



Foro Iberoamericano de Desarrollo Social

Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Foro Iberoamericano de Desarrollo Social



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

PRÓLOGO

El bienestar y la equidad en la sociedad iberoamericana está en el núcleo de la agenda de los Jefes de Estado y de Gobierno desde la Primera Cumbre Iberoamericana que se celebró en la ciudad de Guadalajara, de México, en el año 1991. Este interés se manifestó de nuevo en la XV Cumbre Iberoamericana que solicitó a la Secretaría General Iberoamericana un análisis sistemático de políticas y prácticas dirigidas a la eliminación y mitigación del hambre y la pobreza y un respaldo a aquellas más apropiadas a las necesidades de la sociedad en cada momento.

En respuesta a esta solicitud la Secretaría General Iberoamericana ha puesto en marcha una iniciativa a medio y largo plazo denominada «*Foro Iberoamericano de Desarrollo Social*» que a lo largo del año 2006 ha trabajado en la revisión de los programas y políticas con el objetivo de erradicar la pobreza para destilar buenas prácticas que sean aplicables en diversos entornos económicos y sociales. Tal análisis también serviría de guía para orientar los programas y las actividades del citado Foro durante los próximos años.

La Secretaría General Iberoamericana tiene el compromiso de informar a la Comunidad Iberoamericana de la forma en que da cumplimiento a los distintos mandatos recibidos de los Jefes de Estado y de Gobierno a través de diversos instrumentos, entre los que se encuentran las series de publicaciones en cada área de actividad de la Secretaría General Iberoamericana. Ésta que inicia la serie correspondiente al área social— da cuenta de las actividades y conclusiones de esta iniciativa a lo largo del año 2006.

La publicación está organizada en dos partes. La primera incluye un análisis de la situación actual y las perspectivas de futuro en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas. Este artículo es un marco de

referencia obligado para la parte segunda de la publicación, que recoge las aportaciones del Foro Iberoamericano de Desarrollo Social celebrado en Madrid los días 26 y 27 de junio de 2006. Cabe destacar las conclusiones de la reunión de Ministros y Ministras Iberoamericanos de Desarrollo Social celebrada en el marco de este Foro, que establecen las bases para la continuidad del Foro Iberoamericano de Desarrollo Social, las directrices para su actividad futura y el papel de la Secretaría General Iberoamericana. La publicación incorpora buenas prácticas en materia de desarrollo social, en particular en lo que respecta a programas de *Transferencias Condicionadas y Sistemas de Protección y Cohesión Social*, expuestas por los propios ministros y ministras así como otros especialistas.

La Secretaría General Iberoamericana agradece la colaboración y apoyo de México y España para la celebración del I Foro Iberoamericano de Desarrollo Social y el impulso para que el bienestar y la equidad se consoliden como un tema prioritario en la agenda política y social de la Conferencia Iberoamericana.

Esperamos, que el paso dado en Madrid pueda verse continuado en el futuro y que conjuntamente, los Estados que componen la Conferencia Iberoamericana, y en la medida que sigan considerándonos a la Secretaría General Iberoamericana como espacio de diálogo y trabajo conjunto, sigamos avanzando con el objetivo de eliminar las desigualdades sociales de nuestra región, luchando contra la pobreza y elevando los niveles de justicia social del espacio Iberoamericano.

Secretaría General Iberoamericana
Madrid, septiembre de 2006

ÍNDICE

I LAS METAS DEL MILENIO

DESARROLLO SOCIAL EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS _____	11
Rolando Franco PROFESOR DE INVESTIGACIÓN. FLACSO, CHILE	

II FORO IBEROAMERICANO DE DESARROLLO SOCIAL

1. LA REUNIÓN DE MINISTROS Y MINISTRAS DE DESARROLLO SOCIAL _____	41
Lucía Sala Silveira CONSULTORA DE LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA	
2. SESIÓN INAUGURAL	
Jesús Caldera _____	47
MINISTRO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE ESPAÑA	
Ana Teresa Aranda _____	49
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL DE MÉXICO	
Leire Pajín Iraola _____	51
SECRETARIA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA	
Enrique V. Iglesias _____	53
SECRETARIO GENERAL IBEROAMERICANO	
3. TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS	
Marco Ferroni _____	57
SUBGERENTE DE DESARROLLO SOCIAL Y GOBERNABILIDAD DEL BID	
Rosani Evangelista Cunha _____	59
SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA DO BRASIL <i>Programa Bolsa Família</i>	
Ana Teresa Aranda Orozco _____	67
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL DE MÉXICO <i>Programa Oportunidades</i>	
Ana María Romero Lozada _____	73
MINISTRA DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL DE PERÚ <i>Programa Juntos</i>	

4. PROTECCIÓN Y COHESIÓN SOCIAL

Jaime Saavedra _____	81
GERENTE DEL SECTOR DE POBREZA Y GÉNERO EN LA DIRECCIÓN SECTORIAL DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA DEL BANCO MUNDIAL	
Clarisa Hardy Raskovan _____	83
MINISTRA DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN DE CHILE <i>Reforma del Sistema de Protección Social</i>	
Carmen Elisa Sosa de Callejas _____	87
VICEMINISTRA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL DE EL SALVADOR <i>Principales programas y acciones en materia de Protección Social</i>	
Octavio Granado _____	93
SECRETARIO DE ESTADO DE SEGURIDAD SOCIAL DE ESPAÑA <i>El Sistema de Protección Social español</i>	
Pedro Marques _____	97
SECRETÁRIO DE ESTADO DA SEGURANÇA SOCIAL DE PORTUGAL <i>El Sistema de Seguridad Social, su reforma y retos</i>	
Marina Arismendi _____	103
MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL DE URUGUAY <i>El Plan de Atención Nacional Emergencia Social (P.A.N.E.S.)</i>	
Ernesto Ottone _____	109
SECRETARIO GENERAL ADJUNTO DE LA CEPAL	
Juan Carlos Nadalich _____	111
MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL DE ARGENTINA <i>Estrategia Nacional de Política Social en Argentina</i>	
Marta Elena Feitó Cabrera _____	117
DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE CUBA <i>La Seguridad Social y la Asistencia Social en Cuba</i>	
Ricardo Rivera Fierro _____	121
SUBSECRETARIO DE TRABAJO Y EMPLEO DE ECUADOR <i>La Seguridad Social y la Salud como políticas sociales</i>	
Bautista Rojas Gómez _____	123
SECRETARIO DE ESTADO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA <i>La transformación del Sistema de Protección Social</i>	

I LAS METAS DEL MILENIO

DESARROLLO SOCIAL EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

Rolando Franco

PROFESOR DE INVESTIGACIÓN. FLACSO, CHILE

INTRODUCCIÓN

Este documento analiza la situación del desarrollo social de los países iberoamericanos y la relaciona con los compromisos asumidos por los gobiernos de la región respecto al logro de las Metas del Milenio en el año 2015. Ante la imposibilidad de hacer una revisión exhaustiva de las ocho metas y sus indicadores, el estudio se centra en los avances en reducción de la pobreza, para lo cual describe su incidencia y analiza la recomendación más difundida que implica la combinación de crecimiento económico y reducción de la desigualdad. Al analizar los factores determinantes de la distribución del ingreso, se concluye que será difícil que ellos puedan ser modificados en plazos cortos.

En la segunda parte se presentan los tres pilares que sustentan la política contra la pobreza (desarrollo de capacidades, generación de oportunidades y mecanismos de protección social) y, asimismo, se analiza más extensamente la modalidad conocida como programas de transferencias en efectivo condicionadas.

DESARROLLO SOCIAL Y METAS DEL MILENIO

Por Desarrollo Social¹ se entiende el proceso de cambio por el cual una sociedad avanza (o retrocede) en el objetivo de que todos sus miembros alcancen ciertos niveles de bienestar, que sean acordes con el nivel de riqueza alcanzado por el respectivo país.

Un desafío primario en materia de desarrollo social es la reducción de la pobreza. Por ello, en este documento se analiza su evolución en América Latina y el Caribe, tomando como punto de referencia las Metas del Milenio. Como se recordará, la primera de estas Metas establece el compromiso de los gobiernos firmantes en cuanto a reducir la pobreza en 2015. ¿Cuál es la situación actual en la búsqueda de ese objetivo y cuáles son las posibilidades de conseguirlo en el plazo estipulado?

La Declaración del Milenio

En septiembre de 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la denominada Declaración del Milenio con la

cual busca dar un nuevo impulso a los acuerdos alcanzados en diversas cumbres llevadas a cabo durante los años noventa. Así se han creado las condiciones adecuadas para la evaluación continua de los compromisos asumidos por los 189 países que la suscribieron.

La Declaración plantea objetivos. Los siete primeros proponen desafíos para los países en vías de desarrollo y establecen indicadores para verificar su cumplimiento, mientras que el último plantea propuestas que comprometen sobre todo a los países desarrollados.²

Esos objetivos fueron traducidos en metas que sintetizan una parte relevante de la agenda del desarrollo social de los países iberoamericanos. Empero, conviene mencionar que, en muchos casos, se morigeraron los desafíos planteados. Así, por ejemplo, el objetivo de «erradicar la pobreza» se traduce en «reducir a la mitad, en 2015, la proporción de personas que ganen menos de un dólar por día (a precios de paridad)», vale decir, sólo atañe a los extremadamente pobres o indigentes. Del mismo modo, en su segunda parte, el objetivo que plantea «erradicar el hambre» se convierte en «reducir a la mitad en 2015 la *proporción*» de los que la sufran; se abandona así la versión más exigente, establecida en la Cumbre sobre Alimentación, en 1996, que planteaba «reducir a la mitad la *cantidad de personas* desnutridas».³

Cabe recordar, asimismo, que existen acuerdos anteriores de la comunidad internacional que no fueron incorporados a la Declaración del Milenio. Así, la Cumbre de Desarrollo Social (Copenhague, 1995) había establecido tres objetivos: superación de la pobreza (total, no sólo la extrema, o indigencia), el empleo productivo y la integración social. El empleo es insoslayable porque constituye la bisagra que articula el funcionamiento de la economía con el bienestar de las personas. La integración o cohesión social constituye el cemento por el cual los individuos se sienten parte de la sociedad en la que viven.⁴

América Latina y el desafío de las Metas del Milenio

Las metas fueron establecidas con una perspectiva mundial y pensando, probablemente, en las naciones más pobres. Esto

hace que algunas de ellas parezcan ser muy accesibles para países iberoamericanos de desarrollo medio. También debería facilitar el cumplimiento el hecho de que la conferencia, realizada en el año 2000, fijase 1990 como año base para comparar los avances logrados en 2015. Debe recordarse que, en aquel momento, la región se encontraba afectada seriamente por la «década perdida», que había perjudicado fuertemente sus indicadores sociales. Por ello, es recomendable que cada gobierno las ajuste a su propia realidad, para que realmente tengan el carácter de un desafío importante.⁵

INDIGENCIA Y POBREZA

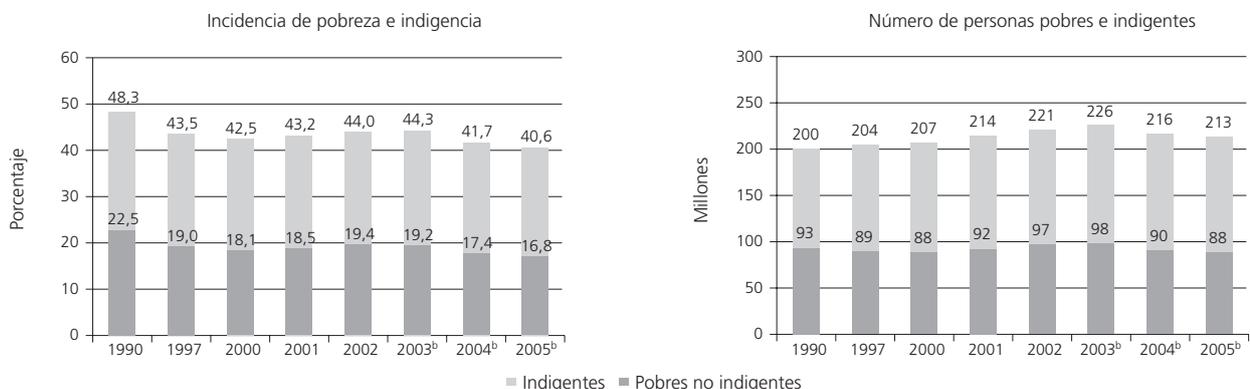
Forma de medición

El Objetivo 1 plantea la superación de la pobreza; la meta establece «reducir a la mitad la pobreza extrema» y fija como indicador el dólar, uno por persona por día a precios de paridad. Sin duda este indicador, en el momento actual, puede ser el indicado para permitir las comparaciones a nivel mundial. Sin embargo, en la región lo usual es que dicho cálculo se haga a partir de fijar una línea de indigencia basada en el costo de una canasta básica de alimentos que asegure la ingesta de las calorías y proteínas necesarias para llevar una vida normal y, a partir de ella, se establezca la línea de pobreza total multiplicando ese costo por un coeficiente cuyo valor varía según se trate de áreas rurales o urbanas, y también según el nivel de desarrollo existente en el país.⁶ Esta fórmula de cálculo conduce a niveles de pobreza e indigencia mayores que con el otro indicador ya mencionado, pero resulta más acorde con la experiencia regional.⁷

Evolución de la incidencia en la región

La pobreza se incrementó rápidamente en los países iberoamericanos durante la década de los años ochenta. Luego experimentó una reducción gradual vinculada a la recuperación del crecimiento económico que se dio entre 1990 y 1997. A consecuencia de la crisis asiática, la tendencia a la disminución se interrumpió por un quinquenio (la «nueva década perdida») para volver a recuperarse en los últimos

GRÁFICO 1 América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1990-2005^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2005. Documento informativo (LC/G.2288-P)*, Santiago de Chile, 2005.

a. Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones de color claro de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b. Cifras proyectadas.

años. En 2002 eran pobres e indigentes el 44,0% y el 19,4% de la población, respectivamente. A fines de 2005, según proyecciones, esas cifras se habrían reducido al 40,6% y al 16,8%, que son las más bajas desde inicios de la década de los ochenta (gráfico 1).

Los pobres e indigentes serían 213 millones y 88 millones, respectivamente (gráfico 1), volúmenes similares a los existentes en 2001 (CEPAL, 2005). Es plausible afirmar que se estaría consolidando la tendencia a disminuir del número absoluto de pobres e indigentes, compensando así su crecimiento demográfico.

Otro indicador de la mejora de la situación de pobreza se obtiene apreciando la reducción generalizada de las necesidades básicas insatisfechas. La comparación entre las cifras registradas en torno al año 2002 y las de comienzos de la década de 1990 muestra una disminución del porcentaje de personas con carencias críticas en todas las dimensiones analizadas, tanto en las áreas urbanas como en las rurales (CEPAL, 2005).

Pese a ello, al analizar los avances hacia el cumplimiento de la meta I, éstos son muy heterogéneos según los países. Chile ya había alcanzado la meta en 2002; otros países

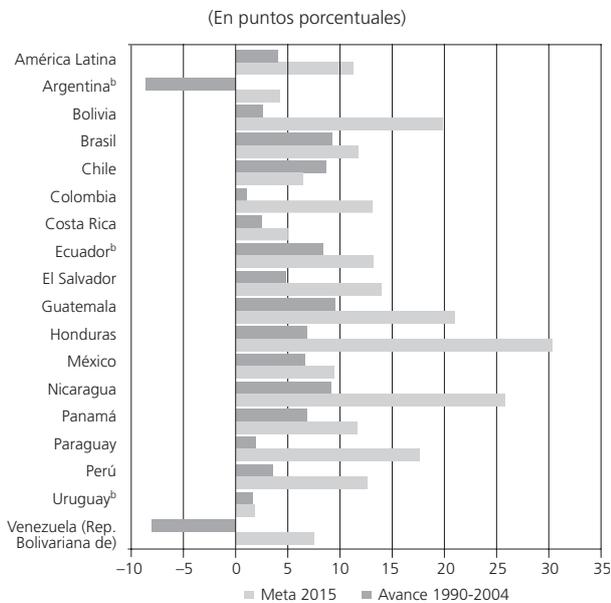
también lo habían logrado, pero posteriormente retrocedieron debido al impacto de las crisis económicas que los afectaron. Otras naciones habían avanzado en 2004 más de lo requerido para alcanzar gradualmente la meta en 2015. Es el caso de Brasil y Uruguay, pese a sendos retrocesos en 2002, y de Panamá, México y Ecuador. Un tercer grupo se mantuvo por debajo de lo esperado. Y, finalmente, hubo algunos países que retrocedieron incluso respecto a su nivel en 1990 (gráfico 2).

