se podría reflexionar y analizar acerca de la causa por la cual no han sido tan efectivos para combatir la pobreza extrema como sí lo son combatiendo la pobreza.



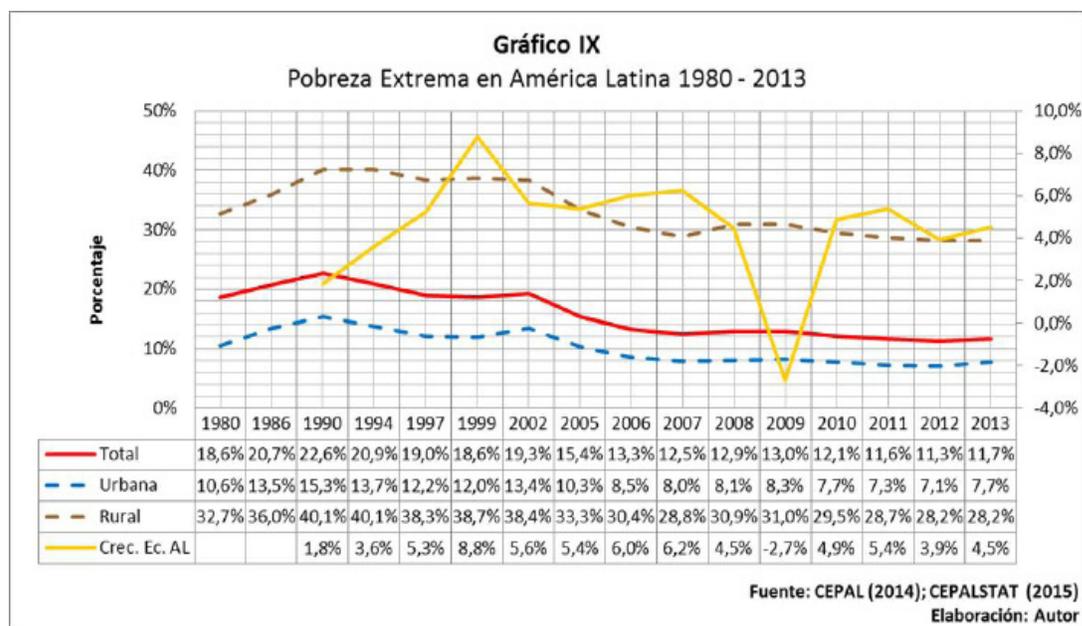
## 9. Resultados y críticas

Por todo lo anteriormente dicho, se espera que los PTC tengan un impacto directo en aspectos como educación, salud, pobreza y nutrición, gracias a que el componente de la transferencia monetaria aumenta y mejora el consumo de los hogares y el componente condicional apunta a mejorar el acceso a servicios de salud y educación.



Estas cifras también muestran un retroceso en el combate a la pobreza extrema, que alcanzó valores similares a los de 2011, lo que significa que, teniendo en cuenta el crecimiento demográfico, en 2013 aumentó el número de personas en situación de pobreza extrema.

Para 2014 la CEPAL previó que no habrían cambios significativos en los niveles de pobreza y pobreza extrema de la región, puesto que el crecimiento del producto por habitante sería similar o incluso menor que el presentado en 2013, tampoco se previeron reducciones considerables en las tasas de desempleo ni de inflación de la mayoría de los países. En cambio, en cuanto a los indicadores de pobreza extrema, se estimó un valor cercano al 12%, lo que, además de ser un retroceso del indicador, fue un aumento en el número de personas en esta condición.



Aunque en pocos casos se han detectado efectos negativos no deseados, como la reducción de la participación de adultos en el mercado laboral, y efectos positivos, como la disminución del trabajo infantil, éstos se observan cuando los programas están bien estructurados y focalizados, de forma que no creen desincentivos que conduzcan a los beneficiarios a preferir continuar en una situación de pobreza.

Para evaluar los resultados de los PTC en las áreas de salud y nutrición, los indicadores más comunes para medir la salud de los niños son la estatura y el peso por edad. Fiszbein y Schady (2009) mencionan que algunas evaluaciones han encontrado que los PTC contribuyeron al mejoramiento en la estatura y peso de los niños entre algunos grupos poblacionales, como también hay evidencia de que los beneficiarios de los programas tienen mejor estado de salud. Sin embargo, en varios países donde se han implementado PTC la desnutrición permanece alta.

