



SEMINARIO REGIONAL LA CONTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES AL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Santiago de Chile, 8-9 de septiembre de 2008 (CEPAL, Sala Celso Furtado)

NOTA SOBRE LAS INTERVENCIONES DE LOS PARTICIPANTES¹

Día 1 (8 de septiembre)

- **Inauguración**

Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva, CEPAL

- El seminario aparece como oportuno: el 25 de septiembre tendrá lugar una reunión de alto nivel sobre los objetivos de desarrollo del Milenio en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. El objetivo de la conferencia en este contexto es dar una visión actualizada sobre los avances en América Latina y evaluar los programas sociales implementados por los distintos países, especialmente los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC).
- Las metas del Milenio propuestas por las Naciones Unidas no son suficientes y sólo representan un mínimo que debemos alcanzar. Sin embargo, permiten entrar en una dinámica que sirve para mejorar la situación de los más vulnerables en el mundo.

Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL

- La conferencia aborda dos temas: las metas del Milenio por un lado, y los programas sociales de los países por el otro. El trabajo consiste en ver el impacto de estos últimos sobre las metas, con un énfasis particular en los PTC.
- Los PTC han sido exitosos particularmente porque han permitido construir sinergias entre diferentes metas, de salud, educación, empoderamiento de la mujer, etc. Sin embargo no son perfectos ni suficientes para explicar la disminución de la pobreza en América Latina.

¹ Esta nota fue preparada por Ignacio Elzo y Berengere Ruet.



- Hoy América Latina enfrenta nuevas sombras que ponen en riesgo incluso a los que habían logrado salir de la pobreza, siendo la inflación de los productos alimentarios la mayor amenaza.
- Hay que pensar los programas sociales y los PTC en términos de derechos de las personas y entender de qué manera forman parte de un pacto social.

Cristina Aldama, Coordinadora General de la Cooperación Española en Chile, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

- AECID ha cooperado con CEPAL desde 1992 y particularmente en los años 2006 a 2008. Comparte los mismos objetivos: mejorar las condiciones de los hombres y mujeres de América Latina. En particular el objetivo de la AECID es que los países latinoamericanos logren las metas del Milenio.
- Por eso la agencia pretende contribuir a fortalecer la democracia y la cohesión social, a través de programas bilaterales con los gobiernos, y desde 2004 una acción multilateral activa, dinámica y estratégica.

- **Avances hacia la reducción a la mitad de la extrema pobreza en América Latina**

Arturo León, Consultor CEPAL

Arturo León presentó los dos primeros capítulos de su informe, *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*, que tratan de las observaciones y de los factores que parecen haber influido en la reducción de la pobreza.

- El primer capítulo da testimonio de un progreso regional importante, sobre todo en la reducción de la pobreza extrema. América Latina en su conjunto alcanza la meta del Milenio en cuanto a la reducción de la pobreza y de la indigencia. Sin embargo, el análisis revela diferencias significativas entre los países. Los países más pobres han tenido resultados menores, especialmente en la reducción de la pobreza total. El análisis se basa en el estudio de cinco dimensiones: el lugar de residencia (rural o urbano), el clima educacional, el sexo del jefe de hogar, la etapa del ciclo de vida y el origen



étnico. Estas cinco dimensiones representan brechas importantes en cuanto a la evolución de la pobreza y deberían ser un punto de insistencia para las políticas sociales.

- El segundo capítulo se centra en el estudio de los factores que han influido la reducción de la pobreza. Aquí el análisis pretende salir de la visión macroeconómica que vincula el crecimiento económico con la disminución de la pobreza, para estudiar los factores micro-económicos que han contribuido a esta tendencia. La conclusión es que el bono demográfico y el cambio en la estructura del hogar han tenido más efecto que el crecimiento económico, lo que matiza el optimismo en cuanto a las observaciones. El aumento de la tasa de ocupación global del hogar, la disminución del tamaño de los hogares, el ingreso creciente de las mujeres en el mercado de trabajo, y el aumento de los ingresos no laborales han sido factores importantes. Ahora bien, no hubo un aumento significativo de los ingresos laborales por ocupado, lo que según el autor es bastante preocupante.

Juan Carlos Feres, Unidad de Estadísticas Sociales, División de Estadística y Proyecciones Económicas

La heterogeneidad destacada por el informe de Arturo León, es preocupante. Aún en los países que han cumplido con la meta de disminución de la pobreza promedio, hay grupos poblacionales que quedan al margen del progreso. Estos elementos deben ser destacados en contraste con los elementos positivos porque son esenciales, no sólo para las metas del Milenio, sino sobre todo para el bienestar de la población en su conjunto. Asimismo, Juan Carlos Feres evocó brevemente las dificultades metodológicas del estudio: existen problemas en los análisis basados en encuestas de hogares, problemas de definiciones (rural/ urbano, del jefe de hogar, etc.). Finalmente abordó el tema de las elasticidades: el vínculo entre crecimiento económico y pobreza permite evaluar la calidad del crecimiento, sin embargo no es una variable estable ya que a veces el aumento del PIB no influye mucho en el ingreso de los hogares, por ejemplo cuando está absorbido por el Estado.

Diana Alarcón, PNUD

- El primer punto es la idea, bien evocada en el informe de Arturo León, que es indispensable considerar la desigualdad en los análisis sobre la situación social en América Latina. El ejemplo de



las poblaciones indígenas, utilizado en dicho informe demuestra que la reducción de la pobreza extrema ha sido más lento y es un problema que los programas sociales no han logrado abordar.