Otra manera de analizar los avances es establecer el porcentaje de avance logrado en el período 1990-2004 (gráfico 3). Queda claro que los desafíos pendientes son muy diferentes entre países. Chile habría ya superado la Meta; Uruguay estaría muy cerca de alcanzarla y Brasil, un poco más lejos.

¿Cómo avanzar?

Durante los años ochenta la idea dominante era recuperar el crecimiento económico y, mientras se avanzaba en ello, era necesario implementar programas que aliviaran la pobreza, durante el período de transición hasta que una nueva fase de crecimiento permitiera que los afectados por la crisis consiguieran un nuevo empleo.

GRÁFICO 2 América Latina (17 países): avance absoluto en la reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2004^a



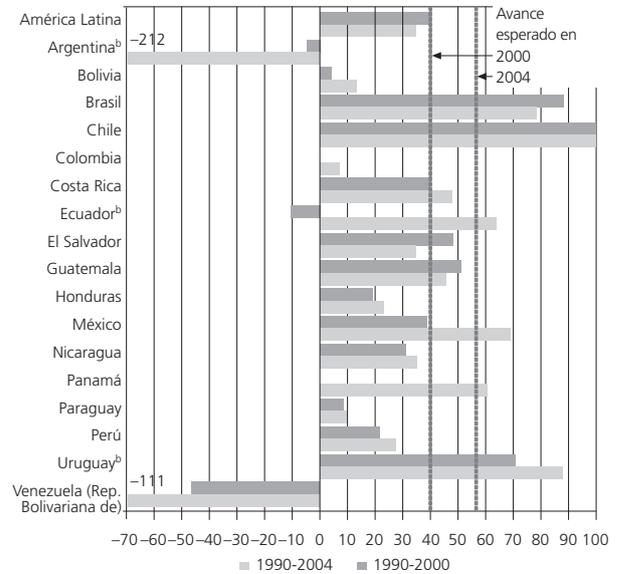
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

- a. La barra oscura indica la meta de reducción en puntos porcentuales. La barra clara señala la variación observada entre 1990 y 2004.
- b. Áreas urbanas.

Posteriormente, fue evidente que la pobreza no era sólo coyuntural y que el crecimiento económico carecía del dinamismo suficiente para crear los puestos de trabajo necesarios. Esto obligaba a que las políticas antipobreza cambiaran de concepción y fueran más duraderas.

Al mismo tiempo, el tema de la distribución del ingreso volvía a posicionarse como un objetivo importante de la política pública. La argumentación en este sentido lo relaciona tanto con el crecimiento como con la pobreza. Una distribución más igualitaria es positiva para el crecimiento económico, básicamente porque amplía el mercado. Asimismo, se menciona la existencia de una doble causalidad: la reducción de la pobreza y la desigualdad promueven el crecimiento, y éste, generando más empleos, contribuye a reducir la pobreza (Lustig y otros, 2002; Birdsall y Székely, 2003).

GRÁFICO 3 América Latina (17 países): porcentajes de avance en la reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2004^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

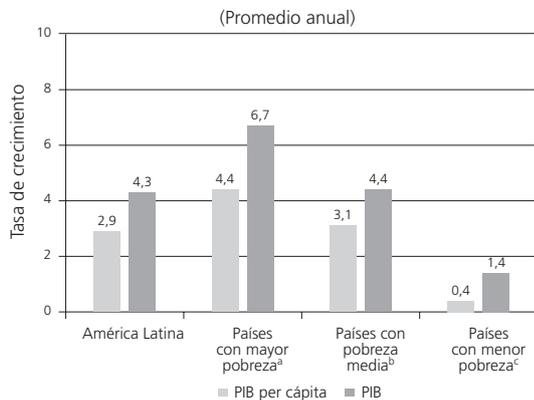
- a. El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado en 2000 (40% línea izquierda) y al 2004 (56% línea derecha).
- b. Áreas urbanas.

En este nuevo contexto, la reducción de la pobreza postulada por las Metas del Milenio podría alcanzarse bien mediante una tasa alta y sostenida de crecimiento económico, bien logrando modificaciones en la distribución del ingreso⁸ o, idealmente, mediante una combinación de ambas alternativas.

Crecimiento económico

El crecimiento económico es, sin duda, una condición necesaria para el abatimiento de la pobreza. En tal sentido es positivo que la región haya vuelto a crecer a partir de 2003 y existan indicios de que esa tendencia puede mantenerse. Pero para ello es necesario invertir, tanto en infraestructura física como en lo social. La primera viene cayendo desde 1997, mientras que la segunda ha mantenido su crecimiento desde los años noventa (gráfico 3).

GRÁFICO 4 América Latina: tasas de crecimiento del PIB total y del PIB per cápita necesarias para reducir el nivel de pobreza extrema de 1990 a la mitad, 2004-2015



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

- a. Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.
- b. Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Bolivariana de Venezuela.
- c. Chile, Costa Rica y Uruguay.

No es probable que los recursos para lo social se incrementen notablemente en el futuro, por lo que se torna cada vez más importante concentrarlos en acciones prioritarias, mejorar el diseño de los programas, y la eficiencia con que se los utiliza para mejorar el impacto sobre la población-objetivo.

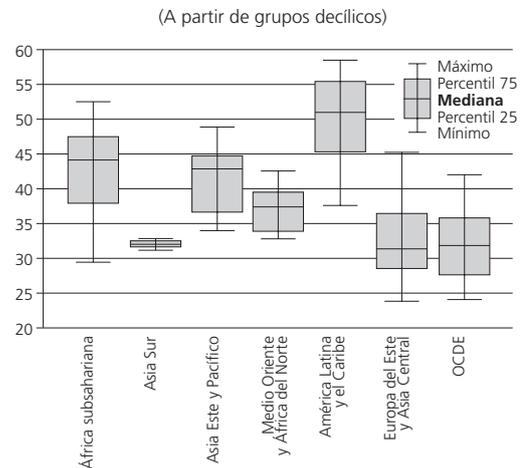
Las diferencias anotadas previamente entre los países de la región implican, asimismo, que el esfuerzo de crecimiento necesario para alcanzar la meta es enormemente diferente. Los países más desarrollados deben crecer a tasas del 0,4 del PIB per cápita y del 1,4% del producto, mientras que los más pobres deberán hacerlo a 4,4 y 6,7%, respectivamente (gráfico 4).

Pero en base sólo al crecimiento económico, apenas unos pocos países alcanzarían la meta en 2015. Si además se consigue alterar la distribución, varios estados más cumplirían en el plazo previsto, y otros lo harían en los años siguientes.⁹ Esto lleva a analizar cuáles son las posibilidades de modificar tanto la distribución del ingreso, como la desigualdad en general.

Reducción de la desigualdad

Suele repetirse que América Latina –considerando la distribución del ingreso– es la región más desigual del mundo, lo que es cierto (gráfico 5). Sin embargo, debe tenerse en cuenta la gran dispersión que muestra esa variable en el caso latinoamericano. En cuanto al nivel máximo y al del percentil 75, muestra una situación extrema en el mundo. Pero el nivel mínimo indica que en Iberoamérica hay casos nacionales con distribuciones del ingreso similares a las de países europeos y de la OCDE. También en este tema, las generalizaciones regionales pueden confundir más que ayudar a una adecuada comprensión de la realidad.

GRÁFICO 5 Regiones del mundo: concentración del ingreso per cápita medida por coeficiente de Gini, 1997-2002

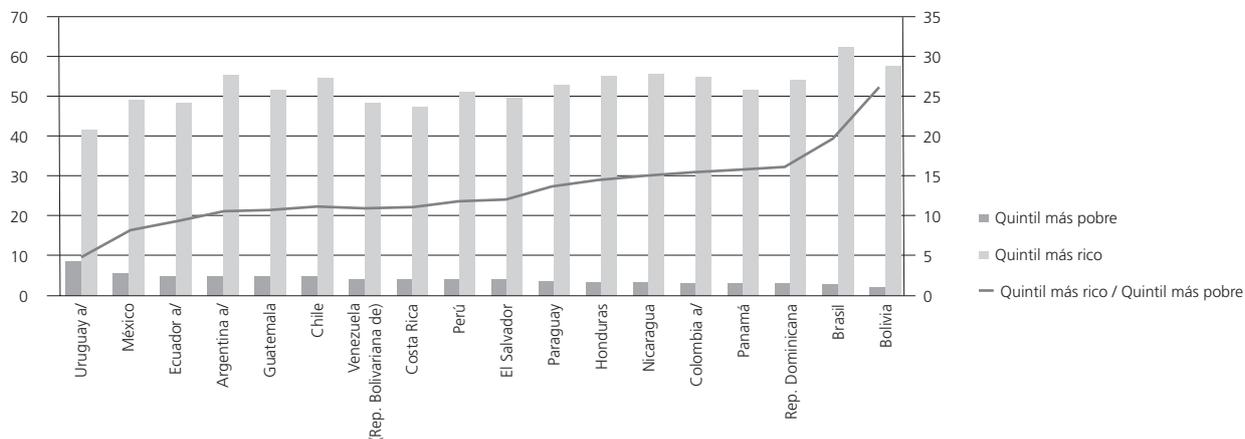


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

Esa gran heterogeneidad entre países de la región queda refrendada cuando se compara la participación en el ingreso total de los hogares de los quintiles I y V (inferior y superior) en cada país (gráfico 6).

También se afirma que la desigualdad está creciendo. Pero la información disponible no avala este aserto. Al comparar los coeficientes de Gini de un conjunto de países iberoamericanos, durante más de una década (período 1990-2002) se

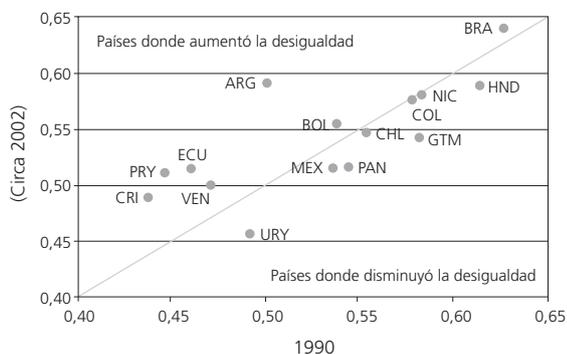
GRÁFICO 6 América Latina: participación de los hogares en el ingreso total, según quintil de ingreso, circa 2002



F u e n t e Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

aprecia un cierto equilibrio entre la cantidad de casos en que aumentó la concentración y el tamaño del grupo en que hubo mejoras distributivas (gráfico 7). Este resultado per-

GRÁFICO 7 América Latina: cambios en el coeficiente de Gini, 1990-2002^a



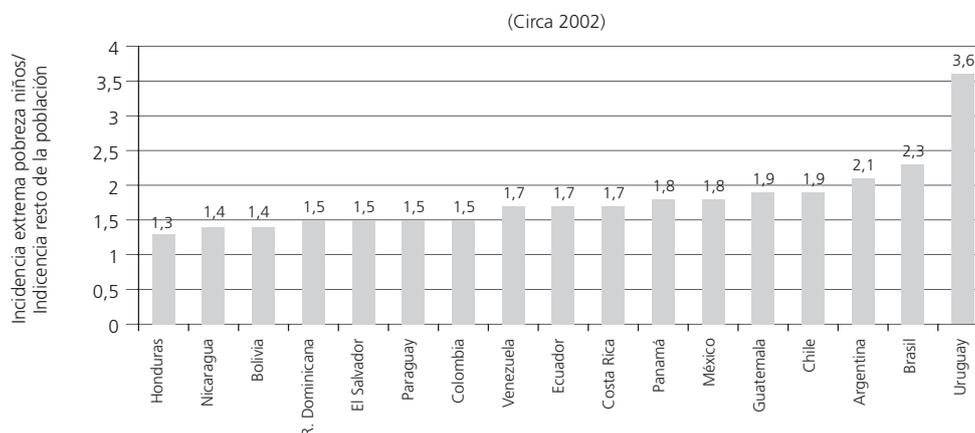
F u e n t e Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a. Cálculo a partir de la distribución de las personas, ordenadas según su ingreso per cápita. Datos sobre áreas urbanas para Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires; de Bolivia (1990), a ocho ciudades principales más El Alto, y de Paraguay (1990), al área metropolitana de Asunción.

mite afirmar que no hay una tendencia sostenida a la agravación, aunque tampoco justifica sostener la tesis contraria. La situación se mantiene en niveles que son relativamente altos, con excepciones. En el período mencionado, la región salió de la crisis de la década de los ochenta, creció a un ritmo sostenido durante un quinquenio, enfrentó la crisis asiática, vivió un largo período de crecimiento débil y volvió a crecer. De todo ello puede concluirse que si bien las crisis internacionales afectan a las economías latinoamericanas, lo hacen de distinta manera. Esas variaciones pueden explicarse, en parte, por la institucionalidad vigente y por el manejo de los problemas económicos y sociales que caracterizan a cada país, y que pueden permitir bien un blindaje frente al *shock*, bien una reacción que lo amortigua o exacerba. En definitiva, como se ha dicho, «la política importa» (BID-IDEA, 2003) y también importan las «políticas públicas».

El hecho de que los países puedan resistir los impactos adversos provocados por las crisis internacionales en la distribución del ingreso no permite asegurar que en períodos cortos puedan modificar los factores estructurales que tornan rígida a esa concentración.

GRÁFICO 8 América Latina: incidencia de la extrema pobreza de menores de doce años, como múltiplo de la incidencia en el resto de la población



Fuente CEPAL

Los factores determinantes de la distribución del ingreso

Pueden distinguirse condicionantes de naturaleza patrimonial, demográfica, educacional, ocupacional y de remuneraciones.

Patrimonio

El *patrimonio* se encuentra más concentrado que el ingreso. Y en la agenda latinoamericana no es fácil encontrar políticas tendentes a lograr la redistribución de activos, aunque en los últimos tiempos hay países que han replanteado el tema de la reforma agraria (Brasil, y más recientemente Bolivia y Venezuela). La eventualidad de alterar otras formas de propiedad es menos común. El único «activo» respecto al cual hay consenso sobre la conveniencia de su «redistribución» es la educación.

Demografía

En esta área pueden mencionarse cuatro aspectos, dos que son negativos para avanzar en la reducción de la pobreza y el cambio de la distribución, y otros dos que pueden generar ser positivos.

- a) «La mayoría de los pobres son niños, la mayoría de los niños son pobres» (UNICEF). La incidencia de pobreza entre los menores de doce años es mayor que en la población total (gráfico 8). Resulta especialmente notable el caso de Uruguay, el país que tiene la menor proporción de pobres, pero en el cual la incidencia de la pobreza entre los menores es enormemente importante. Esto indica que una parte muy considerable de la nueva generación de latinoamericanos crece con graves carencias en situaciones de deterioro social, en el seno de familias que no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas de nutrición, educación y salud, y que no cuentan tampoco con adecuadas redes de protección social. Esta elevada presencia de niños y jóvenes entre los pobres debe verse como una hipoteca que afecta al desarrollo social de los países y debería poner en discusión las prioridades de los gobiernos en materia de políticas relacionadas con el ciclo de vida.¹⁰
- b) *Los hogares pobres tienen más miembros y más dependientes. Hay grandes diferencias de tamaño entre hogares*

pobres y no pobres. Aquéllos tienen un mayor número de miembros (cinco o más), mientras que los hogares ubicados por encima de la línea de pobreza tienen menos de tres. Detrás de esas diferencias numéricas, hay comportamientos reproductivos que no pueden alterarse en períodos breves. La baja fecundidad de las mujeres pobres exige cambios culturales de lento procesamiento y respecto a los cuales no necesariamente existe acuerdo entre diferentes actores de la sociedad.