Con respecto a la educación, los mismos autores sostienen que adoptando estos programas se evidencia un aumento en las tasas de escolaridad, dentro de las cuales se observa, además, que los niños beneficiarios que accedieron a la escuela gracias al programa, tienden a ser más pobres, en promedio, que aquellos que ya estaban matriculados. Pero las críticas están más relacionadas con el desempeño escolar de los beneficiarios, sobre lo cual los autores proponen dos interpretaciones. La primera, más optimista, es que los niños beneficiarios no parecen aprender menos que otros niños. La segunda, más pesimista, es que, a pesar de la transferencia, (de gran tamaño en algunos casos) que pudo haber resultado en aumentos en el gasto de

varios insumos para el aprendizaje tales como comida, libros o materiales escolares, los niños beneficiarios no aprenden más que los otros niños que van a la escuela sin estos beneficios.

Fiszbein y Schady refutan las críticas argumentando que la utilización de servicios de educación y salud puede ser vista solo como un resultado intermedio, puesto que el resultado final en el caso de la educación es un mayor aprendizaje por parte de los niños y jóvenes beneficiarios y, en consecuencia, la obtención de salarios más altos en la adultez. Así mismo, por medio del mayor uso de servicios de salud se da el mejoramiento de la salud de niños y adultos, reduciendo la mortalidad.

En mi opinión este tipo de críticas parten de un supuesto equivocado, que es pensar que una persona beneficiaria de un PTC va a aprender más o tendrá más capacidades por el simple hecho de recibir una transferencia que la persona que no la recibe. Este abordaje atribuye a los programas un objetivo que no se contempló inicialmente, el de la obtención de mejores resultados académicos por parte de los estudiantes. Por el contrario, el objetivo de aumentar la tasa de escolaridad parece estarse cumpliendo satisfactoriamente y la inclusión de un enfoque de género (como lo tienen algunos programas) redundando en un efecto positivo que es aumentar la tasa de escolaridad de las mujeres. Por lo tanto, para atender objetivos como el de mayor aprendizaje podría pensarse en la inclusión de incentivos para que los beneficiarios obtengan mejores resultados académicos o realizar reformas estructurales que mejoren la calidad de la educación en cada país.



Hay varias razones por las cuales los PTC pueden haber tenido hasta ahora efectos modestos en el “producto final” de la educación y la salud. Una posibilidad es que algunas restricciones importantes a nivel de los hogares no fueron abordadas por los PTC tal como están diseñados actualmente. Las restricciones a las que hacen referencia Fiszbein y Schady son prácticas inadecuadas de crianza, información inadecuada u otros factores dentro del proceso de educación y salud. Otra posibilidad es que la calidad de los servicios es tan baja, quizás especialmente para los pobres, que el simple aumento de su uso no garantiza grandes beneficios.

En ese sentido, el impacto de los PTC debería considerarse en relación con la eficiencia de las instituciones prestadoras de servicios de salud y educación propias de cada país. Así, se hace necesario entender que los PTC no pueden satisfacer todas las necesidades de un sistema de protección social, sino que tienen que ser parte de una estrategia nacional de protección social.

Así mismo, hay que identificar a quiénes están dirigidos estos programas, y comprender que, por lo tanto, sus posibles impactos están limitados a esa población. Por ejemplo, un solo PTC

como los que se mencionaron anteriormente no es la solución para todos los hogares pobres, pues no podría atender a poblaciones como ancianos pobres, hogares pobres sin hijos u hogares cuyos hijos están fuera del rango de edad establecido por el PTC (Fiszbein y Schady, 2009).

Propongo que el punto inicial de comparación de la población receptora de las transferencias debe ser consigo misma, entendiendo que existe un costo de oportunidad entre trabajar desde temprana edad o estudiar (gracias a la posibilidad real que otorga el PTC), que a la vez representa un costo de oportunidad para la sociedad de tener un ciudadano mejor calificado. Es importante crear grupos de control de los estudiantes beneficiarios dentro de las escuelas, no solo para comparar sus resultados con otros grupos poblacionales, sino para dar seguimiento a su rendimiento escolar.