- En segundo lugar, insistió en el tema de la relación entre crecimiento económico y pobreza para afirmar que en América Latina no se ha registrado una correlación estrecha. Un tema central en la agenda de desarrollo en la región es cómo fortalecer esta relación entre crecimiento económico y disminución de la pobreza.

- Finalmente evocó un trabajo del CIP (Centro Internacional de Pobreza) que muestra como ha sido el aumento de los ingresos no laborales (remesas y los programas de ayudas condicionales), los que explican en gran parte el aumento de los ingresos de los hogares. Sin embargo, no se registra una mejora significativa en la inserción laboral de los más pobres. El trabajo del CIP muestra que en periodos de crisis económicas la tasa de ocupación en los hogares más pobres tiende a aumentar, probablemente como parte de su estrategia de supervivencia. El estudio citado demuestra que los mercados laborales en América Latina no están funcionando como ejes de reducción de la pobreza.

Debate (Moderador: Simone Cecchini, División de Desarrollo Social, CEPAL)

Los temas principales destacados en el debate fueron los siguientes:

- El trabajo informal como núcleo de la política social. Hay una necesidad de análisis más profundo para incorporar esta dimensión, poco desarrollada en el informe.
- La sustentabilidad de los programas, que tiene mucho que ver con factores políticos, ya que depende esencialmente de los recursos y de la persistencia de los gobiernos.
- El tema del racismo oculto y otras formas de discriminación. Sin embargo se notó también la dificultad de medirlas.

- **Contribución de los programas sociales a la reducción de la pobreza**

Arturo León, consultor CEPAL

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) tienen dos rasgos comunes:

- pretenden mejorar la situación de los más pobres;



- pretenden también actuar en las capacidades y el desarrollo del capital humano para augurar un progreso a largo plazo autosustentable.

Los cambios principales en cuanto a los programas tradicionales de lógica asistencial son:

- la intervención sobre las causas de la pobreza a fin de evitar la reproducción intergeneracional;
- el acceso a la institucionalidad pública;
- el énfasis en el cambio de actitud de las personas.

Se notan diferencias en cuanto a la cobertura y a los recursos dedicados a los PTC en cada uno de los países. En general la cobertura ha aumentado y es bastante alta respecto de la población que pretende abordar la meta. Brasil y México se distinguen con altas tasas de cobertura. Aunque los recursos destinados a los PTC son en general reducidos, las transferencias han sido significativas en varios países y han ayudado a la reducción de la indigencia y de la brecha de pobreza.

Los aportes principales de los PTC son:

- Disminución de la pobreza;
- Aumento de la tasa de matrícula y de la asistencia escolar;
- Mejoras en salud y alimentación;
- Reducción parcial del trabajo infantil;
- Empoderamiento y autonomización de las mujeres;
- Incorporación de las familias pobres a la protección social y a los servicios públicos.

Sin embargo, los PTC presentan varios problemas/ límites:

- Una cobertura todavía bastante baja en su conjunto;
- La poca claridad en las condiciones para integrar y mantenerse en los programas;
- La centralidad de la mujer, que puede llevar a una sobrecarga de trabajo;
- El poco impacto sobre las desigualdades de distribución de ingreso;
- La falta de coordinación sectorial e institucional;
- La falta de evaluación sobre el impacto de los programas.

Fabio Veras Soares, International Poverty Center

Los principales puntos de crítica en cuanto al abordaje del informe fueron:



- El origen de los PTC: el informe pone el énfasis sobre la crisis de los años ochenta y la respuesta de los programas en términos de “manejo de riesgo social”. Sin embargo los orígenes son más heterogéneos (ejemplo Mexicano de *PROGRESA*). Además el informe no insiste en el rol del BID y del Banco Mundial en la difusión de estos programas.
- El informe tiende a oponer asistencia y PTC como dos alternativas separadas. Sin embargo, hay que ver la asistencia como un derecho humano, en este sentido debería ser automática. Los PTC complementan la lógica asistencial, pero tienen también un rol muy importante.

Futuro de los PTC:

- Su inserción en la política social global;
- El enfoque de derechos para luchar contra la subcobertura;
- El problema de la vulnerabilidad;
- El problema de la calidad de la educación;
- Finalmente en relación a este punto, la cuestión de la generación insuficiente de empleos para responder al aumento del nivel educativo, lo que no puede ser logrado por los PTC sino por otras políticas públicas.

José Fernando Arias, DNP, Colombia

- Hay que reconocer mejoras estructurales importantes de largo plazo gracias al esfuerzo desarrollado por muchos países para llegar a las poblaciones más pobres. En el caso de Colombia, los PTC fueron primero pensados como medidas de corto plazo para luchar contra la crisis y sólo después se convirtieron en programas de largo plazo para luchar contra la pobreza. En este país han logrado un impacto positivo, especialmente en cuanto al desarrollo de capital humano.
- Sin embargo, no se puede sobredimensionar el efecto de estos programas y hay que integrarlos a una estrategia global de lucha contra la pobreza, ya que la filtración y la exclusión de grupos de la población siguen siendo puntos problemáticos.
- El problema del vacío en las evaluaciones de los PTC y de las políticas sociales en general fue de nuevo evocado como una falla importante.



- Finalmente enfatizó en la cuestión de la sustentabilidad y del financiamiento. Cuando los recursos son limitados esto puede traducirse en el sacrificio de otros gastos para financiar los PTC. La cuestión entonces es: “¿cuánto se va a gastar en estos programas y en lugar de qué?”, con el evidente riesgo del clientelismo.