- c) *Bono demográfico*. Es probable que una parte de las diferencias entre el nivel de desarrollo latinoamericano y el de otras regiones se explique por el momento y las características de la respectiva transición demográfica. En América Latina hay una elevada tasa de niños por adulto. Sin embargo, las transformaciones demográficas en curso generan una *oportunidad*. Durante los próximos veinte años habrá un mayor número de personas en edades productivas y disminuirá al mismo tiempo el número de niños. Por tanto, la relación de dependencia mejorará y, por ello, será menos oneroso prestar servicios sociales de calidad a esos grupos de edad.

También se elevará la tasa de participación laboral de las mujeres en cada grupo de edad, acompañando la reducción de los embarazos y el menor tiempo que ellas deberán dedicar a la crianza. Asimismo, seguirá siendo relativamente bajo el número de personas de mayor edad, las que requieren pensiones y prestaciones de salud de alto costo. Estas hipótesis son válidas para el conjunto de la región, pero muestran grandes variaciones nacionales. Así, en Argentina, Chile y Uruguay la transición está en gran parte concluida, mientras que México se encuentra en una situación intermedia.

Si se llevan a cabo políticas adecuadas, el cambio demográfico anotado puede contribuir a mejorar los resultados distributivos. La contracara de esto es que de no crearse empleos para el creciente número de adultos jóvenes que ingresan a la fuerza laboral, pueden generarse

problemas sociales de difícil solución. En conclusión, la oportunidad demográfica sólo se convertirá en realidad si se ponen en práctica las políticas adecuadas.

- d) *Migración internacional y remesas*. América Latina manejó su extraordinaria explosión demográfica de la segunda mitad del siglo XX sin que tuviera lugar un proceso migratorio hacia el resto del mundo, como había sucedido, por ejemplo, en la mayoría de los países europeos a fines del siglo XIX. En la región se trató de un proceso de migraciones internas del campo (o de zonas urbanas de pequeño tamaño) a la ciudad (en especial a las metrópolis, o a las que pasarían, por ese proceso, a ser tales). Sin embargo, en la década de 1990 también los iberoamericanos comenzaron a migrar fuera de la región. Este flujo continuará debido a la necesidad de mano de obra de los países industrializados. Proyecciones demográficas indican que en 2011, con excepción de los Estados Unidos, todos ellos tendrán un crecimiento poblacional negativo.

De esa migración se derivan algunas ventajas. En primer lugar, los emigrantes remiten cada año casi 40.000 millones de dólares estadounidenses a sus países de origen. Más allá del impacto global que produce dicho flujo, conviene resaltar otro: buena parte de esos recursos llegan a familias que se ubican en la mitad inferior de la distribución del ingreso, muchas de las cuales están reduciendo o limitando su tamaño demográfico, lo que genera una combinación «más recursos-menos miembros» que eleva el ingreso per cápita del hogar e incrementa el bienestar.

En segundo lugar, el proceso emigratorio produce efectos modernizadores a consecuencia de los viajes de retorno o visita de los emigrantes, lo que produce, por un lado, un efecto de demostración relacionado con el consumo, pero también puede contribuir al cambio de hábitos y comportamientos.

En todo caso, hay que destacar que las remesas son algo eventual. Pueden continuar o reducirse, e incluso desa-

parecer, a medida que los emigrantes iberoamericanos se integren a la sociedad receptora y trasladen allí a sus familias. Abona esta tesis el hecho de que, a diferencia de lo que sucedía en los años ochenta y noventa en que, por ejemplo, el emigrante mexicano típico era un hombre de entre veinte y veinticinco años, ahora hay más mujeres y niños. Esto puede ser parte del mencionado proceso de reunificación familiar, que podría conducir a menores remesas. Procesos de este tipo ya se han dado, por ejemplo, en la migración turca a Alemania.¹¹

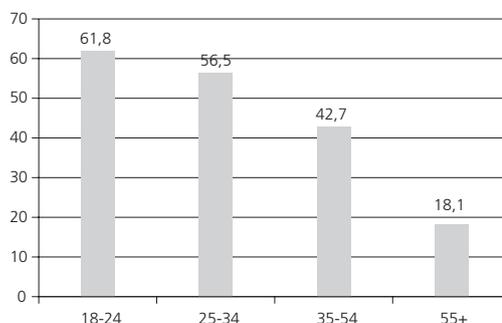
Educación

El *factor educativo* también resulta decisivo para explicar las diferencias en el ingreso. La cantidad de años de educación cursados determina el tipo de posición al que una persona podrá acceder cuando se incorpore al mercado laboral. Y es a través de esa inserción cómo el trabajador obtiene el ingreso que le permitirá satisfacer sus propias necesidades y las de su familia.

En las últimas décadas, los países iberoamericanos han vivido una revolución educativa, que puede caracterizarse por la masificación, primero, de la educación primaria y, posteriormente, de la secundaria. A partir del caso de Chile que, a estos efectos, no difiere del conjunto de la región, puede apreciarse el aumento de la cantidad de años de estudio que muestra cada nueva cohorte con relación a la precedente (gráfico 9). Este aspecto positivo esconde, empero, algunos hechos que no lo son tanto.

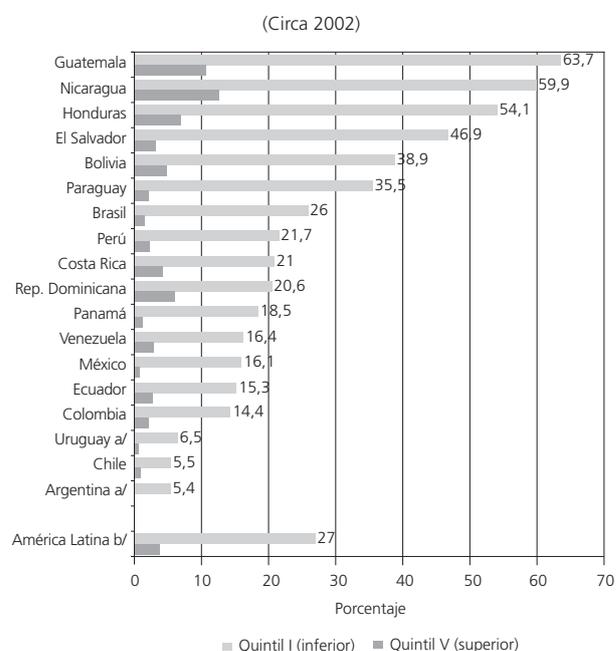
Las oportunidades de progresar en los sistemas educativos latinoamericanos son muy diferentes según sea el contexto socioeconómico del cual proceden los alumnos. Hay tasas muy elevadas de repetición¹² y ello conduce a tasas de deserción escolar también altas. Sólo la mitad de los que ingresan en primaria terminan el ciclo. La distribución del abandono escolar no es aleatoria, ni se explica sólo por problemas relacionados con la escuela (gráfico 10). Quienes logran terminar tienen también un rendimiento promedio muy heterogéneo, lo que queda de manifiesto en las pruebas de medición de la calidad de la educación.

GRÁFICO 9 Chile: proporción de la población en cada cohorte que tiene educación media completa o más



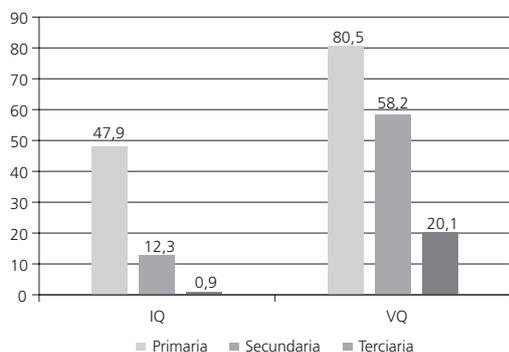
Fuente CEP. Estudio Nacional de Opinión Pública, n.º 12. Nov.-dic., 2000

GRÁFICO 10 Personas de quince a diecinueve años que no han logrado terminar la educación primaria



Al analizar la sobrevivencia escolar en primaria, media y superior de una generación de adultos jóvenes (veinticinco-veintinueve años), pueden apreciarse resultados notablemente diferentes entre los procedentes de hogares de mayores (quintil V)

GRÁFICO 11 Cobertura de educación primaria, secundaria y terciaria de jóvenes entre veinticinco y veintinueve años, quintiles I y V, 2002



y de menores ingresos (quintil I). Ellos van incrementándose a medida que se asciende en la escala educativa. La relación es 1,68 a 1 en primaria, 4,73 a 1 en media y 22,3 a 1 en superior (gráfico 11).

Debe tenerse presente, además, que las políticas educativas que se lleven a cabo ahora tienen un largo proceso de maduración. Dado que la rotación de personas en la fuerza de trabajo se realiza a un ritmo del 2% o del 3% anual, el 70 u 80% de quienes estarán trabajando dentro de una década

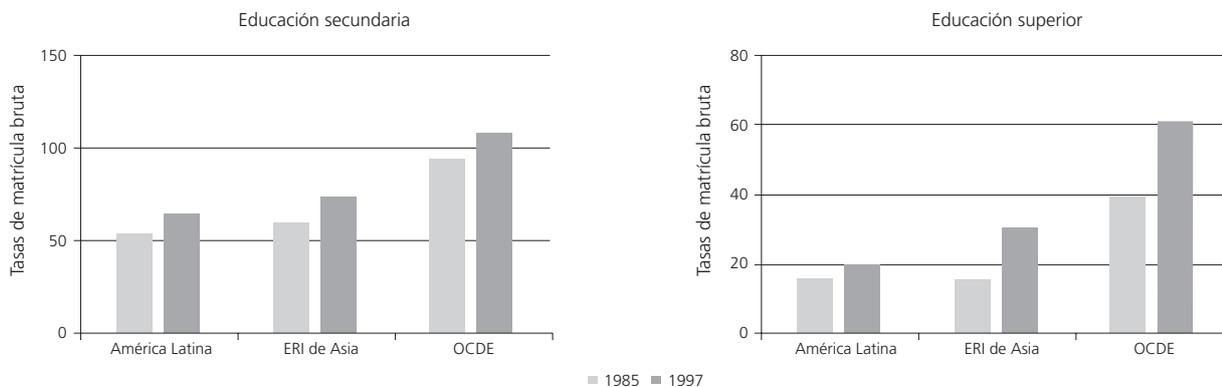
ya se encuentra hoy en el mercado laboral. Estos trabajadores no obtendrán ventaja alguna de las mejoras en el sistema educacional. Éste se orienta justamente a quienes aún no se han incorporado al mercado laboral.

Se han destacado los avances cuantitativos de la educación iberoamericana. Incluso puede hablarse de «masificación». ¹³ Pese a ello, la comparación internacional muestra que en el período de 1985 a 1997 los incrementos en educación de los países iberoamericanos no permitieron siquiera mantener las diferencias preexistentes con los miembros de la OCDE y con los ERI, ni en educación secundaria ni en enseñanza superior (gráfico 12).

Empleo

La ocupación ha aumentado alrededor del 3% anual durante la década pasada, aunque el producto por persona empleada prácticamente se mantuvo estancado. Ello deriva de la dicotomía existente en las economías de la región, entre un sector moderno, que incluye a empresas de «clase mundial», en general subsidiarias de transnacionales, en que se crean pocos empleos con un alto producto por persona empleada, y donde se pagan salarios elevados y se brinda seguridad social, y otro conformado por micro, pequeñas y medianas empresas tecnológicamente atrasadas que generan la

GRÁFICO 12 Comparación del aumento de la matrícula en educación secundaria y superior en América Latina, estados recientemente industrializados de Asia y países de la OCDE



mayor proporción de los empleos. En tal contexto ha aumentado la ocupación informal, desde el 30% en 1980 al 47% en 2003 (OIT, 2004). También ha aumentado el desempleo desde el 6,9% a principios de los años noventa al 10,5% en 2004 (OIT, 2004).

Ha habido, asimismo, un fuerte incremento del empleo femenino que ha crecido, en general, a un ritmo de alrededor del 4% anual. Esto constituye un cambio cultural importante, todavía matizado de problemas, como, por ejemplo, las menores remuneraciones que se pagan a las mujeres. Éstas, por otro lado, contribuyen con alrededor del 30% de los ingresos que obtienen aquellos hogares donde ambos cónyuges trabajan, lo que en muchos casos resulta clave para salir de la pobreza. También aumenta crecientemente el número de hogares con jefatura femenina.

El desempleo de los jóvenes es mucho más alto que el desempleo promedio. Existe además una elevada proporción de ellos que no estudia ni trabaja, lo que suele ser una situación que propicia desviaciones conductuales y puede conducir a la violencia y el delito.¹⁴

La carencia de protección social, que tampoco es novedad, afecta a la mitad de la fuerza laboral latinoamericana (gráfico 13).

Densidad ocupacional

Otro factor que hay que considerar deriva de las fuertes diferencias en la llamada *densidad ocupacional*. Los hogares pertenecientes a estratos altos tienen el doble de personas ocupadas que los hogares pobres. En los primeros trabajan ambos cónyuges; en los segundos sólo uno, que puede sufrir incluso largos períodos de desocupación. Esto se une a la ya mencionada diferencia en la cantidad de miembros de cada tipo de hogar. La relación entre ambas variables –número de ocupados y cantidad de miembros en el hogar– agrava fuertemente la desigualdad del ingreso.

Brecha salarial

La desigualdad del ingreso también es alimentada por la *brecha de remuneraciones* creciente entre profesionales y

GRÁFICO 13 América Latina (15 países): población urbana asalariada sin seguridad social según tipo de inserción laboral, 1990-2003

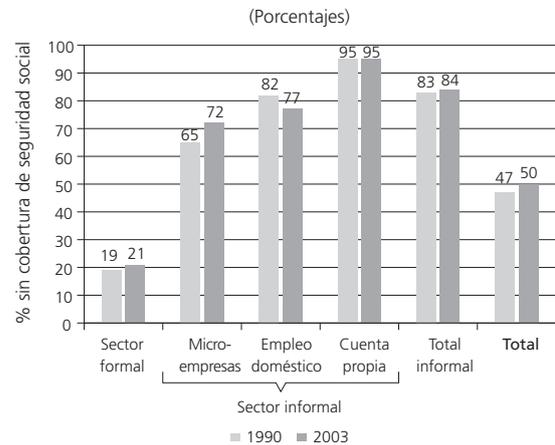
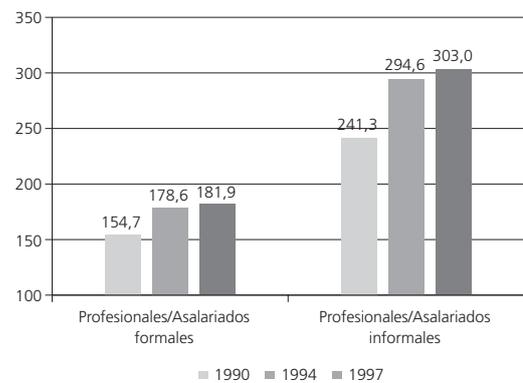


GRÁFICO 14 América Latina: brechas de remuneración laboral entre trabajadores calificados y no calificados, 1990-1997



Fuente: CEPAL.

asalariados formales e informales. Esas diferencias tienden a ampliarse con mucha rapidez. El gráfico 14 muestra esa ampliación durante tres momentos de la década de los noventa.

LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA

La superación de la pobreza tiene condicionantes internacionales, como bien se reconoce en la Declaración del Milenio. El objetivo 8 propone: «Establecer una alianza mundial para el desarrollo», que implica –entre otros aspectos– el desarrollo de un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio, así como la concesión de una asistencia oficial al desarrollo más generosa a los países empeñados en la reducción de la pobreza.¹⁵

Aquí no se desarrollará esa dimensión del problema, para centrarse en las políticas antipobreza nacionales.

La *multidimensionalidad de la pobreza*, que se dibujará en lo que sigue, exige múltiples acciones que mantienen entre sí relaciones sinérgicas y que pueden agruparse en tres áreas: generación de oportunidades, desarrollo de capacidades y mecanismos adecuados de protección social.

Generación de oportunidades

El primer pilar se relaciona con el acceso a los activos y al empleo, lo que tiene como requisito la existencia de un crecimiento económico sostenido. Cuando lo hay, la pobreza disminuye; en su ausencia, aumenta la cantidad de pobres. Pero esa relación entre crecimiento y pobreza está mediada por el tipo de crecimiento y su capacidad de generar ocupaciones. Se relaciona asimismo con la productividad de las personas y con las posibilidades concretas que ellas tengan de acceder a esas oportunidades. Existen asimismo barreras o mecanismos de exclusión y discriminación que impiden o dificultan a ciertos grupos el acceso a esas posiciones laborales y regulaciones para la creación de microempresas, y el trabajo por cuenta propia, o la regulación laboral excesiva.