## 10. Casos de estudio

Los casos mexicano y brasileño fueron resultado de procesos endógenos en cada país y no producto de la implementación (o podría llamarse importación) de una estrategia de otro país u organismo multilateral (Kerches da Silva Leite y Peres Dias, 2013). Las autoras exponen que las primeras experiencias municipales en Brasil son anteriores a la implementación del PTC mexicano Progresá en 1997, pero analizando la composición de los programas en sí, muestran que en el caso mexicano contemplaba desde sus inicios condiciones a las transferencias, lo que deja en evidencia que los programas, tal como son conocidos hoy en día, surgieron de un aprendizaje social partiendo de experiencias anteriores.

En Brasil remontan los orígenes del Programa Bolsa Família (PBF) a la presentación y aprobación en el Senado Federal, del Proyecto de Ley 80/1991 del senador Eduardo Suplicy, que proponía el Programa de Garantía de Ingreso Mínimo (PGRM por sus siglas en portugués), cuyo objetivo era beneficiar a todos los brasileños mayores de 25 años residentes en el país con una renta de 2,25 salarios mínimos (Kerches da Silva Leite y Peres Dias (2013) citan a Silva, 2007).

El contexto socio-político de aquella época favoreció enormemente el diseño e implementación de un PTC a nivel nacional en Brasil, puesto que se dieron importantes debates en temas como la seguridad alimentaria y la articulación entre ingreso mínimo familiar y educación, buscando combatir el hambre, la exclusión social y la pobreza y sus procesos de reproducción.

Estas autoras y Fiszbein y Schady (2009) destacan como antecedentes importantes para la formulación del PTC nacional de Brasil, las experiencias del programa estatal Bolsa Escola

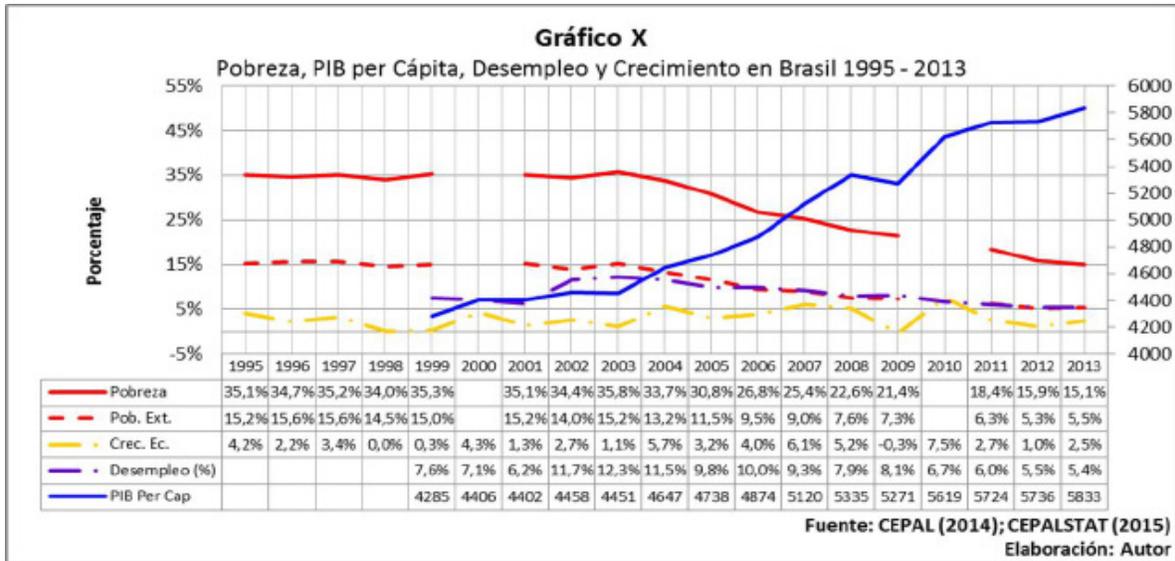
en Brasilia y de los PTC municipales de Campinas, Ribeirão Preto y Santos, que sirvieron para el aprendizaje de un grupo de técnicos y políticos municipales que, una década después, participaron activamente en el debate para la formulación del PBF.

Posteriormente, bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, se presentó una expansión de los programas que ya se venían implementando como el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil, el Bolsa Escola y el Bolsa Alimentação y, sobre todo, el Programa de Renta Mínima en la ciudad de São Paulo, que fue el modelo de renta mínima a seguir en Brasil, legitimado por técnicos del Banco Mundial y el BID, factor que a su vez incidió en que se priorizara el PBF en el primer gobierno del presidente Lula da Silva (Weyland, 2004) citado por Kerches da Silva Leite y Peres Dias, 2013).