Debate (Moderador: Andrés Fernández, División de Desarrollo Social, CEPAL)

Tres puntos principales fueron debatidos:

- La condicionalidad plantea un punto moral ya que por definición es exclusiva: ¿Derechos vs. Focalización? Por otro lado la condicionalidad es un medio de generar una co-responsabilidad entre el Estado y las familias.
 - La tendencia a sobredimensionar los efectos de los PTC: el análisis no considera todas las variables. Hay una necesidad de utilizar nuevos indicadores para evaluar la sustentabilidad de los programas.
 - En relación con este punto también hay un problema en cuanto al mejoramiento de la educación y de la salud: el acceso a los servicios mejora pero si no mejora su calidad los efectos positivos serán menores.
- **Estudio de caso: Argentina**

Guillermo Cruces, Consultor CEPAL

- Repaso histórico de programas sociales : años 80, Plan Trabajar, Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD).
- Balance: logros sobre pobreza, capital humano y redistribución. Sin embargo, hay problemas y límites: contraprestación laboral, desincentivo al empleo formal, derecho sólo para los desocupados y cobertura baja.
- Con los nuevos programas, y la continuidad del PJJHD, el gobierno se aproximó a la política de sostenimiento de ingresos de manera independiente al surgimiento de éstos en épocas de emergencia económica.



- El futuro se encuentra en el PFG (Programa Familias Generalizado) y el Plan Seguro. Se ha confiado en la creación de encuestas de percepción para saber si se debe seguir con los planes. La percepción en general es positiva sobre los programas.
- Conclusión: los PTC en Argentina representan una oportunidad histórica de consolidar una red de protección social permanente. El Plan Familias está bien, pero falta mejorar la cobertura. La idea es que no sólo los beneficiarios del programa PJJHD sean beneficiarios. La ampliación de esta cobertura, es posible a un relativo bajo costo.

Luís Di Pietro, Consejo nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Argentina

- Primero, este es el primer trabajo que pone los problemas de transferencias condicionadas en la agenda política.
- Segundo, en la Argentina se está alcanzando, gracias a los programas alimenticios, de ingresos y de subsidios, atacar, para el año 2015, el núcleo duro de la pobreza (se ha bajado de un 40% en los años 90, a un 20,8% para el año 2008).
- Falta, sin embargo, hacer una revisión a los programas de asistencia primaria de salud, donde, por ejemplo, se puede ver que el índice de mortalidad materna por abortos está cerca del 30%. Además, tenemos que reforzar los temas de aguas y viviendas, donde se necesita un incremento fuerte en materia de inversión.
- Si bien el Plan Jefes tuvo fallas conceptuales y de ejecución, el hecho de que llegamos a cerca de 2 millones de prestaciones mensuales, nos permite consolidar el programa como uno de los PTC que más ayuda entrega a proteger la población indigente del país.
- Aun cuando los PTC no se encuentran en el centro de la discusión en materias de política social y pública en la Argentina, donde el empleo y el mercado del trabajo si son el eje central, la idea es aprovechar el momento de abundancia que atravesamos como país, para así tratar la desigualdad de los activos y de los ingresos como problemáticas de alto impacto.

Debate (Moderadora: Nieves Rico , División de Desarrollo Social, CEPAL)



- El centro de la discusión se encuentra en definir la importancia que existe entre los conceptos de inclusión y exclusión de nuevos beneficiarios al programa Jefes, que estuvo con funcionalidad completa hasta el año 2002, y que hoy se representa a través del programa Familias.

- **Estudio de caso: Ecuador**

Mariana Naranjo, Consultora CEPAL

- Objetivo principal del estudio: proporcionar un análisis reflexivo y empírico de los programas sociales en el avance hacia el cumplimiento de las metas del Milenio.
- Contexto de la política social: la principal tendencia, es que las metas del Milenio se han asumido como el objetivo central de la política social en Ecuador. Se ha podido ver una lógica de legitimación social de los gobiernos, a través de la creación de programas de asistencia social, y a través de la entrega de beneficios sociales universales permanentes (salud-educación).
- Estrategia utilizada en la aplicación de los PTC: transferencias monetarias y no monetarias.
- A raíz del incremento del PIB en los últimos años, se ha podido apreciar un aumento del gasto social global con tres rasgos principales: intervención tradicional, transferencias monetarias pero no como componente de política social principal y sin condicionalidad, y una inversión en asistencia social pero marginal.
- Avances hacia ODM: sólo las metas 5 y 8 han visto avances significativos. En cuanto al resto de las metas propuestas, ninguna otra ha mostrado avances, con lo que podemos concluir que es muy probable que Ecuador no logre alcanzar la consecución de todas las metas para el año 2015. Esto en parte, se debe a la modesta contribución de los PTC.
- Al existir tantos obstáculos, debido al modesto aporte de capital total entregado a los PTC, se erigen como principales desafíos, el conseguir una adecuada selección de beneficiarios que accedan a los programas, así como también se avizora como vital, el asegurar un financiamiento adecuado para poder superar los problemas.