Desarrollo de las capacidades

Las capacidades se relacionan con la dotación de capital humano de las personas, que derivan de inversiones en educación, salud, vivienda, nutrición, etc. La educación propor-

ciona conocimientos, valores y disciplina que son indispensables para acceder a posiciones laborales formales y bien remuneradas, y también transmite herramientas y códigos de ciudadanía moderna. Los resultados académicos no dependen exclusivamente de la escuela, sino también del contexto socioeconómico de procedencia de los estudiantes, su hogar de origen, el capital cultural familiar (que puede medirse por la sumatoria de los años de escolaridad de los adultos del hogar), etc. Por lo mismo, la mejora de la calidad de la educación no puede limitarse a mejoras de infraestructura escolar y capacitación de los maestros, sino que requiere medidas que compensen las diferencias extraescolares y permitan una cierta igualación entre alumnos marcadamente diferentes. Cuando no se dispone de ellas, la escuela se convierte en una instancia de transmisión de las desigualdades.

Hoy, la meta educativa ya no puede limitarse a completar el ciclo primario. Para tener una probabilidad alta de mantenerse fuera de la pobreza a lo largo de su vida, las personas deben alcanzar el *umbral educativo* que hoy se sitúa en doce años de educación formal (Franco-Espíndola, 2001; CEPAL, 1999b). Una de las razones de este incremento es el propio éxito alcanzado por los sistemas educativos en cuanto a cobertura y retención. Al crecer la cantidad de escolarizados, existen más competidores por las mismas ocupaciones, con lo cual se eleva el nivel de exigencias escolares, postergando a los menos educados incluso en trabajos que podrían llevar a cabo con su limitada formación. Otra razón deriva de los cambios en la demanda educativa que provoca la globalización, y a los cuales no se han adecuado todavía la mayoría de los sistemas escolares. Por ello, muchos de los egresados no estarían adecuadamente preparados para los puestos que se están creando. Hay, en fin, un proceso de *devaluación educativa*.

La salud es otro componente del capital humano y de la calidad de vida. Hay una relación entre salud e ingreso nacional y personal. Los países desarrollados tienen una esperanza de vida que supera en veinticinco años a la de los países más pobres. En la región, los países más desa-

rollados tienen alrededor de diez años de ventaja respecto a los más atrasados. Cuando no existen sistemas de salud de base amplia, esas diferencias son notorias también al interior de cada sociedad, entre grupos con diferentes niveles de ingreso.

Los problemas de nutrición los predisponen a la enfermedad. Los niños con insuficiencias calórico-proteicas disminuyen su nivel energético y tendrán dificultades escolares, repetirán grados y probablemente desertarán del sistema educativo, lo que afectará sus posibilidades ocupacionales. Tendrán asimismo mayores problemas de salud en la vida adulta, lo que afectará también su rendimiento laboral.

Es probable asimismo que esos trabajadores desempeñen ocupaciones en las que no se respetan las normas de seguridad, lo que elevará los riesgos de accidentes o enfermedades.

El síndrome de la pobreza también tiene un componente habitacional. El morar en viviendas que no respetan exigencias mínimas de seguridad y resguardo y que no resultan aptas para la convivencia familiar, afecta a la salud, dificulta la educación y crea problemas familiares. Su reducido tamaño conduce al hacinamiento; no se dispone de espacios adecuados para estudiar, dormir o descansar, lo que suele provocar conflictos familiares. Hay limitaciones de calefacción y ventilación, los materiales de construcción son precarios, los sistemas sanitarios de agua potable y eliminación de excretas suelen no cumplir los estándares mínimos para asegurar la higiene y la salud.

Asimismo, el acelerado proceso de urbanización experimentado por la mayoría de los países de la región en las pasadas décadas ha provocado un crecimiento desordenado de las ciudades y de barrios periféricos, que muchas veces no cuentan con los servicios mínimos. Esto ha dado origen a problemas de diversa índole.

En primer lugar, el encarecimiento del suelo urbano ha hecho que el costo del terreno sea una parte muy importante del valor total de las viviendas de tipo social, lo que lleva –para mantener la rentabilidad del proyecto– a utilizar

materiales de menor calidad, o construir en terrenos todavía baratos, pero situados a gran distancia de los lugares de trabajo. Aumenta así el tiempo que los trabajadores tienen que destinar al traslado a y desde su empleo, e incrementa sus costos del transporte. En el plano agregado obliga a aumentar la locomoción colectiva, aumentando la congestión y la contaminación ambiental.

En segundo lugar, las ciudades en expansión se caracterizan por la segregación residencial, lo que agrava la transmisión intergeneracional de la pobreza e incrementa los problemas de estigmatización asociados a vivir en determinadas áreas de la ciudad. Se restringen así todavía más las oportunidades de empleo de las personas pobres.

En tercer lugar, el enorme tamaño de las ciudades se ha convertido en un «ambiente» que ha tendido a incrementar los casos de violencia y deteriorado la seguridad ciudadana.

Protección social¹⁶

La protección social es el conjunto de intervenciones orientadas a asistir a individuos, hogares y comunidades en el manejo de los riesgos –entendidos como la incertidumbre o incapacidad de predecir la ocurrencia de eventos que generan pérdidas de bienestar y asegurar el acceso a los servicios sociales básicos, cuando un riesgo eventual se convierte en un hecho cierto (Holzmann y Jorgensen, 2000)–.¹⁷ De esa manera se asegura la inversión en formación y conservación del capital humano, por cuanto esos acontecimientos ponen en peligro sus futuras capacidades.

El manejo de los riesgos puede hacerse a través de alternativas de mercado, como los seguros. Pero esta solución está fuera del alcance de los pobres, que sólo pueden recurrir a redes informales de solidaridad, que implican apoyo familiar o de pares, sean informales u organizados. Estas soluciones pueden ser útiles ante problemas individuales, pero se tornan insuficientes ante una crisis generalizada.

Esto abre el espacio para el establecimiento de redes de protección social, mediante las cuales el Estado crea mecanismos de apoyo a los grupos sociales vulnerables durante las crisis. En la región, asimismo, se llevan a cabo serie de

programas de nuevo cuño, con variado éxito, que se analizarán más adelante.

En cuanto a las redes de protección social pueden establecerse algunas conclusiones básicas (CEPAL, 2000:224).

- a) Ellas no deben ser consideradas un sustituto, sino un complemento de una política social que busca la equidad, y deberían acompañarse de la preocupación por apreciar el impacto social de las decisiones de política económica. Se ha sostenido que la macroeconomía debe tener una orientación social, ya que no basta con asegurar la estabilidad económica y descuidar la estabilidad social y política (Iglesias, 2004).
- b) Deben ser parte de sistemas institucionales permanentes, que cuenten con personal especializado para ejecutar los programas, mecanismos de elegibilidad, cartera de proyectos y prácticas establecidas para evaluarlos, etc. De otro modo, no sería posible responder sin rezago a las necesidades de protección en el momento de las crisis (Cornia, 1999).
- c) Dada la heterogeneidad de los mercados de trabajo de los países de la región, hay que prever una combinación de programas que tengan diferentes destinatarios. En los países con mercados laborales más desarrollados, el seguro de desempleo desempeñará un papel importante, pero se requieren también programas alternativos de empleo; obras públicas y apoyos directos son de mayor utilidad en países con otras estructuras laborales (Márquez, 1999). A su vez, los seguros de desempleo y los programas de empleo serán relativamente más importantes en los países cuyo mercado laboral se ajuste por medio del número de puestos de trabajo, mientras que los de apoyo a los ingresos de los sectores pobres tendrán mayor utilidad cuando el ajuste se dé por la vía de menores ingresos reales (Lustig, 1999).
- d) Estas redes tienen que estar adecuadamente financiadas, con recursos nacionales, y no deben absorber financiamiento destinado a inversiones de largo plazo en capital humano. Es muy importante para ello que la política fiscal asuma un papel anticíclico.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO CONDICIONADAS

Antecedentes: los cambios en las políticas desde los años ochenta

Durante los años ochenta se generaron cambios notables en la política económica, que llevaron a que la mayor parte de los países de la región dieran un «viraje estratégico». En lo social también comenzaron a difundirse nuevos criterios, como el reconocimiento de nuevos actores (comerciales, filantrópicos, locales, comunitarios, etc.), la utilización de la focalización como el instrumento para universalizar la satisfacción de las necesidades básicas, el monitoreo de las políticas y programas y la necesidad de evaluar el impacto producido en la población atendida, entre otros (Franco, 1996). Cada país adoptó su propia ruta, algunos incorporando las innovaciones, otros rechazándolas, más o menos explícitamente.¹⁸

La crisis también llevó a que el tema de la pobreza adquiriera un espacio importante en la agenda gubernamental. Se recurre a subsidios generalizados al consumo,¹⁹ aparece entonces una primera generación de programas para el alivio de las situaciones de pobreza, ocasionadas por la crisis de la deuda. Son programas compensatorios que aseguran la alimentación y otros mínimos para impedir la pérdida o deterioro del capital humano de los afectados, prestando especial atención a los más vulnerables. Al mismo tiempo se implementan programas de creación de empleos de emergencia. Se supone que son necesarios durante el período de maduración de las políticas de estabilización y ajuste. Una vez lograda la recuperación económica se volverían innecesarios, por cuanto la generación de empleos que derivaría de aquella permitiría la reinserción productiva de los afectados por la crisis.

Una segunda generación de programas sociales surgió al reconocerse que la pobreza no era sólo un fenómeno coyuntural, sino que requería intervenciones de mayor alcance para atender tanto a los pobres estructurales, como a los coyunturales. En este nuevo predicamento, los fondos de inversión social –que habían sido creados por períodos acotados–, pasaron a convertirse en permanentes.

La tercera generación de programas surge en la segunda mitad de la década de los noventa: son los programas de transferencias en efectivo condicionadas (PTEC) y las redes de protección social.

En los programas de transferencias en efectivo condicionadas se concreta la tendencia a abandonar los subsidios generalizados y la entrega de bienes en especie, prefiriéndose la transferencia monetaria directa a las familias, acompañada de un acuerdo por el cual éstas se comprometen a cumplir ciertas condiciones.

Los primeros de estos programas tuvieron una perspectiva sectorial (educación, salud) y de alcance geográfico limitado (municipales). Pero rápidamente se ampliaron en ambos sentidos e insistieron en la idea de que existe una sinergia entre las diferentes acciones, buscando relacionar objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Las características distintivas de los programas de transferencias condicionadas²⁰

Los programas de transferencias condicionadas han intentado plantear soluciones a una gran cantidad de interrogantes propias de las políticas sociales. Por lo mismo, su análisis detallado permite plantear estos temas.

A continuación se presentan las características básicas de estos programas.

A) Transferencias de dinero

Se entrega «efectivo», lo que permite, por un lado, que los receptores ejerzan su libertad de elegir y satisfagan así sus expectativas o necesidades sentidas, y, por otro, evita costos de almacenamiento y distribución de productos, que suelen ser muy elevados.²¹

B) Población objetivo, familias

Los PTEC se dirigen a familias,²² no a individuos, pobres o extremadamente pobres, que cumplen con ciertas condiciones: tener miembros en edad escolar, lactantes, niños desnutridos, mujeres embarazadas o dando lactancia. Quedan excluidas, por tanto, otras familias pobres y extremadamente pobres con una

integración diferente, al igual que personas vulnerables por la edad, u otra característica, que vivan solas.²³

C) Objetivo de largo plazo, el desarrollo humano

Estos programas buscan que los miembros del hogar incrementen su dotación de capital humano, para lo cual llevan a cabo acciones de alimentación, cuidado de la salud y educación que correspondan a cada etapa del ciclo de vida de las personas atendidas.

En su versión «básica» estos programas actúan en tres áreas: educación, salud y alimentación. Por ello, las familias asumen el compromiso de matricular a sus niños en la escuela primaria (e incluso en la secundaria, en algunos programas) y asegurar su asistencia a una proporción importante de las clases (80-85%). Alguno de los programas exige incluso la promoción al grado superior. La permanencia en el sistema escolar debiera impedir el trabajo infantil, idea germinal de este tipo de programas.²⁴

El *cuidado preventivo de la salud, el consumo de alimentos y la capacitación de las madres* conforma la otra gran área de preocupación de estos programas, para lo cual se establece la condición de asistir a los controles de salud y participar en talleres sobre temas afines.

D) Focalización

La focalización es, en realidad, un instrumento por el cual resulta posible universalizar realmente la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. Las políticas universalistas, que disponían de prestaciones «iguales para todos», terminaban llegando sólo a una porción de la población, la que era más instruida e informada. Había un sector más o menos amplio, según el país, que no sabía que existía esa prestación, que tenía derecho a ella, que carecía de los recursos para incurrir en los costos de transacción que ese acceso implicaba, o a la que simplemente no le interesaba el bien o servicio que estaba disponible, por ejemplo, la escuela, porque no estaba difundido en su medio o cultura la idea de que todo niño debe cursarla. Por ello, los PTEC buscan «salir a buscar» a la población que no demanda los servicios

sociales que están disponibles, «invitándolos», como argumenta la propuesta de Puente-Chile Solidario, a hacer uso de los mismos.²⁵

La focalización permite, por un lado, evitar errores de inclusión (que accedan al programa personas que no están en la situación que se quiere atender) y de exclusión (dejar fuera a los que constituyen la población objetivo). Con ella se logra, asimismo, adaptar la oferta de bienes y servicios a las características específicas de la población destinataria. Esto es especialmente relevante, por cuanto las necesidades de la población en situación de pobreza e indigencia difieren de las que en promedio tiene la población total.²⁶

Los PTEC seleccionan a las familias beneficiarias mediante diversas metodologías de focalización, y en algunos casos las combinan en un proceso multietápico:

i. *Focalización geográfica.* Esta selección tiene que ver con razones administrativas o presupuestarias. Si no existen recursos suficientes para atender a toda la población potencial del programa, hay que establecer criterios que permitan identificar al subconjunto que podrá ser atendido. Para ello se opta por trabajar sólo en localidades de determinado tamaño, o sólo en zonas rurales; luego, mediante algún indicador o combinación de ellos (índice de desarrollo humano, proporción o número absoluto de pobres o indigentes; ingreso familiar per cápita e ingresos tributarios por habitante; peso-talla de los niños, etc.), se establece un ordenamiento de áreas espaciales (regiones, provincias, microrregiones, municipios, comarcas o comunidades), que permite elegir aquéllas en que se aplicará el programa.

En un segundo momento se verifica que las localidades seleccionadas tengan servicios locales de salud y educación, con capacidad suficiente para atender a los nuevos demandantes movilizados por el programa. Si carecen de ella, la incorporación se postergará hasta que exista la oferta adecuada. En algunos casos se establecen también cuotas que fijan la cantidad de familias que podrán ser atendidas en dicha circunscripción.

ii. *Selección de hogares.* En la segunda etapa se procede –en cada localidad priorizada– a identificar a las familias que viven en las localidades priorizadas que cumplen los criterios para ser beneficiarias.²⁷ En los programas creados y financiados por los gobiernos municipales suelen establecerse requisitos de residencia mínima.²⁸

Hay divergencias respecto a si la selección de las familias la realiza el Gobierno central, a partir de algún registro de beneficiarios, o es responsabilidad de las autoridades locales. Se argumenta que, en el nivel local, se conoce personalmente a los necesitados, aunque se teme la falta de neutralidad, los riesgos de clientelismo y de preeminencia de intereses personales, familiares, políticos, etc. La «*comprobación de medios*» suele ser fundamental, dado que los programas se dirigen a una población pobre o indigente. Para ello se recolecta información sociodemográfica de las familias y de las características de las viviendas. En algunos países se utiliza un formulario único.²⁹ A partir de ello se calcula un puntaje que permite establecer el padrón de beneficiarios.

iii. *Asamblea comunitaria.* Algunos programas llevan a cabo una reunión comunitaria en que se convalida el padrón de beneficiarios. La argumentación retoma la idea de que a ese nivel se conoce mejor la situación de cada familia y acepta que los participantes en la reunión actúan con altruismo y no persiguen intereses personales. La práctica asambleística muestra que, dado que la asistencia es voluntaria, participa sólo una parte de los habilitados, y no siempre los más necesitados.