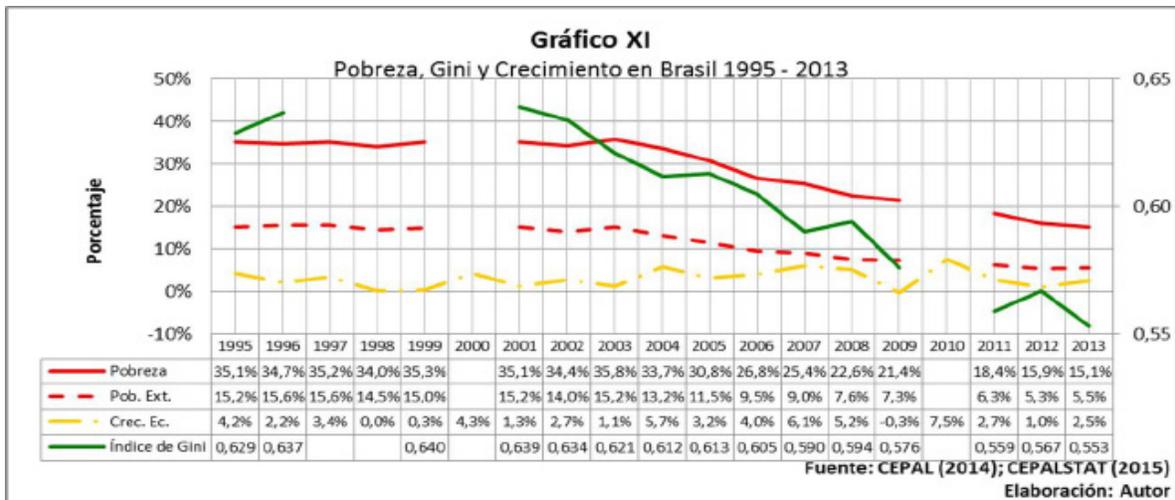
Las autoras sostienen que en la década del 2000 la implementación del PBF coincidió con la implementación de un modelo sistémico de asistencia social, conocido como el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) y fueron procesos de políticas sociales que se reforzaron, a pesar de que sus fondos provenían de distintas fuentes, a saber, el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS) para el SUAS y el Fondo de Erradicación de la Pobreza del que provienen la mayor parte de los recursos del Bolsa Família.

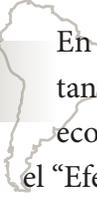
Las mismas investigadoras exponen que este PTC se ha mostrado como un programa en movimiento, en el cual las familias entran y salen constantemente, dependiendo de su condición social y que, por su parte, el SUAS, al conformar una red de cuidado adicional a la del PBF, inserta al PTC brasileño en una estrategia nacional (a diferencia del PTC mexicano), que para 2009 atendía alrededor de 11 millones de familias, según los datos de Fiszbein y Schady (2009).

Las cifras de que dispone la CEPAL reflejan la efectividad del PBF en la disminución de la pobreza y la pobreza extrema, que a partir de 2003 presentaron una sostenida tendencia a la disminución. El Gráfico X representa estas cifras además de otras que pueden influir en la variación del número de personas pobres como el PIB per Cápita, el crecimiento económico y el desempleo.



Por otra parte, el Gráfico XI compara el nivel de la distribución del ingreso utilizando el Coeficiente de Gini con los niveles de pobreza, pobreza extrema y crecimiento económico, mostrando logros en la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta, aunque Brasil aún se encuentre en niveles de desigualdad muy altos.





En México, el contexto social, político y económico en que se desarrolló el PTC fue bastante diferente del caso brasileño. En la década de 1990, México atravesó por una crisis económica por falta de reservas internacionales, cuyas repercusiones se conocieron como el “Efecto Tequila” y por una crisis política debido al levantamiento del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el Estado de Chiapas, que tenía una serie de demandas para la reivindicación de los pueblos indígenas y la población pobre, reclamando una mayor justicia social.

De acuerdo a Levy (2006) citado por Kerches da Silva Leite y Peres Dias (2013), estas condiciones significaron un ámbito propicio para el cambio, pues entraba un nuevo gobierno, había un clima político favorable y una acumulación de evidencias empíricas y experiencia administrativa, liderado por el presidente Zedillo que logró concertar una agenda de combate a la pobreza y junto a la Secretaría de Hacienda, reconoció en los cambios a ser realizados la oportunidad para centralizar el control del presupuesto de las políticas sociales.