David Alomía, Programa de Protección Social, Ecuador



Su intervención se desarrolló alrededor de cuatro puntos:

- **Histórico:** la acción social pública ha sido reciente. Antes, la acción social era realizada con aportes de privados, y era pensada como complementaria y focalizada, no como política social global del Estado.
- **Gasto social en Ecuador:** deficiencia y falta de equidad. No hay acceso al gasto social para los sectores más pobres. Los servicios públicos (educación y salud por ej.) son de mala calidad. La inversión disminuye, los programas son mal diseñados. Al final, el gasto beneficia sólo a los más ricos.
- **Metodología:** Existen importantes límites en las encuestas y variables de comparación, pero por lo menos, entregan una aproximación bastante cercana en cuanto a lo que se quiere saber.
- **Desafíos:** Implementación completa del Bono de Desarrollo Humano, a través de tres ejes de intervención: Primero, garantizar un consumo mínimo, segundo, mejorar la capacidad de la madre y su inclusión económica, y, tercero, mejorar los mecanismos de diseño y aplicación de los programas.

Debate (Moderador: Ernesto Espíndola, División de Desarrollo Social, CEPAL)

- Ingresos laborales vs. programas condicionados.
- Debilidad institucional: no existe un adecuado sistema de evaluación de las políticas y de los PTC. Quienes administran los PTC, no entienden bien el problema que se está atacando, lo cual impide mejorar el gasto social.
- Se necesita un cambio radical: salir del asistencialismo, se necesitan programas que entreguen mayor compensación y focalización. Hay que generar capacidad, potenciar las familias. Si no se generan estrategias mejores, o más adecuadas, pocas inversiones tendrán efectos significativos.

Día 2 (9 de septiembre)

- **Estudio de caso: Uruguay**

Andrea Vigorito, Consultora CEPAL



- En primer lugar, de la posición de Uruguay en cuanto a los ODM y a las metas nacionales, se puede decir que se ha tenido buenos resultados. Se logró imponer metas nacionales más ambiciosas de erradicación de la indigencia y de reducción a la mitad de la pobreza. A pesar de esto, el país ha enfrentado dificultades en cuanto a esta meta, debido a la crisis económica del 2001. En materias de educación, las metas para el nivel primario se han cumplido, pero hay problemas para mantener los jóvenes en el secundario.
- En segundo lugar, en relación con las políticas de transferencias públicas, en 2005 se decidió elaborar el programa PANES, pensado como plan de emergencia. Este fue prolongado y la cobertura fue extendida. En 2008, el país ha implementado el Plan de Equidad que finaliza el PANES y lo ajusta con varios cambios que aumentan aún más la cobertura.
- Finalmente Andrea Vigorito terminó con unas observaciones sobre los logros de estos programas y las preguntas que surgen para mejorarlos. El PANES y el plan Equidad han permitido un aumento significativo de la cobertura para las familias más pobres, y una reducción importante de la indigencia. Sin embargo, las metas nacionales de educación y de reducción de pobreza todavía no son alcanzadas, y el efecto sobre las desigualdades es reducido. En cuanto a estos problemas, las respuestas principales son: enfatizar las políticas hacia el sistema de educación, sobre todo en el secundario; mejorar la cobertura, tanto en su extensión, como también en una profundización de la red, y, probablemente, un aumento en el valor de las transferencias.

Jorge Campanella, Programa Infamilia, MIDES, Uruguay

- Un tema de importancia para los programas de transferencias, es el problema de la información. En el caso de Uruguay, el PANES ha requerido una estrategia social de terreno muy importante, ya que antes de ello, las encuestas de hogares tenían alcance bajo y el censo tenía ya muchos años.
- Otro problema es el de la falta de coordinación entre los programas sociales, lo que puede conducir a situaciones de competición y contradicciones.
- Finalmente, los programas sociales no son equivalentes a los programas de transferencia ni pueden ser remplazados por ellos. Los programas de transferencias tienen que ser integrados en



una red amplia de programas sociales que se vinculan con los derechos, la infancia, la educación, la salud.

Debate (Moderadora: Alicia Leiva, Consultora CEPAL)

El punto principal del debate, es el tema del gasto social y del dialogo interministerial. En efecto, el gasto social ha aumentado en Uruguay para los programas sociales, y el Plan de Equidad ha aparecido como una experiencia interesante que ha conseguido alinear programas distintos, en una estrategia más global y cooperativa entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Desarrollo, para llegar a una coordinación sectorial.

- **La experiencia de los gobiernos, ONG y académicos (1)**

Luís di Pietro, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Argentina

Puntos Principales de discusión:

- Los programas deben centrarse en el desarrollo humano, la persona y la familia.
- Se debe realizar un ejercicio efectivo de los derechos humanos.
- Se debe prestar especial atención a las asimetrías que se generan, a nivel regional, al analizar los conceptos de inclusión y cohesión social.
- Debe existir una integralidad de la intervención y abordaje territorial de las políticas sociales.
- El trabajo, debe ser considerado como eje de inclusión por excelencia, es el principal factor para la baja de la pobreza, gracias al dinamismo del mercado laboral en la región.
- Ha habido un crecimiento sostenido de las pensiones no contributivas, se han duplicado (incremento de los montos y de la cobertura).
- Existen aun ciertos problemas estructurales en la Argentina, específicamente, el mas importante es el de la inequidad de la distribución de los activos, y, además, que la pobreza y la indigencia han mantenido sus niveles.