Estos diversos procedimientos de diseño y focalización implican marginar a una determinada proporción de pobres o indigentes del programa. Estarán en esa situación: a) los que habitan en unidades geográficas dejadas de lado;³⁰ b) aquellos que viven en localidades que no están dotadas de efectores de salud y/o educación que puedan asumir la tarea de atender la nueva demanda; c) el grupo que excede la cuota fijada para la respectiva unidad geográfica; d) los que viven

en localidades sin una entidad bancaria, que pueda efectuar las transferencias; e) en general, las familias que no incluyan a niños o adolescentes en edad escolar, niños desnutridos, mujeres embarazadas o dando lactancia, entre otros.³¹ Esta enumeración indica que los PTEC (o algunos de ellos) no constituyen una política general para superar la extrema pobreza, por cuanto atiende a sólo una parte de ese colectivo.

Registro único de beneficiarios. Este tipo de registro, que utiliza un solo cuestionario para los diversos programas similares, facilita la articulación entre éstos; reduce costos; evita duplicaciones de tareas y beneficiarios; mejora la imagen que el programa transmite a los beneficiarios por cuanto evita encuestarlos más de una vez para la obtención de diferentes prestaciones; hace posible cruzar informaciones, y contribuye a abrir los feudos que muchas veces son los programas.³²

E) Corresponsabilidad de los beneficiarios

La fundamentación de los PTEC insiste en la necesidad de romper el círculo que genera esa transmisión intergeneracional de la pobreza.³³ El ideal de la corresponsabilidad establece que el Estado asume la obligación de proporcionar la transferencia y los bienes y servicios adecuados, mientras que la familia beneficiaria se compromete a hacer uso de estos últimos. Esto implica que las prestaciones se entregan luego de que se hayan cumplido los compromisos asumidos con el programa. Se estima que cumplir las contraprestaciones contribuye a objetivos de mediano plazo: los miembros de la familia aumentan la seguridad en sí mismos, incrementan su responsabilidad respecto al futuro del grupo y de las nuevas generaciones, y adquieren habilidades para acceder a instancias administrativas y de mercado que les permitan avanzar en la solución autónoma sus problemas.

¿Condicionar o no condicionar? ¿Exigir certificación del cumplimiento de la condición o no hacerlo? La condicionalidad, como se vio, parece ser inherente a los PTEC. Sin embargo, no siempre se controla el cumplimiento de las obligaciones asumidas por la familia. En algún caso ese control «ha sido el eslabón débil del programa y un tema controversial», ya que tuvo gran predicamento la tesis de que, dado que el

programa correspondía «a la garantía de derechos sociales básicos, los beneficios se asemejarían a un ingreso básico de ciudadanía, o hacia allí deberían encaminarse, dispensando, por lo tanto [del cumplimiento y certificación], de cualquier condición» (Draibe, 2006). Finalmente, en el caso aludido, se introdujeron normas y rutinas para ejercer dicho control (ibídem). Pero se han planteado dudas sobre si conviene realmente efectuar la certificación del cumplimiento, aduciendo tanto la falta de evidencia sustantiva que la fundamente, como las dificultades prácticas que conlleva (Ayala, 2003).³⁴

F) Enfoque de género

Las consideraciones de género están muy presentes en los PTEC, en un cuádruple sentido:

- i. muchos programas entregan el subsidio a la figura femenina del hogar;
- ii. las mujeres tienen una gran responsabilidad en las tareas que se exigen a las familias a modo de contrapartida;
- iii. ellas actúan como promotoras del programa;
- iv. se otorga, en algunos casos, una subvención más alta a la escolarización de las niñas.

La entrega de la transferencia a las mujeres se justifica de dos maneras contradictorias: una, sostiene que, dado que ellas se encargan de los hijos y del hogar, harán que el dinero se utilice bien para ese fin; otra aduce que al entregarles el manejo de la transferencia, se contribuye a que desarrollen la capacidad de tomar decisiones, tanto en el seno de la familia como en la comunidad. Vale decir, o se las reafirma en el rol femenino tradicional o se contribuye a liberarlas de él. Según las evaluaciones de programas que se analicen pueden encontrarse argumentos a favor de una u otra tesis.

Respecto a la prioridad otorgada a la educación de las niñas se argumenta también de manera dual: bien que un mayor nivel de instrucción asegura que cuando sean madres prestarán mayor atención a los requerimientos nutricionales de sus hijos³⁵ y a la educación de los mismos, bien porque a través de la educación se combaten los estereotipos

(Skoufias y McClafferty, 2001). Empero, es probable que la escuela contribuya a transmitir los estereotipos que se quieren desterrar,³⁶ y si los redujera, sería importante aún que los varones también fueran influidos por esa perspectiva.

G) Oferta adecuada de servicios públicos: *precondición crucial*

La nota diferencial de los PTEC es la utilización de transferencias a la demanda para promover la utilización de servicios de educación y salud. La existencia de esa oferta, entonces, es determinante. Si se carece de ella, no pueden ponerse en marcha los PTEC. Por lo mismo, los incentivos a la demanda no son suficientes para solucionar los problemas de educación, salud y alimentación. El PRAF de Honduras fue pionero en utilizar las transferencias también para incentivar la oferta. En cualquier caso, los PTEC siempre tienen que estar atentos a la existencia de la oferta adecuada y pertinente.

H) ¿Cuánto cuestan los PTEC?

Los programas latinoamericanos difieren notablemente en los recursos de que disponen. Esto tiene que ver con el tamaño de los respectivos países, con la incidencia de la extrema pobreza en cada uno de ellos, con el financiamiento disponible, de origen interno o proporcionado por la cooperación externa, etc. Pero en todos los casos los recursos destinados a los PTEC constituyen una proporción muy pequeña del PIB y del gasto público social del respectivo país.

Sin embargo, debe tenerse presente que los PTEC son programas «*movilizadores*» de la demanda para que utilice los servicios públicos. Esto implica que también deben considerarse los recursos que se destinan a financiar la oferta pública—usualmente bajo la responsabilidad de otras instituciones (secretarías o ministerios de educación y salud) básicamente— sin los cuales no tendría sentido la existencia de PTEC.

I) Transferencias: montos y mecanismos de entrega

Los montos de las transferencias varían según el programa y según los tipos de bonos que se entreguen. Por un lado, el cálculo del valor del bono busca un punto de equilibrio

entre la atracción que la transferencia genere sobre los no pobres, que pueden presionar para obtener las prestaciones del programa, y la utilidad que esos recursos tenga para el bienestar de los beneficiarios. Por otro, debe considerar las peculiaridades del tipo de prestación/condicionalidad de que se trate (educación, salud, etc.).

Los criterios que suelen manejarse son, por ejemplo, el costo de oportunidad del trabajo para aquellos que están en el sistema educativo, tomando en cuenta en ocasiones que el mismo se incrementa junto con la edad del alumno,³⁷ o los costos de transacción en que deben incurrir los beneficiarios para poder acceder a la prestación (gastos en transporte y de bolsillo, etc.).

También conviene mencionar el tema del *escalonamiento del valor de las prestaciones*. Muchos programas disminuyen el monto de la transferencia a medida que transcurre el período en que las familias se encuentran vinculadas al programa. Se busca así evitar que se generen lazos de dependencia. Esto tiene sus riesgos: dado que los montos transferidos son bajos desde el principio, reducirlos aún más puede volverlos muy poco atractivos, al punto que las familias opten por retirar a sus hijos de la escuela y hacerlos trabajar, para incrementar así los ingresos familiares. En consecuencia, hay un eventual *trade-off* entre dependencia y trabajo infantil.

¿Cómo se procesa la información y se transfiere el dinero? Cuando se exige la comprobación del cumplimiento de las condiciones, hay que obtener las certificaciones respectivas antes de autorizar el pago. La forma de efectuar los pagos varía también de acuerdo a la disponibilidad de servicios bancarios. Así, el programa Bolsa Familia utiliza la amplia cobertura nacional de la Caixa Económica Federal y utiliza tarjetas magnéticas.³⁸ Cuando no hay este tipo de facilidades, se recurre a pagadores que, portando efectivo, se movilizan hacia el lugar donde moran los destinatarios.

J) Estrategia de egreso

La desvinculación de una familia beneficiaria puede suceder por tres razones: a) si se demuestra que no cumple algunos de los requisitos establecidos para formar parte del programa

ma, por ejemplo, tiene un ingreso superior al mínimo; *b*) no cumple con las condicionalidades a las que se comprometió, por ejemplo, inscribir y asegurar la asistencia escolar de los menores de la familia; *c*) si se cumplió el plazo máximo durante el cual una familia puede estar vinculada al programa, cuando existe ese plazo.³⁹

Es interesante preguntarse cuál es el criterio por el que se fija dicho plazo: ¿a partir de qué supuestos se establece esa meta de programación? Puede pensarse que luego de «*n*» años de relación con el programa se hayan alcanzado determinados objetivos, ya que al recibir esas transferencias, la familia habría ejercitado su libertad de elección respecto al destino de los recursos, fortaleciendo su confianza en sus propias capacidades. El cumplimiento de las contraprestaciones habría promovido la disciplina y establecido rutinas ordenadoras de la vida cotidiana, y generó una actitud más proactiva de los beneficiarios. Sin embargo, la notable variabilidad de los plazos fijados para el egreso hace difícil aceptar que exista algún fundamento válido que los respalde.

Es fundamental que cada programa tenga clara y sólidamente justificada la estrategia de egreso o «graduación».⁴⁰ Si la salida se produce antes de que las familias puedan prescindir de las transferencias, es verosímil argumentar que recaerán en la pobreza. Ello pondría en tela de juicio al programa, que perdería tanto a la generación adulta, como también a la nueva, por cuanto la desaparición del incentivo monetario pone en riesgo la continuidad educativa. Tampoco se habrían logrado los objetivos intermedios, porque la confianza y autonomía comenzarán a erosionarse ante la imposibilidad de conseguir estabilidad laboral.

Hay una discrepancia entre los plazos de egreso y el tiempo requerido para la acumulación del capital humano necesario para una inserción laboral adecuada. La única manera de compaginar la vinculación al programa durante un período breve (tres años, por ejemplo) y que se logren completar ciclos escolares (primaria completa, o primaria y secundaria, como propone algún programa) pasa por aceptar que durante la vinculación al programa se generan cambios tales en el comportamiento, en especial de los padres, que éstos man-

tendrán a sus hijos en el sistema educativo, hasta que terminen el ciclo educativo, aun cuando ya no reciban apoyo y no hayan logrado mantenerse fuera de la extrema pobreza. Puede decirse que, a lo menos, es un supuesto fuerte.

K) Evaluación y seguimiento para el aprendizaje

Muchos de los PTEC se han caracterizado por exigir y realizar evaluaciones de impacto, entendiendo que ellas son importantes para el manejo y rediseño del programa. Algunas de esas evaluaciones destacan por su fortaleza metodológica, al haber utilizado procedimientos de asignación al azar, control estadístico y doble diferencia para asegurar la validez interna de las estimaciones. También se han utilizado métodos cualitativos.

En muchos casos, empero, se nota la falta de un marco que permita otorgar un significado claro a los resultados de tales evaluaciones.⁴¹

Sería importante que las evaluaciones no se limitaran a medir el impacto específico alcanzado en la población atendida, en un tiempo dado, sino que se compararan los impactos verificados sobre el mismo tipo de poblaciones en las distintas áreas de implementación del programa. De tal modo, podría analizarse la distribución de frecuencias que presentan tales datos y explorar cómo se explican las diferencias observadas. Esto permitiría aprender de la experiencia y así facilitar la reprogramación.⁴²

También deberían introducirse cambios en el monitoreo, que se restringe habitualmente a comparar lo programado y lo logrado, en ámbitos específicos de la gestión (cobertura, eficacia, eficiencia, etc.). Esto conduce a que programas bien diseñados e implementados, pero con metas excesivamente ambiciosas, se consideren fracasados, mientras que aquéllos con metas cautas casi siempre las alcanzarán, independientemente del desempeño del proyecto.

L) Hacia una tipología de los PTEC

Con una perspectiva de futuro puede sugerirse una tipología de estos programas, centrada –simplificadamente– en dos dimensiones: *a*) el conjunto de sus componentes, o paquete de atenciones que promueve; y *b*) el manejo de la oferta.

CUADRO 1 Tipología de programas de transferencia condicionada

ÉNFASIS	PAQUETE DE ATENCIONES	
	BÁSICO	EXPANDIDO
Demanda	1	2
Demanda y oferta	3	4

La mayoría de los PTEC fueron diseñados originalmente para cumplir con un modelo «básico» que incluye componentes de educación, salud y alimentación. Pero, a poco andar, se han percibido sus insuficiencias, en especial cuando se quiere ir más allá de la mera atención de las necesidades básicas insatisfechas, para avanzar en el objetivo de largo plazo de «desarrollo humano». Por otro lado, la «expansión» de los componentes del programa (microcrédito, adquisición de activos, capacitación laboral, etc.) también se explica por la necesidad de asegurar la inserción laboral de los adultos de la familia.

Los nuevos componentes, por tanto, tienen como destinatarios a quienes luego del «egreso» o «graduación» serán los responsables de generar ingresos para mantener al grupo familiar fuera de la extrema pobreza. Se percibe ese proceso de «maduración» en los PTEC más antiguos de la región, en especial en el caso de Oportunidades de México. Puede incluso sostenerse que la «biografía» de cada PTEC implica un avance desde la posición 1 del cuadro anterior, caracterizada por un paquete básico de componentes y la movilización de la demanda mediante transferencias, hacia la posición 4, basada en un modelo expandido.

Lo característico de los PTEC es, sin duda, la preocupación por la demanda, suponiendo que hay una oferta de servicios básicos «a la espera» de nuevos usuarios, por lo que basta «motivar» la demanda. Sin embargo, en muchos casos, la oferta no está disponible en todas las unidades territoriales, lo que les lleva a extender la acción de los PTEC. Esto les fuerza a «promover» también la oferta, aun cuando ella no sea de su responsabilidad, so pena de no llegar a su población objetivo.⁴³

En esa nueva tarea, algunos programas llegan a acuerdos con los ministerios y secretarías responsables para que instalen la infraestructura faltante y aseguren el personal y los insumos necesarios para prestar los servicios. Y para ello facilitan los recursos. Otros recurren a las transferencias para promover la oferta, buscando así una mejor receptividad por parte de quienes deben proporcionar la atención a los beneficiarios del programa. Todo hace pensar que el interés por asegurar la oferta será cada vez más importante, en especial en programas que avanzan hacia la constitución de redes de protección social.

Estos problemas son típicos de la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional. Cuando el PTEC depende de la acción de otros organismos públicos para poder llevar a cabo su programa, afloran los desencuentros, tanto en los niveles directivos, en algunos casos, como también a nivel de los equipos de campo.

Una tipología más elaborada de los PTEC debería incluir otras dimensiones importantes.

- a) Una de ellas es la dimensión urbano-rural. La mayoría de los PTEC se han orientado en los comienzos a la población rural, ampliándose luego a áreas urbanas. El caso más notorio en este sentido se ha dado con la transición de Progresía a Oportunidades. En cambio, Puente-Chile Solidario, desde su creación, se ha centrado en el área urbana. Esas características ecológicas diferenciales de la población objetivo se expresan, sin duda, en muchas características que singularizan a los programas.
- b) Otro elemento diferenciador tiene que ver con el enfoque, que puede basarse en incentivos o ser de tipo psico-social.
 - i. *Enfoque basado en incentivos.* Considera que es posible influir sobre las elecciones humanas mediante una combinación de premios y castigos, que se utilizan para incitar, mover, impulsar a una persona para que reaccione prefiriendo cierta opción ante una alternativa. Los incentivos pueden ser económicos, sociales

o morales. Los primeros adoptan la forma de una compensación (se da algo para que quien lo recibe lleve a cabo una determinada acción o entregue una cosa a cambio). Así, las transferencias en efectivo buscan que las familias se comporten de determinada manera; por ejemplo, incorporen y mantengan en el sistema educativo a niños y adolescentes en edad escolar.