Sin embargo, los desafíos del país eran muy grandes, pues los programas de asistencia social de la época carecían de una coordinación institucional y una focalización de la población adecuadas. Había alrededor de 15 programas de subsidios para la alimentación, a cargo de 10 secretarías y organismos distintos, que presentaban problemas administrativos, falta de coordinación entre los órganos ejecutores, mal direccionamiento de recursos y una dispersión demográfica de los beneficiarios (Kerches da Silva Leite y Peres Dias, 2013).

Así como para el caso brasileño hubo aprendizaje de iniciativas anteriores, los mencionados autores sostienen que la experiencia del Programa Nacional de Solidaridad Económica (Pro-nasol), entre 1989 y 1994, significó un aprendizaje endógeno para el caso mexicano en lo referente a la priorización de la población pobre e indígena, con énfasis en la descentralización y en la participación de las comunidades y el aumento al presupuesto destinado al desarrollo social. De igual forma, el componente Niños en Solidaridad, con el cual se ofrecían becas a los niños pobres que asistieran a la escuela, significó un antecedente importante para el diseño del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

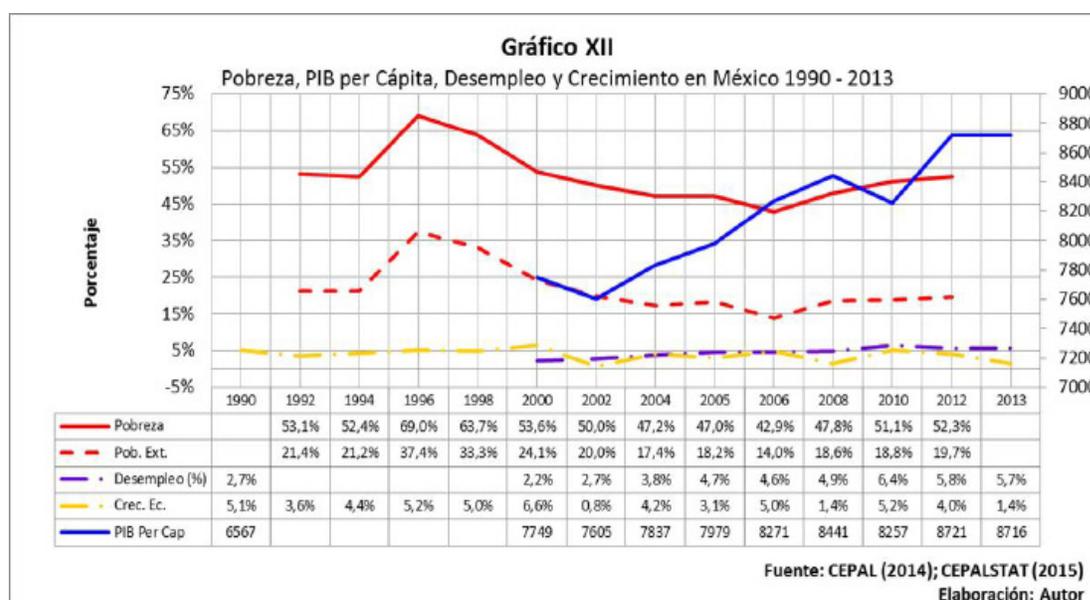
Luego, en 1997 se diseñó el PTC mexicano Progresá (posteriormente Oportunidades y actualmente Prospera), con una concepción intersectorial que se enfocaba en la acumulación de capital humano garantizando el acceso a los derechos de salud, educación básica y alimentación adecuada, para romper con el ciclo de transmisión de la pobreza, de acuerdo a Fonseca y Viana (2007) citados por Kerches da Silva Leite y Peres Dias (2013).