Rodolfo Delgado, Asesor de participación ciudadana, Nicaragua



- Denominador Central: Desigualdad.
- Propuesta: Modelo del Poder Ciudadano. Postula la superación de la pobreza, implementando un modelo alternativo, de desarrollo más justo, donde el pueblo logre recuperar el liderazgo del Estado. Pretende pasar de un modelo de dependencia a externa, a un fortalecimiento de la soberanía, donde exista asistencia humana y equidad social.
- Hay una imperiosa necesidad de cambio. El modelo económico neo-liberal es inviable, la explotación irracional de recursos y el riesgo planetario así lo confirman. Existe una concentración de las riquezas en unas pocas manos, lo que ha generado una serie de injustas relaciones comerciales. Se debe transformar la estructura de poder, y así poder llegar a crear el Poder Ciudadano.
- No se ha cumplido con lo acordado en el Protocolo de Kyoto, por lo que tenemos que buscar la supervivencia y la realización de los seres humanos bajo el resguardo de un nuevo modelo.
- Mejor tener una buena política social global que multiplicar los programas y políticas compensatorias.
- Se busca aspirar (año 2009), a mejorar la calidad en salud y en educación.
- Programa Social (hacia el bienestar y la equidad social): Sistema Nacional para el Bienestar Social. Crear en la ciudadanía una conciencia sobre la práctica real y el ejercicio de sus derechos, a recuperar valores transformadores de la cultura, con optimismo, dignidad en el trabajo y desarrollo humano de las familias. Se busca recuperar los derechos, a través de una identificación de los ciudadanos con sus deberes y derechos, social e individualmente. Finalmente, se deben recuperar y expandir las capacidades humanas, trabajar con una totalidad integradora y asumir el desafío de la libertad.

Jorge Madrid y Artinelio Hernández, UDELAS, Panamá

- Desde 1997, en Panamá comienzan a levantar encuestas de hogares para medir la pobreza.
- El caso específico de su estudio es la pobreza indígena rural.



- Las políticas sociales, atienden a grupos vulnerables, tales como la población indígena, las familias más pobres, los discapacitados y la población femenina. Actualmente, la pobreza indígena está cerca del 98%.
- Experiencia del Consejo Nacional de Desarrollo Indígena.
- Se crean comunidades indígenas para dar oportunidad a aquellos más desposeídos. Comienzan a aplicar políticas sociales pro-reducción de la pobreza, buscando generar empleo de calidad y oportunidades laborales, una distribución más equitativa de las riquezas nacionales, a través de una instrumentalización de programas focalizados de subsidios directos.
- Se crea la Red de Oportunidades (programa de transferencias monetarias condicionadas), de acción estatal. Se realiza un balance de las políticas sociales aplicadas, y se busca identificar, en sus programas, la existencia de exclusión y desigualdad hacia la población indígena, de manera tal, que se pueda conseguir la integración de la población indígena al mercado laboral. La instrumentalización se hace a través de encuestas y grupos focales aplicados a las comunidades, realizando así un muestreo por conveniencia, a población indígena de más de 18 años.

Debate (Moderadora: Alisson Silva, División de Desarrollo Social, CEPAL)

- El debate se concentra en torno a ciertas interrogantes sobre como mejorar el dinamismo del mercado del trabajo para combatir la pobreza, y sobre como es posible reemplazar con tarjetas alimentarias las transacciones monetarias.
- Frente a estas interrogantes, las respuestas son las siguientes. Frente a lo que respecta al dinamismo del mercado del trabajo, es fundamental un aumento en el valor de commodities. También debe haber mayores exportaciones, ya que el ingreso de divisas ayudan a incrementar los dineros fiscales. Finalmente, se deben generar condiciones ad-hoc para que el dinamismo sea completo, es decir, para reactivar y regenerar el mercado, debe haber una mano de obra primaria intensiva, etc.
- Sobre lo que respecta a las tarjetas alimentarias, la respuesta es la siguiente: es más fácil ocupar la tarjeta alimentaria en supermercados y tiendas, antes que obligara a la gente a ir al



banco a realizar los cobros de los depósitos, hace menos engorroso el proceso de adquisición de bienes.

- **La experiencia de los gobiernos, ONG y académicos (2)**

Mary Andréa Borges David, Asesora de la Presidencia, Brasil.

Datos importantes sobre Brasil:

- El salario mínimo ha sufrido un reajuste de un 53% entre el año 2003 y el 2008.
- La renta media ha aumentado en un 5,3% entre 2003 y 2006.
- La tasa de desempleo es de un 12%, mientras que la pobreza absoluta es de 9,7 millones de habitantes de un total de 180 millones.
- El programa de transferencia directa de renta con condicionalidades en educación y salud abarcan un universo de 11 millones de familias beneficiarias (60 dólares mensuales).
- La meta del plano sectorial de calificación, es llegar a capacitar a 185 mil beneficiarios para trabajar como mano de obra en el rubro de la construcción civil.

Resultados de los programas:

- Garantizar, a través de la renta, la educación y la alimentación.
- Entregar 190 dólares mensuales a más de 2,5 millones de beneficiarios mayores de 65 años.

Metas del Milenio:

- La meta central es erradicar la pobreza extrema, pero además, contribuir al mejoramiento sustancial de todas las otras metas propuestas.
- Innovaciones y desafíos: Aplicación de medidas de emergencia frente a situaciones de crisis, transformación de realidades (acciones emancipatorias y estructurales).
- Integración a nivel ministerial: Generación de renta, articulación, movilización e inclusión social (Programa FOME ZERO).
- Fortalecimiento de la Agricultura Familiar: PRONAF y creación de un Seguro para familias rurales.



- Programa PNAE: Alimentación Escolar a 37 millones de niños y adolescentes (Preescolares y en Escuelas de Comunidades Indígenas).
- Generación de Trabajo y Renta: Mejoramiento de la calificación profesional, potenciar la economía solidaria y propiciar la inclusión productiva de distintos sectores, crear un sistema de microcrédito productivo.
- Articulación, movilización y control social: Entregar asistencia social a familias en riesgo, realizar Consejos, Conferencias y Audiencias Públicas, creando así espacios de participación ciudadana, consagrar la Educación Popular.
- Secretarías Especiales: para tratar temas de igualdad racial y de igualdad de género.
- Programa Pro-Joven: 850 mil becas entregadas en el 2008. Como desafío, está la consecución, a través del Programa Nacional de Inclusión Adolescente, de llegar a 50,5 millones de jóvenes.