- ii. *Enfoque psicosocial.* Argumenta que la familia constituye un ámbito especialmente significativo, ya que «aloja» a los individuos y los condiciona en su desarrollo personal. De allí se deduce que si se modifica su funcionamiento, podría lograrse un cambio de percepciones, actitudes y comportamientos de sus miembros. La conveniencia de trabajar sobre la familia deriva de la comprobación –destacada en la justificación del programa Puente-Chile Solidario– de que los indigentes se encuentran dispersos, no forman parte de comunidades, carecen de organización y no participan en redes, por lo cual la familia es el único colectivo que los une. Este enfoque debe enfrentar la dificultad de que exista proporcionalidad entre la magnitud del problema y los medios disponibles para solucionarlo, si se piensa en el plazo en que se espera alcanzar los resultados, la cantidad de reuniones que tendrá la familia con el promotor y el entrenamiento de éste para llevar a cabo dicha tarea.

Oportunidades representa claramente el primer tipo de enfoque, mientras que Chile Solidario es la expresión del segundo, aunque pueden encontrarse antecedentes también en algunos programas brasileños.

Los programas de transferencias condicionadas cumplen en papel importante en el enfrentamiento de la pobreza. Ellos no son la política social, sino una parte de la política social; este hecho es reconocido en su diseño, y por ello aquí se ha mencionado el papel «*movilizador*» que les corresponde para conseguir que la inversión pública (en salud, educación, etc.) pueda ser aprovechada también por los más pobres. Así entendidos, los PTEC tienen una tarea que cum-

plir, que es acotada, que debe ser revisada constantemente para ajustarse a la heterogeneidad de su clientela y para dar cuenta de la multidimensionalidad de la pobreza.⁴⁴

M) ¿Impactan los PTEC sobre la incidencia de la pobreza y la distribución del ingreso?

Este tema tiene dos aspectos. Por un lado, debe analizarse si las transferencias tienen un efecto inmediato sobre la reducción de la pobreza. Debería ser así, pero la importancia del impacto tiene que ver con el tamaño de la población atendida por el programa que realmente es pobre o extremadamente pobre con relación al número absoluto de pobres. No es suficiente tomar en cuenta el dato del número de familias que reciben las transferencias, por cuanto no necesariamente ellas cumplirán con la condición de pobreza o extrema pobreza. Ello estará condicionado por la calidad del proceso de focalización. Si existen graves errores de exclusión de los extremadamente pobres –que son la población potencial de estos programas–, el resultado en cuanto a disminución de pobreza será menor, ya que existirán filtraciones de consideración. En muchos casos, los PTEC constituyen programas «pilotos» por el escaso número de familias que, por razones presupuestarias, pueden atender. En tales casos, también serán limitados los efectos reductores de pobreza.

En cuanto a los eventuales cambios sobre la distribución del ingreso puede decirse que la proporción del producto interno bruto que manejan los PTEC es muy pequeña, lo que acota su posible impacto. Otro posible cambio en la distribución podría derivarse de las acciones orientadas a generar capital humano de las nuevas generaciones, lo que se produciría en el largo plazo.⁴⁵

VIABILIDAD POLÍTICA Y FINANCIERA DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA

El enfrentamiento a la pobreza no puede verse como una tarea que sólo incumba a las políticas sociales. Uno de sus pilares fundamentales consiste en generar oportunidades,

lo que tiene que ver con el desarrollo económico. Por otro lado, éste no resulta sólo de una buena política económica, sino de la posibilidad de que haya inversión en capital humano, lo que es una responsabilidad de la política social. De esta manera, el desarrollo social sólo puede derivar de una colaboración entre política económica y política social, que se retroalimentan.

Los requisitos para llevar a cabo las políticas sociales son contar con un financiamiento adecuado, por un lado, y guiarse por la búsqueda de la eficiencia y la búsqueda del impacto.

La provisión de recursos adecuados exige que haya comprensión por los tomadores de decisiones de los problemas que se quieren resolver y de la forma en que se planea hacerlo. Requiere que se comprenda que ello permitirá contribuir al bienestar de las personas beneficiarias –lo que en muchas ocasiones es visto como un «gasto» que quita recursos a la inversión–, pero también permitirá que la economía pueda disponer de agentes productivos capacitados y en condiciones de incorporar tecnologías modernas. El diálogo entre el nivel político y el nivel técnico también es un problema institucional complejo, en muchos casos, y exige maduración por ambas partes para llevarlo por el buen camino.

Dicho lo anterior, debe reconocerse que en los años recientes ha habido un incremento de los recursos públicos para lo social –lo que se analizará a continuación– junto con la eficiencia en la utilización de dichos recursos, y la necesidad de conocer el impacto que logran los programas.

1. Financiamiento

Los países latinoamericanos han hecho esfuerzos para incrementar los recursos de la política social. Por lo mismo, el gasto social ha tenido una evolución favorable en los últimos años. Luego de su reducción en muchos países durante la crisis de los años ochenta, la región en su conjunto ha llegado a disponer de los mayores recursos para lo social de su historia. El gasto social por habitante (gráfico 15) aumentó en un 50% durante los años noventa y pasó de 360 a 540 dólares en el promedio regional. Sólo en dos países se registró

una disminución en términos reales. Su aumento fue superior al del producto por habitante. Por ello, a lo largo del decenio de 1990 se incrementó su importancia en relación al PIB del 10,4% al 13,1% (gráfico 16). La magnitud del gasto muestra, sin duda, significativas variaciones según los países.

En cuanto a los recursos para el financiamiento de lo social, hay dos posiciones. Una, que promueve un contrato social a partir del cual se aumente la presión tributaria para disponer de mayores recursos y ampliar los sistemas de protección social,⁴⁶ y otra, que postula que el gasto gubernamental no debiera ser mayor al 15% del PIB, porque los impuestos elevados impulsan el trabajo en negro o informal, lo que disminuye los ingresos del Gobierno y lleva a incrementar los tributos a los negocios formales, incrementando el círculo perverso. La apertura de las economías y la necesidad de crear condiciones para la inversión (externa o interna) frente a la competencia de otros países, también limita una posible alza de impuestos, cuyos recursos pudieran orientarse a lo social.

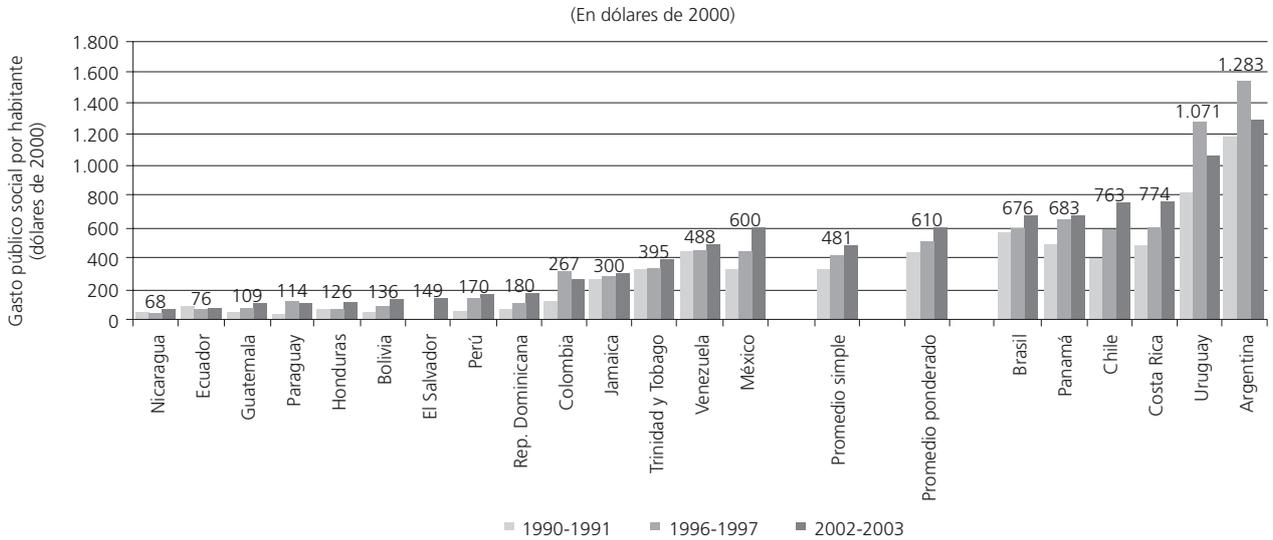
Mientras se zanja la disputa entre incrementar o disminuir la presión tributaria, es importante buscar en los presupuestos eventuales «yacimientos» de recursos mal utilizados que pudieran destinarse a otros fines. También es básico revisar si las áreas sociales utilizan eficientemente lo que ya tienen y si las acciones que se llevan a cabo llegan a quien corresponde y provocan impacto. Esto se logra con el seguimiento y la evaluación, que sirven, por un lado, para aprender de la experiencia y mejorar el programa, pero también para legitimar la acción del área social mostrando cuidado en el manejo de los fondos públicos y también buenos resultados.

Sin duda la legitimidad en que se sustenta la gobernabilidad deriva no sólo de los orígenes democráticos de los gobiernos, sino también de la efectividad en su desempeño como administración, y esto tiene mucho que ver con el tema del manejo de los fondos públicos y de la igualdad.⁴⁷

2. El efecto redistributivo del gasto social

Además del problema del monto de recursos destinado a lo social, hay que considerar la eficiencia con que ellos son

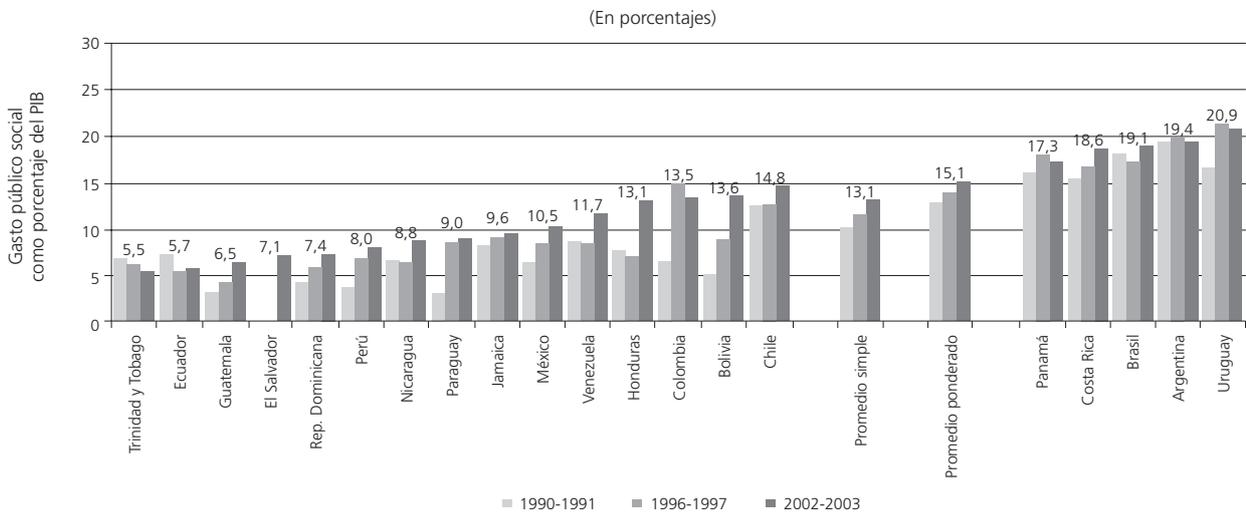
GRÁFICO 15 Gasto social por habitante, 1990-1991, 1996-1997 y 2002-2003



Fuente CEPAL, base de datos sobre gasto social.

- a. La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.
- b. Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

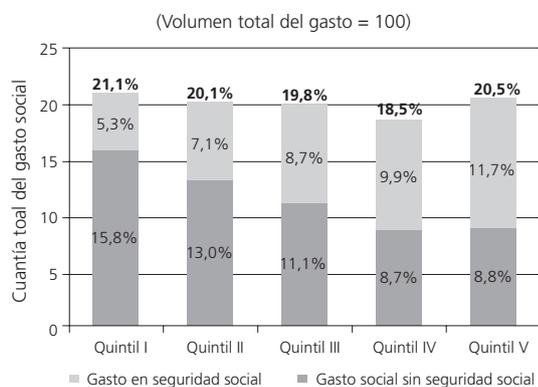
GRÁFICO 16 Gasto social con relación al producto interno bruto (18 países), 1990-1991, 1996-1997 y 2002-2003



Fuente CEPAL, base de datos sobre gasto social.

- a. La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.
- b. Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

GRÁFICO 17 América Latina (ocho países): distribución del gasto social en los quintiles de hogares



Fuente CEPAL.

Promedio simple correspondiente a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

utilizados y el impacto que provocan sobre los beneficiarios de los programas. Se supone que el gasto social debería ser un canal de redistribución del ingreso. Sin embargo, no siempre es así. El gráfico 17 permite apreciar que cada uno de los quintiles de la distribución del ingreso recibe más o menos la misma proporción de los recursos públicos, lo que demuestra que el gasto social no es suficientemente redistributivo.⁴⁸

Hay programas con impacto redistributivo elevado, como sucede con la educación básica y la salud primaria, la educación media, los programas nutricionales, etc. Pero otros, fundamentalmente, la educación universitaria y, sobre todo, la seguridad social favorecen a los estratos de mayores ingresos.

3. Eficiencia e impacto

El resultado redistributivo del gasto social es una medición incompleta. Indica que los recursos se han destinado a una población objetivo de menores ingresos, pero nada indica respecto a si las políticas y programas que se financian con esos recursos y que se orientan a dicha población están alcanzando los objetivos que se propusieron.

Aquí es necesario distinguir entre fines y medios. Los medios son la infraestructura construida o arrendada, los insu-

mos y productos adquiridos, y los salarios pagados —a lo que se destina el financiamiento—. Pero el que se disponga de esos medios no necesariamente implica que se estén alcanzando los objetivos de la política o el programa. No se hace política social para construir escuelas o pagarle a los maestros. Se incurre en esos costos para alcanzar el objetivo de la educación que es transmitir ciertos conocimientos y valores. Muchas mediciones de la calidad de la educación llevadas a cabo en países de la región muestran que se realizaron inversiones y gasto corriente en la compra de insumos y productos y que, pese a ello, los supuestos beneficiarios del programa no han recibido o no han incorporado lo que pretendían los objetivos de la política educacional. En definitiva, se puede gastar mucho, y gastar mal. Los recursos pueden ser malgastados, no utilizados eficientemente (por ejemplo, teniendo costos de administración demasiado elevados, pagando sobrepagos por los insumos y productos necesarios para el programa, etc.). Incluso cuando los recursos se utilizan eficientemente, nada asegura que los resultados del programa no se vean afectados por factores «externos» que impidan obtener los resultados que se buscan.⁴⁹

Por lo mismo, conviene insistir que la única manera de verificar que el programa está logrando sus objetivos es la evaluación de impacto. Éste es un resultado que se da «fuera» del programa y que, por tanto, no puede conocerse simplemente analizando la contabilidad del mismo. El impacto son los cambios que la intervención concreta busca provocar en la población objetivo. Esto sólo puede conocerse comparando la situación de dicha población antes de que comience el programa (línea basal) y comparándola con la situación que ella tenga en algún momento posterior, luego de haber sido sometida durante un período de tiempo relevante al tipo de atención proporcionada por el programa.

4. Institucionalidad y autoridad social

En muchos casos, las políticas antipobreza suelen ser una sumatoria de programas aislados, fragmentados y no coordinados. La organización sectorial que sigue predominando en lo social influye en esta situación. Esto exige refor-

mas institucionales e instancias de coordinación o, cuando sea posible, el establecimiento de una autoridad social que se encargue, por lo menos, del manejo de los programas que tienen por finalidad el alivio o la superación de la pobreza.⁵⁰

CONCLUSIONES

El avance en el desarrollo social es una tarea pendiente para los países iberoamericanos. Los compromisos asumidos al suscribir la Declaración del Milenio crean un nuevo impulso para tratar de avanzar en su concreción. La tarea no es fácil; el camino se encuentra sembrado de obstáculos que van desde una economía internacional volátil y con enclaves proteccionistas que dificultan el comercio hasta los países de la región con productos en los que se tienen ventajas comparativas. Sin embargo, esto se ha visto aliviado por la aparición de nuevos actores que son grandes demandantes de bienes primarios.