Este programa, que pasó a llamarse Oportunidades en 2001, comenzó aproximadamente con

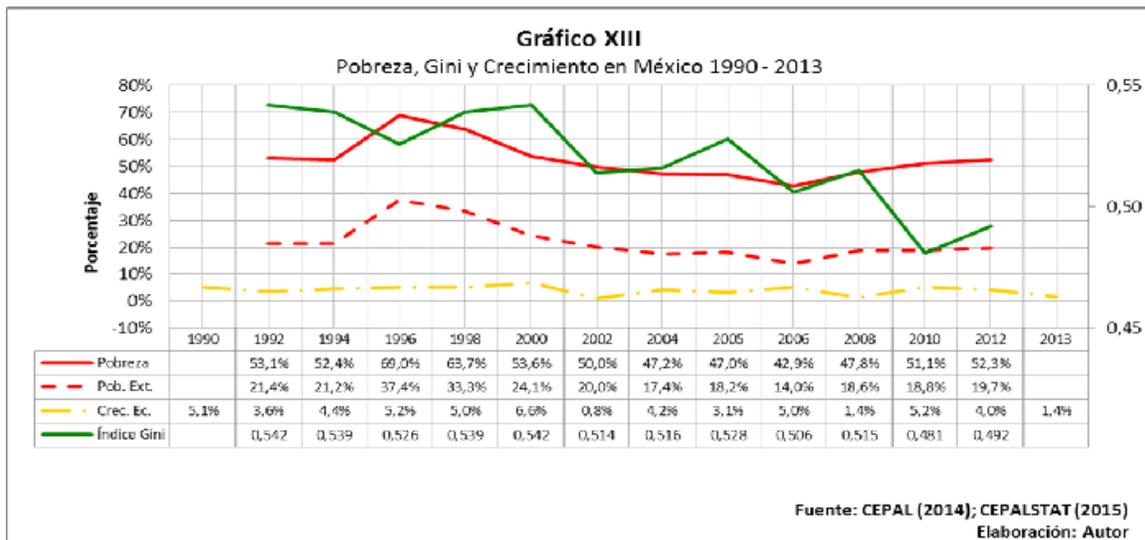
300.000 hogares beneficiarios en el 97 y para 2009 cubría aproximadamente cinco millones de hogares. Fiszbein y Schady (2009) sostienen que hay dos factores que hacen del PTC mexicano un programa ejemplar: el amplio número de información recolectada para evaluar su impacto, que además es de dominio público, y el esfuerzo por exponer a los padres a nueva información y prácticas al incluir como condición a las transferencias su participación en las llamadas “pláticas”.

Finalizando el año 2014, el presidente Enrique Peña Nieto anunció el cambio de nombre de Oportunidades a Prospera, aduciendo los bajos resultados del programa y sus limitaciones, a pesar de las crecientes inversiones de recursos en el mismo. Por esto, el gobierno mexicano busca mejorar la coordinación interinstitucional y ampliar el programa a becas para estudios técnicos y universitarios, ofreciendo además acceso a educación financiera, ahorro, seguros y crédito y acceso prioritario a 15 programas productivos.

Los Gráficos XII y XIII representan la evolución de la pobreza y pobreza extrema en México para los años en que la CEPAL tiene información disponible, comparados con el nivel de desempleo, crecimiento económico, distribución del ingreso (por Coeficiente de Gini) y PIB per Cápita. Para el caso mexicano el balance es desalentador, pues a pesar del crecimiento constante del PIB Per Cápita y en concordancia con las declaraciones del presidente Peña Nieto, la pobreza se sitúa en niveles muy cercanos a los de hace dos décadas, y desde 2006 se ha observado un aumento en el porcentaje de población pobre.



Con respecto a la desigualdad en la distribución del ingreso, se puede observar en el siguiente gráfico que la sociedad mexicana ha presentado constantes reducciones en el Coeficiente de Gini, una sociedad cada vez más equitativa en la distribución del ingreso que la brasileña, no obstante, los niveles de concentración del ingreso aún son altos.



Por lo tanto, los resultados del programa Prospera (antes Oportunidades) son cuestionables en lo referente a la reducción de los niveles de pobreza, no obstante, pienso que valdría la pena evaluarlo con un indicador de pobreza multidimensional, como el que propone la CEPAL, pues sus fortalezas están más vinculadas a las tasas de escolaridad, salud y nutrición.

## 11. Preguntas por responder

Reconociendo que los PTC son programas en constante evolución, Kerches da Silva Leite y Peres Dias (2013) plantean una serie de preguntas y retos para el diseño de los PTC, que a mi juicio no han perdido vigencia y resultan muy pertinentes: ¿Debería complementarse el énfasis en la ampliación de la oferta de servicios con esfuerzos para mejorar la calidad de los mismos? ¿Debería cambiarse el rango o la definición de las condiciones, por ejemplo, para recompensar el desempeño en lugar de, o además de, el simple uso del servicio? ¿Qué se puede hacer para asegurar que los jóvenes que envejecen fuera de los programas con un componente de auxilio escolar consigan empleo o una mayor formación? ¿Cuál debería ser el balance entre seleccionar niños más o menos jóvenes?