Agenda Social:

- Creación de políticas para garantizar el cumplimiento y el respeto de los derechos humanos.
- Potenciar el plan de desarrollo de la educación.
- Red Integrada de Protección y Promoción Social.
- Éxitos de la Agenda Social: Reducción de las desigualdades, enfoque que abarca en su totalidad el tema de la juventud, derechos de la ciudadanía, cultura.

César Nájera, SEDESOL, México

¿Qué está haciendo México para alcanzar las metas del Milenio?

- Lineamientos de la política social: Asegurar los derechos universales.
- Construir puentes (herramientas) entre el desarrollo de las capacidades, la red de protección social, el desarrollo económico y un mayor bienestar.
- Programa de desarrollo humano OPORTUNIDADES: Consiste en desarrollar el concepto de “vivir mejor”. Cubre todo el ciclo de vida de las familias más desprotegidas.
- Integra a más de 5 millones de familias, entregando los siguientes subsidios: Alimentario (19,5 dólares mensuales por familia), Energético (5 dólares por familia), Salud (Subsidio a



Madres y niños menores de 5 años), Educación (Becas), Jóvenes con Oportunidades (Cuentas de Ahorro), Adulto Mayor y Vivir Mejor (Subsidio alimenticio adicional de 12 dólares).

- Hay 25 millones de personas afiliadas, 1,7 millones de niños con control nutricional, 5 millones de becarios y funciona con el apoyo de la totalidad de los municipios del país (2.444).
- Principales logros: Incremento de la inscripción escolar, aumento de la utilización del sistema de salud, empoderamiento de la mujer, incremento en la inversión de los hogares pobres en activos productivos y actividades micro-empresariales. Contribuye además a mejorar el estado nutricional de los niños menores de 5 años y la alimentación de las familias beneficiarias. Esto ha tenido evidentes impactos en las áreas de salud, educación y alimentación.

Olga Castro, Programa Integral de Protección Social, Honduras

- Cambio de Gobierno en el año 2006. Una de las principales misiones del nuevo gobierno, ha sido la lucha contra la pobreza.
- Circulo virtuoso del desarrollo humano: infraestructura, protección social (PTC), capacidades (educación), mayores oportunidades de ingresos.
- Índices de pobreza: En el año 2007, alcanza un 60,2%.
- Creación de programas de protección social: 1) PRAF (Programa de Asignación Familiar); 2) FHIS (Fondo Hondureño de Inversión Social).
- Experiencia Programa Social PRAF: Fase 1: Fortalecimiento institucional y administrativo. Fase 2: Focalización geográfica, entrega de bonos a beneficiarios vía bancaria. Fase 3: Incremento de capital humano de los hogares, alineamiento y armonización de las políticas de gobierno.
- A partir de la creación de este programa, comienza la aplicación de Programas de Transferencias Condicionadas en educación y salud, junto con la creación del Bono Solidario (no discriminativo, accesible para todas las familias bajo de la línea de pobreza).

Desafíos:



- Aprobación de la creación de la Secretaria Social de la Red Solidaria.
- Implicaciones para la consolidación de la Red de Protección Social (PRAF/Salud/Educación/SAG/ FHIS) bajo el modelo integral de la Red Solidaria.
- Consolidación de la Reforma del PRAF.

Debate (Moderador: Guillermo Sunkel, División de Desarrollo Social, CEPAL)

El debate de estas ponencias gira entorno a una pregunta básica: ¿Cuál es el principal desafío para que las redes articulen los distintos programas y que lleguen de manera integral a las familias?

- En el caso de México, el desafío va por el lado de vincular las mejoras de los beneficiarios con un ingreso real al mercado del empleo, y así reducir la brecha de la pobreza. En el caso de Honduras, el tema de los desafíos va por poder mostrar resultados, escoger buenos programas y proyectos alineados con el ideal de reducción de la brecha de pobreza.

- **La experiencia de los gobiernos, ONG y académicos (3)**

Iris Salinas, MIDEPLAN, Chile

- En primer lugar, evocó la estrategia de Chile en cuanto al desarrollo social desde los años noventa y en adelante. El aumento de los recursos con que ha contado el país, desde los años noventa, ha permitido aumentar el gasto social hasta en un 65% del gasto público actualmente. Los gastos se hacen sobre todo en seguridad social, luego en educación y salud. Los programas sociales han evolucionado, se han mejorado y recientemente un logro de la política de protección social fue la protección integral de la infancia. Para el periodo 2006-2010 otros enfoques se añaden a la estrategia ya implementada. Entre otros puntos, se destaca la necesidad de enfatizar el enfoque de derechos y de trabajar en metas cualitativas además de las cuantitativas, especialmente en el tema de la educación.
- En segundo lugar, las metas del Milenio son consistentes con los objetivos de Chile. El país ya había implementado medidas de largo plazo en el mismo sentido antes de la definición de los ODM.



- De manera general, Chile ha logrado alcanzar la mayoría de las metas del Milenio, pero quedan desafíos en cuanto a metas nacionales.
- En tercer lugar, uno de los desafíos de Chile para alcanzar las metas nacionales, es reducir aún más la pobreza, especialmente en el ámbito rural, reducir las brechas entre regiones y las desigualdades en la distribución del ingreso, luchar contra las desigualdades de género, mejorar la calidad de la educación y lograr más inclusión para los pueblos indígenas.