Pero los problemas principales para avanzar en la reducción de la pobreza –primera prioridad del desarrollo social– son internos. Requieren de voluntad política, por un lado, para destinar recursos a esas políticas, pero, por otro, también necesitan de una gestión social moderna. Esto implica asegurar, en el nivel técnico, la eficiencia y el impacto, así como la transparencia.

Asimismo, hay que reconocer que acciones aisladas pueden solucionar problemas coyunturales, derivados de una crisis por ejemplo, mediante acciones compensatorias y asistencialistas. Esto es positivo, pero resulta insuficiente, porque la pobreza no es un problema transitorio, sino estructural y polifacético. Por lo mismo, exige un esfuerzo continuado que se mantenga más allá de los periódicos cambios de gobierno. Y requiere también de una tecnocracia especializada en la gestión social que asegure buenos resultados en los programas.

NOTAS

1 Declaración sobre Progreso Social y Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2542 (XXIV) del 11 de diciembre de 1969.

- 2 Sobre las relaciones entre los objetivos 1 a 7 y el 8 que postula una alianza mundial para el desarrollo, puede verse Franco, 2004. En cuanto a la cooperación internacional, véanse Caldera (2006) y Pajín (2006).
- 3 Conviene resaltar que puede reducirse la proporción de personas afectadas por el hambre y, al mismo tiempo, incrementarse el número de quienes la sufren.
- 4 La importancia de la cohesión social ha sido reconocida por la Reunión de Ministros y Altos Responsables Iberoamericanos de Desarrollo Social, que han acordado que la Cumbre Iberoamericana, a llevarse a cabo en Chile, en 2007, versará sobre este tema.
- 5 Sobre los avances en el cumplimiento de las metas, véase Naciones Unidas (2005).
- 6 Se utilizarán los datos elaborados por la CEPAL.
- 7 Sobre el concepto y medición de la pobreza, véanse Feres y Mancero, 2001a y 2001b.
- 8 «La lucha contra la pobreza debe centrarse en su principal causa, en mi opinión, las desigualdades existentes» (Pajín, 2006).
- 9 CEPAL-PNUD-IPEA, 2003.
- 10 «El Estado [...] destina un tercio del presupuesto al pago de jubilaciones –cerca de 16.000 millones de pesos– que teóricamente tiene como destino a los mayores de 60 años. El mismo Estado destina a los menores de catorce años, esencialmente en el aparato educativo, casi [apenas] un tercio de lo anterior. Éste es un tipo de desigualdad que por lo menos tendríamos que revisar...» (Delich, 2002:32-33).
- 11 Los trabajadores migrantes son de especial importancia en el caso ecuatoriano y, por ello, el sistema de Seguridad Social le presta especial atención. Se ha establecido un grupo de trabajo para estudiar la aplicación del Convenio General y Adicional Ecuatoriano-Español de Seguridad Social (véase Rivera Fierro, 2006).
- 12 De los nueve millones de niños que ingresan anualmente en la educación, alrededor de cuatro millones fracasan en el primer año. El costo adicional de enseñar a los que repiten llega a 4.200 millones de dólares anuales.
- 13 Con todo lo positivo que puede ser el elevado crecimiento de la incorporación al sistema educativo en términos cuantitativos, es indudable que ese proceso de masificación es una de las causas de los problemas de calidad que registran las pruebas de medición de la calidad de la educación.
- 14 Sobre las políticas de empleo, véase Sosa de Callejas (2006).
- 15 Véase al respecto Franco, 2004.
- 16 Sobre este tema puede consultarse CEPAL, 2006, y Ottone, 2006.
- 17 Otra definición de las redes de protección social sostiene que son «conjuntos de intervenciones compensatorias que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de grupos pobres o vulnerables» en períodos de crisis (Graham, 1994).
- 18 Granado (2006) describe la opción española de rechazar el modelo de capitalización y optar por una reforma basada en que la sanidad y los servicios sociales se financiaran por impuestos generales y dedicar las prestaciones sociales en exclusiva a pensiones, subsidios de desempleo, prestaciones por invalidez y por accidentes de trabajo. En cambio, en otros países se permite la participación de otros actores (Marques, 2006) u optaron por la capitalización en sistemas puros (Chile) o mixtos. República Dominicana también optó por la capitalización individual (Rojas Gómez, 2006), complementado con pensiones solidarias. Un modelo alternativo se aplica en Cuba (véase Feitó, 2006).
- 19 Favorecen más a los no pobres urbanos que a los pobres y a la población rural.
- 20 Basado en Cohen y Franco (2006).
- 21 Asimismo, el flujo monetario es «muy importante para movilizar y aumentar la economía local, especialmente en las regiones más pobres del país» (Evangelista, 2006).
- 22 Para superar las ambigüedades del término «familia», el programa Oportunidades considera como su unidad de atención «el hogar, que se define como el conjunto de individuos que hace vida en común dentro de la vivienda, que comparten gastos y preparan los alimentos en una misma cocina, independientemente de la existencia o no de lazos consanguíneos» (Programa Oportunidades, 2006).

- 23 Oportunidades entre una pensión vitalicia a los adultos mayores de setenta años inscritos, que les permite ser independientes de su familia (Aranda, 2006). Punte-Chile Solidario también atiende a los mayores, y ha incluido además a quienes viven solos en la calle, al igual que PANES de Uruguay, y el Plan Nacional Familias de Argentina, entre varios tipos de acciones, se propone la «revalorización y la integración de los mayores y de las personas con discapacidad» (Nadalich, 2006).
- 24 En Brasil se agregó a ello la jornada ampliada, para evitar el trabajo infantil (Ferroni, 2006).
- 25 Respecto al caso de Brasil, se dice que «partimos de la universalidad hacia la focalización [...] es muy complejo hacer que políticas que tienen una concepción universal vean de manera diferente quién es más vulnerable y quién está más excluido. No obstante, es una buena experiencia [...] coordinar políticas universales focalizando a las poblaciones más excluidas para así garantizar la idea de equidad que tanto apreciamos» (Evangelista, 2006).
- 26 Sobre los problemas de focalización, véanse más extensamente Cohen y Franco, 2006.
- 27 Hay programas que aceptan a todas las familias de las localidades seleccionadas, sean pobres o no pobres. Esto suele justificarse aduciendo que si se establecieran distinciones en comunidades relativamente pequeñas, se generarían conflictos que afectarían el capital social.
- 28 En Brasil, por ejemplo, los primeros programas fueron de tipo municipal —en Campinas (Paraná) y Brasilia (D. F.)— y exigieron residencia previa de dos y cinco años (Draibe, 2006).
- 29 En FA de Colombia se recurrió al Sisben, seleccionando a los que quedarán en el nivel 1 (el más bajo); en Bolsa Familia de Brasil hay un Catastro Único elaborado a partir de una ficha única (Ramos y Lobato, 2004).
- 30 Se opta por trabajar en áreas rurales, por los municipios con menos de 100.000 habitantes, por localidades que tengan la mayor proporción de familias pobres, o por aquellas que tengan el mayor número de pobres, por municipios con mayor capacidad administrativa, etc.
- 31 En algunos programas se incluye a los mayores de sesenta y cinco años que viven solos e, incluso, a quienes viven en la calle. En PANES de Uruguay se atiende a personas y familias en situación de calle (450 personas en Montevideo), mediante refugios nocturnos, centros diurnos y equipos de calle (Arismendi, 2006).
- 32 Sobre casos nacionales de registro de beneficiarios, véanse Aranda (2006), Evangelista (2006); para una comparación de los mismos, Cohen y Franco, 2006.
- 33 Ella se inicia al momento del nacimiento, donde hay una alta probabilidad de que el niño tenga bajo peso; también es mayor el riesgo de mortalidad durante el primer año de vida. Posteriormente, esos niños estarán en riesgo nutricional, siendo, por tanto, muy vulnerables a enfermedades, que merman sus capacidades y afectan las posibilidades de crecimiento. Suelen ingresar más tardíamente a la escuela y la abandonan tempranamente, con una escasa formación, para ponerse a trabajar en actividades que muchas veces suponen riesgos para su desarrollo. Por la falta de capacitación, su inserción en el mercado laboral sigue siendo precaria a lo largo de toda la vida, desempeñándose en empleos de baja productividad y salario insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas y las de su grupo familiar.
- 34 Britto (2005) indica que el mismo impacto en el acceso a la escuela podría alcanzarse combinando las transferencias con acciones que incrementen la calidad de los servicios ofrecidos.
- 35 Sobre la importancia de la educación de la madre sobre la reducción de la malnutrición infantil, véase Romero Lozada, 2006.
- 36 Existen numerosos análisis de contenido de los libros de texto escolares latinoamericanos que muestran que ellos suelen reforzar la distribución tradicional de roles (Wainerman y Heredia, 1999; Binimelis y Márquez, 1992; Hexagrama, 2006).
- 37 El programa nicaragüense, en su componente de formación ocupacional, calcula el monto del incentivo a la demanda a partir del costo de oportunidad de la mano de obra en el sector rural, considerando lo que gana un jornalero (alrededor de 30 dólares mensuales), lo que equivale a la mitad del costo de una canasta básica para un hogar de seis miembros, en extrema pobreza (Largaespada, 2006).
- 38 La Caixa Económica Federal es una institución con tradición de atender a clientes de baja renta. Tiene una enorme capilaridad en todo el territorio, lo que es importante en un país de dimensión continental. Ello no se debe sólo a las filiales de la Caixa, sino también a una legislación que le permite hacer convenios con los denominados Correspondientes Bancarios que son casas de loterías, panaderías y otros puestos autorizados (Ramos y Lobato, 2004). Las transferencias se pagan a través de una tarjeta magnética (Cartao Cidadao), en 50.000 puestos (Evangelista, 2006). Sobre el monto de las transferencias puede verse Franco y Cohen (2006), Evangelista (2006). El programa PANES de Uruguay utiliza una tarjeta prepaga emitida por el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), que permite comprar, en puntos de venta adheridos al programa «Comercios Solidarios», alimentos y útiles de higiene, pero no alcohol y cigarrillos (Arismendi, 2006).
- 39 En Bolsa Familia, por ejemplo, no lo hay, pero sí en los otros programas, aunque la variabilidad es grande. El FA de Colombia fue creado por tres años, pero ha seguido funcionando, con lo cual hay familias que llevan ya cinco años vinculadas al programa, y no existe en la actualidad un período definido para el fin de los subsidios (Nuñez y Cuesta, 2006). Juntos de Perú establece una vinculación plena por cuatro años y otros cuatro con beneficios recortados (Francke y Mendoza, 2006).
- 40 En Bolsa Familia se resiste «un poco la idea de emancipación de las familias de manera inmediata, porque tenemos familias que demandan desde programas de alfabetización con un proceso de inserción productiva largo, demorado y complejo, hasta familias que ya estuvieron en el mercado formal de trabajo y que están en situación de desempleo y que, con una pequeña ayuda, se facilita que sean nuevamente productivas» (Evangelista, 2006). En Uruguay, el programa PANES utiliza la expresión «Rutas de salida» (Arismendi, 2006).
- 41 Por ejemplo, cuál es la conclusión que puede extraerse de que los niños beneficiarios asistieron en promedio un día más por mes que quienes no recibían el bono escolar. ¿Ese resultado es satisfactorio? ¿La relación costo-impacto justifica los recursos destinados a las transferencias? ¿Era eso lo que pretendía el programa?
- 42 Véanse Cohen y Franco, 2005, 2006.
- 43 Sobre Oportunidades, se sugiere la necesidad que tiene el programa de «llegar a zonas donde no llega actualmente», para lo cual se debe «guiar la inversión hacia las regiones con mayores índices de pobreza» (Aranda, 2006).
- 44 Los PTEC son la potencialidad de «su extensión en una política social integral cuyo objetivo tiene que ser la disminución significativa y sostenible de la pobreza y la desigualdad como fenómenos multidimensionales y el establecimiento en el tiempo de un sistema de protección social más permanente, más solidario y más universal, financiable y efectivo» (Ferroni, 2006).
- 45 Respecto de Brasil, se sostiene que el programa Bolsa Familia ha contribuido tanto a la reducción de la extrema pobreza, como a la reducción de las desigualdades (Evangelista, 2006).
- 46 Saavedra, 2006; Hardy, 2006.
- 47 Véanse Latinobarómetro sobre las percepciones de la opinión pública en torno a estos aspectos, y también Franco, 2006a y Franco y Gómez, 2004.
- 48 En el caso de Chile, el 10% más rico tiene ingresos autónomos que son 34 veces mayores que el del 10% más pobre; luego de las transferencias que realiza el Estado a través de políticas sociales, la diferencia se reduce a 14 (Hardy, 2006).
- 49 Sobre casos de esta naturaleza, véanse Cohen y Franco, 1992.
- 50 Véanse Franco y Székely, 2006. Sobre el caso mexicano, véase también Aranda (2006), en este volumen. Sobre Brasil se comenta que «es necesario encajar el perfil de la familia con la oferta existente» en el ámbito local, lo que «presupone una gran articulación intersectorial y una enorme coordinación federativa» (Evangelista, 2006). Respecto de Chile, se proyecta la creación de un Consejo de Ministros del Sistema de Protección Social, que defina las políticas y el marco de acción de cada Ministerio (Ardí, 2006).

BIBLIOGRAFÍA

- Aranda, Ana Teresa (2006) en este volumen.
- Arismendi, Marina (2006) en este volumen.
- Ayala Consulting Co., 2003, *Informe Final del Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas: Experiencias Operativas*, Puebla, México, Banco Mundial-Universidad de las Américas.
- Berry, Albert (1997), «The Income Distribution Threat in Latin America», en *Latin American Research Review*, v. 32, n. 2.
- BID (1998), *América latina frente a la desigualdad*. Washington D. C.
- BID-IDEA (2003), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D. C.
- Birdsall, N., y M. Székely (2003), *Bootstraps, not Band-Aids: Poverty, Equity and Social Policy*. Washington D. C., Instituto de Economía Internacional.
- Binimelis, Adriana, y Marisa Blázquez, 1992, *Análisis de roles y estereotipos sexuales en los textos escolares chilenos*, Santiago, Chile, Sernam.
- Bourguignon, Francois, Philippe Leite y Francisco Ferreira, 2002, *Ex-ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: the Case of Bolsa Escola*, Washington, D. C., The World Bank.
- Britto, Tatiana, 2005, «Recent Trends in the Development agenda of Latin America: An Análisis of Condicional Cash Tr ansfers», ponencia presentada en la Conferencia sobre Protección Social para la Pobreza Crónica, Mánchester, Manchester University.
- [<http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/events/february2005/protection-papers.htm>].
- Buvinic, M. (2004) «Introducción: La inclusión social en América Latina», en Buvinic et al., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo-Alfaomega Colombiana, S. A., Washington D. C.-Bogotá.
- Caldera, Jesús (2006) en este volumen.
- CEPAL (1997a), *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, Santiago.
- CEPAL (1997b), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2003), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2005), *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago, (LC/G.2295).
- CEPAL (2005), *Panorama Social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile.
- Cohen, Ernesto, y Rolando Franco (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. México, Siglo XXI editores.
- (2005), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México D. F., CEPAL-Siglo XXI editores.
- (2006), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D. F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Dahrendorf, Ralph (1996), *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, México D.F.
- Delich, Francisco (2002), «La declinación argentina», *Archivos del Presente*, año 7, n.º 27, Buenos Aires.
- Draibe, Sonia M., 2006, «Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa Familia», en Ernesto Cohen y Rolando Franco, coordinadores, 2006.
- Evangelista, Rosani (2006), «El Programa Bolsa Familia», en este volumen.
- Feitó, Marta Elena (2006), «La Seguridad Social y la Asistencia Social en Cuba», en este volumen.
- Feres, Juan Carlos, y Xavier Mancero, 2001a, *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, Santiago, serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, CEPAL.
- , 2001b, *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*, Santiago, serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, CEPAL.
- Ferroni, Marco (2006), en este libro.
- Flisfisch, Ángel (1991), «América Latina y sus desafíos finiseculares: democracia, ajuste estructural y cohesión social», en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2.ª época, 1-1, México.
- Francke, Pedro, y Armando Mendoza, 2006.
- Franco, Rolando (1996), «Los paradigmas de la política social en América Latina», *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n.º 58, pp. 9-22.
- (2004), «Las Metas del Milenio y el desarrollo social en América Latina y el Caribe», *El Futuro de las Américas. Más allá del libre comercio: Los retos del conocimiento, la competitividad y el desarrollo compartido*. Monterrey. Gobierno del Estado de Nuevo León, México.
- (2005), «La necesidad de una Autoridad Social», *Desarrollo Social*, boletín de la División de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., BID, febrero.
- (2006a), *Calidad de la política, crecimiento y progreso social. La larga marcha de América Latina*. Documento preparado para IDEA.
- (2006b), «Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad», en Rolando Franco y Miguel Székely, *Institucionalidad en América Latina*, CEPAL.
- Franco, Rolando, y Ernesto Espindola (2003), «La educación media, clave del crecimiento y la equidad», en Germán W. Rama (ed.), *Alternativas de reforma de la educación secundaria*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Franco, Rolando, y Ángela Gómez (2004), «Gobernabilidad, gobernabilidad democrática y el papel de las políticas sociales», *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, n.º 7, Flaco /Unesco / Nueva Sociedad, Caracas.
- Franco, Rolando, y Miguel Székely (coord.), 2006, *Institucionalidad en América Latina*, CEPAL, en prensa.
- Graham, Carol (1994), *Safety Nets, Politics and the Poor*. Washington D. C., The Brookings Institution.
- Granado, Octavio (2006), en este volumen.
- Hardy, Clarisa (2006), «Reforma del Sistema de Protección Social», en este volumen.
- Hexagrama Consultoras, 2006, *Equidad de género y reformas educativas. Argentina, Chile, Colombia, Perú*, Santiago de Chile.
- Iglesias, Enrique V. (2004), Conferencia en la Facultad de Ciencias Económicas, Montevideo, Uruguay.
- (2006), en este volumen.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2002, «Nicaragua Social Protection Network. Pilot phase evaluation system Impact Evaluation». [http://www.ifpri.org/themes/mp18/nicaragua/informe_eval_RPS_finalEnglishPDF].
- ILPES (1999), *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*, ILPES/CEPAL, (LC/IP/L.154), Santiago de Chile.
- Largaespada, Carmen (2006), «Nicaragua: Red de Protección Social», en Ernesto Cohen y Rolando Franco, coordinadores, 2006.
- Londoño, Juan Luis, y Miguel Székely (1997), *Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995*. Washington, D. C. (Idb Working Paper Series, 357).
- Lustig, Norah, O. Arias y J. Rigoloni (2002), *Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad*. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marqués, Pedro (2006), «El Sistema de Seguridad Social, su reforma y sus retos», en este volumen.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Millenium Project (2005), *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals*. Londres, Sterling, Va., Earthscan
- Morley, Samuel, y Coady (2003), *School Feeding Programs: improving effectiveness and increasing the Benefit to education. A guide for Program Managers*, Oxford, PCD.
- Nadalich, Juan Carlos (2006), «Estrategia Nacional de Política Social en Argentina», en este volumen.