Para responder a estas preguntas, algunos países están realizando ajustes a los diseños iniciales de sus programas o están adoptando los cambios exitosos de otros. Como se mencionó en las secciones anteriores, algunos retos u oportunidades de los PTC pueden ser las reformas

para mejorar la calidad de los servicios sociales o la inclusión de incentivos al desempeño de los beneficiarios en áreas como educación o nutrición, que están comenzando a ser exploradas en programas estadounidenses como Opportunity NY y Spark en Nueva York o Capital Gains en Washington.

Me gustaría terminar este ensayo con una frase tomada de Fiszbein y Schady: Proporcionar a todos los ciudadanos de un país igualdad de oportunidades es un objetivo político importante y las TMC han ayudado a nivelar el campo de juego entre los ricos y los pobres”.

## Bibliografía

Acemoglu, D. S., Johnson, S., Robinson, J. (2001). "Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *The American Economic Review* Vol. 91 No. 4. American Economic Association EE.UU.

Bardhan, P. (1984) *Land, Labor, and Rural Poverty: Essays in Development Economics*. Columbia University Press, New York.

Birdsall, N. y Londoño, J. L. (1997) "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction". *The American Economic Review* Vol. 87 No 2. American Economic Association. EE.UU.

Bourguignon, F. (2004) *The poverty-growth-inequality triangle*. Paper prepared for a Conference on Poverty, Inequality and Growth. Paris.

Carter, M. y Zimmerman, F. (2000) "The dynamic cost and persistence of asset inequality in an agrarian economy". *Journal of Development Economics* Vol. 63 No. 2. Ediciones Elsevier, Amsterdam.

CEPALSTAT – Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Disponible en [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2014) *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-de-america-latina-2014>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2013a) *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/51769/PanoramaSocial2013.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2013b) *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2004) Una Década de Desarrollo Social en América Latina, 1990 - 1999. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2382/S2004000\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2382/S2004000_es.pdf?sequence=1)

Deininger, K., y Olinto, P. (2000) Asset Distribution, Inequality and Growth. Policy Research Paper 2375. Banco Mundial. Washington, D.C.

Fiszbein, A., y Schady, N. (2009) Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. World Bank Policy Research Report 47603. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0Cond101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1>

Gallego, L. D. (2010) Acercamiento al problema social de la pobreza. De las nociones de pobreza a los mecanismos causales. Recuperado el 7 de Julio de 2013 de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/revistraso/article/viewFile/5277/4638>

Fondo Monetario Internacional. IMF Data Mapper, Disponible en: <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

Kerches da Silva Leite, C. y Dias Peres, U. (2013) Acercamiento al problema social de la pobreza. De las nociones de pobreza a los mecanismos causales. Recuperado el 7 de Abril de 2015 de [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=936&dir=ASC&order=name&limit=5&limitstart=0](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=936&dir=ASC&order=name&limit=5&limitstart=0)

Madariaga, A. (2009) “Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades.” CEPAL – GTZ. Mimeo. Recuperado el 12 de Abril de 2015 de <http://www.cepal.org/ddp/noticias/paginas/7/37567/sesiondesafiosptc.pdf>

Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2012) Pobreza y Desigualdad Informe Latinoamericano 2011. Santiago de Chile: Fyrma Gráfica. Disponible en <http://informelatinoamericano.org/wp-content/uploads/2014/03/2011-INFORME-LATINOAMERICANO-COMPLETO.pdf>

Rodríguez, C. (2011) Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/S1100854\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/S1100854_es.pdf?sequence=1)

Sen, A. (1976) Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econometrica*, Vol. 44, No. 2 (Mar., 1976), pp. 219-231. Recuperado el 12 de Julio de 2013 de <http://www.jstor.org/stable/2662838>

Sen, A. (1984) The Living Standard. *Oxford Economic Papers, New Series*, Vol. 36, Supplement: Economic Theory and Hicksian Themes (Nov., 1984), pp. 74-90. Recuperado el 12 de Julio de 2013 de <http://www.jstor.org/stable/2662838>