Gabriela Scotto, ActionAid

ActionAid es una ONG con potencial para contribuir al desarrollo de las políticas sociales en América Latina.

- Breve presentación histórica de la ONG: fue fundada en Inglaterra en 1972 con la idea de promover mejores condiciones de vida para los niños de África. Hoy se ha vuelto internacional, y su estrategia es de apoyo y desarrollo con un enfoque en los derechos de las personas.
- En cuanto a su contribución a las políticas sociales, la organización tiene varios objetivos. Los objetivos generales se expresan a través de la idea de apoyar a la sociedad civil, contribuir a la difusión de las políticas sociales y afirmarse como interlocutoras entre el gobierno y la población local. Además existen también una serie de objetivos específicos de los cuales se destacaron: el rol de evaluación de los resultados y efectos de las políticas a nivel local, la difusión de estos resultados y la contribución a la generación de indicadores, tanto cualitativos como cuantitativos.
- Finalmente, la estrategia de análisis sobre políticas sociales se divide en dos niveles. A nivel nacional, la organización trata de introducir los movimientos sociales y evaluar la influencia de otros actores sobre las políticas sociales. A nivel local, se basa en un universo de análisis compuesto por las unidades familiares, informantes y las autoridades locales. El análisis trata de entender cómo la política social es percibida, cómo impacta y qué cambios provoca a nivel socio-organizativo en el ámbito local.

Elías Szczytnicki, Religiones por la Paz



Religiones por la Paz es una ONG que junta a los líderes religiosos para implementar acciones colectivas hacia la pobreza y la paz. Las comunidades de fe ya han trabajado mucho en el ámbito social antes de la definición de las metas del Milenio por las Naciones Unidas. Se interesaron en éstas, y hoy, las diferentes comunidades están estrechamente vinculadas con los compromisos que implican las Metas. Elías Szczytnicki participa en el Comité Nacional de Supervisión y Transparencia de Juntos, en Perú:

- La principal contribución del Comité es verificar que los programas efectivamente lleguen a los hogares más pobres. Entonces, tiene un rol de vigilancia social y de verificación de los servicios para evitar, particularmente, el riesgo de clientelismo. Es un Comité independiente que trabaja a través de equipos locales, y todos sus miembros son voluntarios.
- Logros y dificultades del trabajo de su Comité. El Comité ha permitido que la implementación local de los programas sea transparente y neutral, ha favorecido la articulación del trabajo de las mesas de concertación, ha producido informes y sobre todo, sus acciones se han desarrollado con costos reducidos. Sin embargo, el problema principal al que se enfrentan es el del clientelismo. El Comité, por su independencia y su rol de vigilante aparece como “inconveniente”, porque combate el favoritismo político.

- **Mesa Redonda**

Moderador: Simone Cecchini, División de Desarrollo Social, CEPAL

La mesa redonda se articuló alrededor de la pregunta general: “Programas de transferencias condicionadas: ¿“la” política social para el logro de las metas del Milenio en América Latina?”. Los PTC se han difundido en casi todos los países de América Latina –región en la cual se originaron– y han sido replicados en otras regiones del mundo. Frente al gran éxito de estos programas, cabe entonces hacer una pausa de reflexión y preguntarse si los PTC deben representar la principal respuesta de política social para alcanzar los ODM y en particular para reducir la pobreza extrema.

Esta mesa redonda tuvo por lo tanto como objetivo (a) discutir la articulación de los PTC con otros programas y políticas sociales orientados a la reducción de la pobreza así como (b) debatir algunos



de los problemas y desafíos para los PTC para ver qué aspectos se podrían mejorar de los programas existentes.

Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social, Cepal

- El problema de la pobreza no es coyuntural, es sistémico, es decir, los efectos en éste, influyen factores de diversa índole, ya sean de género, de etnia o demográficos, asociados a otras metas del Milenio. Los criterios de intervención de las Políticas de Transferencias Condicionadas deben ser tan múltiples como los factores que la alimentan.
- De manera general, los PTC tienen elementos de emulación: la lógica múltiple (abordar varios ámbitos como educación, salud, trabajo infantil, etc.), la idea de un contrato entre el Estado y las familias (la familia asume responsabilidades frente a quien entrega la prestación), el impacto sobre la redistribución del ingreso, o la compensación de las asimetrías del mercado son elementos positivos a considerar.
- Sin embargo, presentan límites y dificultades. Unos de los desafíos más importantes es cómo utilizar de manera adecuada los beneficios que trae consigo el crecimiento económico en la región. La reducción de la pobreza en América Latina, debe también traducirse en ayudar a solucionar el motivo estructural de la reproducción de la ésta, es decir, en un incremento de los ingresos laborales. El objetivo de empoderamiento de la mujer es ambiguo, ya que, en un sentido, puede significar una mejora, desde la perspectiva del posicionamiento de género de la mujer dentro de la sociedad. Sin embargo, también este empoderamiento puede traducirse en una sobrecarga, especialmente si la adjudicación de un rol distinto le quita espacio a los distintos roles que debe representar, y específicamente, si este ajuste significa una reducción del tiempo disponible para ingresar en el mercado de trabajo. Además, los PTC abren el debate sobre la contradicción existente entre focalización y universalidad de los derechos a las prestaciones.
- Finalmente, los PTC como “la política”, puede analizarse desde una perspectiva de riesgos. Riesgo de dependencia y vulnerabilidad, de clientelismo, de una excesiva consagración de la focalización (no se trata de focalización v/s igualdad), y una articulación pendiente entre la oferta y la demanda de los programas (oferta, cobertura y ampliación v/s calidad de la oferta, tanto en educación como en salud).



Juan Carlos Ramírez, Director ILPES, CEPAL

Los ODM y los PTC tienen un objetivo común: luchar contra la pobreza. Las metas del Milenio son la expresión de una política que pretende traducir un bienestar con un objetivo político: acabar con la tolerancia social a estos fenómenos.

Los PTC pueden ser discutidos pero son fundamentales porque se han convertido en buenas innovaciones:

- Las transferencias en dinero permiten una capacidad de compra que se orienta a objetivos de calidad de vida
- La condicionalidad es explícita y formal, bajo la forma de un contrato claro. Se muestra como un quiebre a ciertas formas de paternalismo, las decisiones sobre los gastos se hacen dentro del hogar y se extiende a esto, una capacidad de apropiación sobre el capital por parte de las familias.
- No sólo son proyectos, sino programas que han avanzado en la dirección de la universalidad.
- Impactan la pobreza y permiten mitigar las crisis.
- Expresan la reivindicación de temas cotidianos y dan posibilidad a este reclamo social del aquí y del hoy frente a las crisis.

Sin embargo no es “la” política. Hay que complementar los PTC con políticas de salud, educación, etc. y avanzar aún más hacia la universalidad y favorecer la capacidad de generar ingresos por parte de las familias. Además, varios factores no han sido suficientemente impactados por los PTC, especialmente la desigualdad en la distribución del ingreso.

Alexis Rodríguez, Red de Oportunidades, Ministerio de Desarrollo Social, Panamá

Los PTC no son suficientes para una política social general. Sin embargo son importantes y han sido programas claves en el ámbito político, especialmente en la generación de cambios en el comportamiento político.



- Mientras que este tipo de programas no eran muy visibles antes, hoy los PTC se han convertido en una preocupación para los gobiernos. Muchos de ellos trabajan para convertirlos en políticas sociales.
- Son un instrumento que sirve para ver cómo avanzan las metas del Milenio.
- Son un punto de entrada para la creación de una articulación entre ministerios en torno a un solo objetivo.
- Finalmente, permiten un acercamiento entre la política social y la política general del país. Tienen objetivos concretos que permiten posicionar al mismo nivel preocupaciones de los políticos y de los técnicos de programas sociales. Eso representa un avance de importancia para la sustentabilidad de estos programas en el tiempo.

Pablo Villatoro, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, CEPAL

- Una de las preocupaciones es sobre el futuro de los PTC. ¿Qué van a dar en el futuro, por ejemplo si no hay políticas sectoriales complementarias en el ámbito de la educación y de la salud? Los PTC permiten el acceso a los servicios, pero la oferta y la calidad de los servicios también tienen que ser adaptados.
- Los instrumentos para evaluar los PTC, como los otros programas sociales faltan y es imposible decir cuáles tendrán mayores efectos. El riesgo es que pueda conducir a una competición jerárquica entre los objetivos en lugar de crear sinergia entre ellos.
- Falta mejorar la cooperación con las ONG. Ellas no han sido suficientemente explotadas e incluidas. Ahora bien, tienen funcionalidades que el Estado no tiene, como una mayor flexibilidad y cercanía con los problemas concretos. Pueden prestar servicios complementarios al Estado.

Fabio Veras Soares, International Poverty Center

Hay muchos objetivos, y muchos instrumentos para lograrlos. Es por eso que hay que fortalecer *todas* las políticas sociales, con tres tipos de programas esenciales:



- Programas de ingreso de seguridad, focalizados en asegurar una alimentación mínima. Aquí el desafío es que no haya subcobertura y la mejor manera de hacerlo es garantizando este ingreso como un derecho.
- El segundo tipo de programas debería dirigirse hacia el desarrollo del capital humano de los niños, con medidas a largo plazo en educación y salud. Sin embargo hay que arreglar de forma paralela el problema de la oferta insuficiente que también puede llevar a subcobertura.
- Finalmente, el tercer tipo sería el PTC típico, pero con programas que enfatizen acciones complementarias con los otros programas sociales, no excluyentes.

María del Carmen Feijóo, Fundación Ford

- ¿Qué lugar tienen los PTC? Si se colocan en una política global de Estado, necesariamente deben dirigirse hacia la consecución de una mayor universalidad, porque lo que se busca al final es un estado de bienestar global, con respeto a los derechos de los ciudadanos y atención de los servicios públicos a las situaciones críticas.
- La condicionalidad tiene varios límites en este sentido: ¿Cómo comprobar que los individuos no quisieron cumplir con las condiciones antes de decidir que no podían beneficiarse de la ayuda? Cuando hay deficiencias de acceso a los derechos básicos, son las instituciones las que no cumplen con sus deberes, no los pobres. Hay que salir de una visión culpabilizadora de la pobreza.
- Otro problema es el eje de generación de los ingresos. Hay que mejorar las posibilidades de aumentar el ingreso laboral para que el trabajo sea el eje principal de salida de la pobreza.
- Finalmente, hay un problema conceptual en la definición de la población potencialmente beneficiaria. Los indicadores son un punto crítico, porque por definición, excluyen a los individuos justo arriba de la línea considerada “de pobreza”. Estos individuos también pueden estar en situación de vulnerabilidad.