- Naciones Unidas (2005), Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una Mirada desde América Latina y el Caribe, 2005. Santiago, CEPAL, junio.
- Núñez, Jairo y Laura Cuesta (2006), «Colombia: Familias en Acción», en Ernesto Cohen y Rolando Franco, coordinadores, 2006.
- OIT (2004), Panorama Laboral, Lima, OIT.
- Ottone, Ernesto, en este volumen.
- Patín Iraola, Leire (2006), en este volumen.
- Ramos, Carlos Alberto y Ana Lucía Lobato, 2004, *La transición en las políticas en Brasil del antiguo paradigma al Registro Único*, Washington, D. C., Red de Pobreza y Protección Social-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rojas Gómez, Bautista (2006), «La transformación del sistema de Protección Social», en este volumen.
- Romero Lozada, Ana María (2006), «Programa Juntos», en este volumen.
- Rivera Fierro, Ricardo (2006), «La Seguridad Social y la Salud como políticas sociales», en este volumen.
- Saavedra, Jaime (2006), en este volumen.
- Skoufias, E., y B. McClafferty, 2001, «Is Progresá working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI», *Discussion Paper* n.º 118, Food Consumption and Nutrition Division, FCND.
- Sosa de Callejas, Carmen Elisa (2006), «Principales programas y acciones en materia de Protección Social», en este volumen.
- Wainerman, Catalina, y Mariana Heredia, 1999, *¿Mamá amasa la masa? Cien años en los libros de lectura de la escuela primaria*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

**II FORO IBEROAMERICANO
DE DESARROLLO SOCIAL**

26 y 27 de junio de 2006

1

LA REUNIÓN DE MINISTROS Y MINISTRAS DE DESARROLLO SOCIAL

Lucía Sala Silveira

CONSULTORA DE LA SECRETARÍA GENERAL
IBEROAMERICANA

La Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de Salamanca del año 2005 daba un mandato explícito a la Secretaría General Iberoamericana que situaba al tema social como eje central de las acciones que se desarrollaban. Por ello, la erradicación de la pobreza se sitúa en un mandato especial de la Secretaría General Iberoamericana (en adelante, SEGIB) y con una atención privilegiada de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Así pues, cabe cuestionarse cómo pueden y deben ser las prioridades que la SEGIB puede asumir en el tema de pobreza y, por tanto, cómo ejecutar el mandato de los jefes de Estado y de Gobierno.

En la ciudad de Iquique tuvo lugar la primera reunión de ministros de Desarrollo Social en el año 1996, no dándose continuidad a dicho espacio. Por ello, nos podríamos preguntar si la creación de un espacio en el marco de la Secretaría o en el que se pueda considerar el correspondiente, es conveniente si no se analiza previamente el porqué de la no continuidad de lo ya comenzado en Chile. También cabe plantearse la no duplicidad ni multiplicación con los espacios ya existentes, fundamentalmente la Reunión de Ministros de

Desarrollo Social de América Latina y Caribe y la Comisión Interamericana de Desarrollo Social de la Organización de Estados Americanos (en adelante, OEA).

Por ello, los ministros y ministras de Desarrollo Social de la Comunidad Iberoamericana acuerdan en Madrid, el 26 de junio de 2006, revitalizar el espacio de encuentro de forma periódica determinado en Chile en el año 1996, bajo la coordinación de la Secretaría General Iberoamericana. Esta voluntad va unida a una serie de reflexiones que mostramos a continuación y que deben ser tenidas en cuenta a la hora de caminar en un espacio de coordinación e intercambio en materia de desarrollo social en la región.

DESARROLLO SOCIAL vs. DESARROLLO ECONÓMICO

El desarrollo social va unido al desarrollo económico y es necesaria la existencia de este último para que el primero pueda darse. Si bien es cierto que esto último no es en exclusiva, ya que una condición fundamental es que este desarrollo

económico genere cohesión social; una política social con un alto contenido redistributivo.

La política social se basa en crecimiento económico pero con fines redistributivos. La distribución del ingreso es, entre otros aspectos, el establecimiento de diálogo real y efectivo entre las políticas sociales y económicas. La distribución del ingreso se puede considerar un verdadero desestabilizador y, por ello, es necesario avanzar hacia un pacto social, lo que se viene denominando un nuevo contrato social. Es necesario, pues, hablar de promover políticamente la distribución de ingreso como condición fundamental para comenzar a avanzar en esta línea.

Desde hace años venimos avanzando en nuestra región en responsabilidad fiscal, pero si no va unida a la generación de cohesión social, los resultados son negativos, lo que genera, entre otras, frustración social. Podríamos considerar la posibilidad de contemplar indicadores sobre el impacto social que pueden tener las acciones políticas y su coste social, pese a poderse considerar sostenibles en términos económicos.

El diálogo entre los y las responsables de las políticas sociales y económicas a las que nos referíamos anteriormente es, pues, clave a la hora de abordar la integralidad de las políticas públicas. A este respecto, se confirmó la no prevalencia de las políticas económicas frente a las sociales y el error de considerar que los aspectos económicos y un crecimiento de la propia economía en exclusiva podría solventar de facto los problemas sociales y, por tanto, generar en sí mismo políticas sociales.

Este diálogo de interacción lo podríamos resumir en un concepto importante a la hora de hablar de desarrollo social frente al desarrollo económico: desarrollar políticas con sensibilidad social respetando la disciplina macroeconómica.

LA TRANSVERSALIDAD E INTEGRALIDAD

Anteriormente hacíamos hincapié en la necesidad de diálogo entre las políticas sociales y económicas, pero realmente para hablar de políticas sociales eficaces tendremos que con-

templar el carácter transversal e integral de las mismas que implicarán necesariamente la coordinación de los diferentes departamentos, ministerios y/o áreas de trabajo gubernamentales. Tenemos que hablar y contemplar el desarrollo de mecanismos de coordinación y de la apertura de canales de diálogo ampliados que permitan la transversalidad mencionada. Uno de los ejemplos expuestos a este respecto es la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social que el Gobierno de México aprobó con el fin de definir el papel de cada uno de los departamentos gubernamentales en la coordinación y ejecución de las políticas sociales, así como las funciones del propio Gabinete social. Es necesario, pues, descompartimentar y coordinar los esfuerzos de las administraciones públicas en política social.

Esta coordinación integral y transversal de la política social va aparejada de un aumento considerable de la relevancia política. Esto facilitará, entre otros aspectos, la generación de una agenda pública y políticamente compartida en el seno de los gobiernos nacionales en lo que respecta a políticas sociales.

Una óptica integral del desarrollo social implica no sólo hablar de aspectos tales como salud, educación, previsión social y retiro..., sino considerar el empleo como piedra angular, y, por lo tanto, los mecanismos productivos –activos de generación de empleo como un motor para la política social de nuestros países, y por ende, de nuestra región.

EL FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO

Cuando hablamos de inclusión social, ésta va totalmente entrelazada con la democracia. No hay democracia sin justicia social. Somos conscientes de que la principal línea de trabajo en política social es dotar de herramientas y mecanismos a la población para salir de la pobreza. Esta perspectiva permite un trabajo colectivo muy diferente al que se ha venido realizando hace años. Supone pasar del asistencialismo a la promoción.

También a este respecto y tal y como mencionábamos antes con respecto al desarrollo económico, avanzamos desde la

idea de que éste no genera inclusión social de forma automática, sino que necesita políticas activas que trasciendan, de hecho, a los propios gobiernos.

El desarrollo social, por tanto, va estrechamente unido al fortalecimiento democrático de nuestros países que implica, entre otros aspectos, un crecimiento en institucionalidad de las administraciones públicas. En este contexto es necesario caminar hacia una mínima continuidad de las políticas sociales que se sitúen por encima de los relevos gubernamentales inherentes a nuestra democracia.

Un aspecto también inherente a la condición democrática es la participación de la sociedad civil en los procesos de diseño y ejecución de las políticas públicas, y en el caso que nos compete en las políticas sociales. Generar, pues, mecanismos de participación respetando la autonomía de la sociedad civil y aunando esfuerzos y recursos ante objetivos comunes.

LA COORDINACIÓN REGIONAL

Los mecanismos de cooperación interregional son muy importantes en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, pero, en nuestro ámbito, son fundamentales para la lucha contra la pobreza. Ejemplos de estos espacios de coordinación son el Foro de Ministros de América Latina y el Caribe, la Comisión Interamericana para el Desarrollo Social de la OEA o la Red de Funcionarios Públicos para la Erradicación de la Pobreza.

Desde nuestro punto de vista, lo que adquiere una mayor relevancia no es sólo la existencia de espacios de coordinación, sino el ser capaces de determinar una agenda pública regional en materia de desarrollo social. Esto supone crear lazos sólidos de cooperación que den lugar a una agenda iberoamericana de desarrollo social sólida y con visión de futuro que pasa necesariamente por fortalecer la capacidad de los estados y consolidar los esfuerzos de cooperación regional que se vienen desarrollando desde los años 1990.

La coordinación regional supone aunar esfuerzos, no duplicar mecanismos y recursos y determinar objetivos comunes que puedan ser compartidos.

Tras muchos años de trabajo en mecanismos de agrupación regional en América Latina, es evidente la dificultad de lograr la culminación de muchos de estos procesos. Experiencias como el proceso de construcción de la Unión Europea son referente en integración regional tras años de divisiones y guerras internas. Por ello, consideramos que la dimensión social puede ser una oportunidad para determinar objetivos comunes y favorecer los procesos de agrupación e integración regional. Puede ser en sí mismo un medio para favorecer y promover el diálogo y la unión entre países de nuestra región Iberoamericana.

EL CONTEXTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Situamos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como metas acordadas en las que trabajar para su cumplimiento. Este marco supone avanzar en el desarrollo de acciones concretas con resultados evaluables más allá de intenciones y compromisos. Nos falta avanzar en implementación de medidas que permitan el cumplimiento de los ODM en los plazos comúnmente aceptados.

En la línea de lo mencionado anteriormente, los ODM nos aportan una agenda común en desarrollo social determinada por todos los países. Son un punto de referencia y, por ello, es importante ajustar los planes de actuación y las líneas estratégicas en el marco de esta agenda común.

Así pues, la importancia del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es fundamental para abordar el Desarrollo Social en Iberoamérica.

LA CONSOLIDACIÓN DEL FORO COMO INSTANCIA DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL

A lo largo del foro, los ministros y ministras expusieron sus opiniones sobre los retos que enfrenta el desarrollo social en la región, así como su experiencia y las medidas que están aplicando en sus respectivos países. Los ministros

y ministras destacaron la importancia de tener los Objetivos de Desarrollo del Milenio como marco de actuación, focalizando el trabajo en la lucha contra el hambre, la pobreza y la exclusión social. También insistieron en la necesidad de avanzar en la coordinación entre las áreas que intervienen en lo social y destacaron el reto que supone abordar de manera integral la articulación de la política social y la política económica.

Las exposiciones mostraron la gran riqueza de iniciativas y la práctica acumulada, a través de programas y políticas que enfrentan la pobreza y la exclusión. Todo ello constituye una excelente base sobre la que construir para afrontar los retos en este campo y para promover un mayor intercambio y colaboración en el espacio iberoamericano.

Dando continuidad a lo iniciado en la V Cumbre Iberoamericana y en la Primera Reunión de Ministros celebrada en Iquique (Chile) en 1996, en atención a los mandatos de las XIV y XV Cumbres Iberoamericanas y con el objetivo de consolidar los trabajos de cooperación en materia de desarrollo social que se vienen desarrollando en la región desde los años noventa, se propone dar continuidad a este Foro Iberoamericano de Desarrollo Social, como instancia de cooperación en esta materia.

El foro tendría el doble objetivo de fungir como espacio de coordinación política, así como de mecanismo de intercambio y cooperación a nivel técnico. Se espera que el foro complemente otros espacios de coordinación existentes en la región y que aborde una colaboración efectiva además de suscribir declaraciones políticas.

Los ministros consideran que la especificidad de este foro reside en el hecho de que sus conclusiones pueden ser elevadas a la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno como máxima instancia de la Conferencia Iberoamericana. Además, contar con España y Portugal dentro del foro acerca la importante experiencia europea en materia de cohesión social. El foro debería, por último, abordar temas relevantes para los países y que complementen los esfuerzos que se estén haciendo en otros espacios y por otros organismos de la región.

El foro estaría compuesto por las siguientes instancias:

1. Reunión de Ministros y Altos Responsables Iberoamericanos de Desarrollo Social

Esta reunión se podría celebrar de manera previa a la Cumbre Iberoamericana, en el país sede de ésta, que detentaría la Secretaría *pro tempore* del foro y que actuaría, por lo tanto, como Secretaría Técnica del mismo, en estrecha coordinación con la Secretaría *pro tempore* del Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

La periodicidad de la reunión será decidida cada año por los ministros, pudiendo complementarse las reuniones de ministros con otras a nivel técnico que fortalezcan la cooperación también en estos niveles.

En la Reunión de Ministros se revisarían las acciones que se hayan llevado a cabo durante los años anteriores y se fijaría el tema principal y otras prioridades para la cooperación regional del siguiente año. También serviría como espacio de coordinación política para discutir y, dado el caso, formular posiciones regionales conjuntas en otros foros internacionales.

Las conclusiones de la Reunión de Ministros y Altos Responsables Iberoamericanos de Desarrollo Social se presentarían, a través de los canales institucionales ya establecidos, a los jefes de Estado y de Gobierno durante la Cumbre.

Considerando la celebración de la siguiente Cumbre Iberoamericana en Chile, y teniendo en cuenta la citada Primera Reunión de Ministros de Desarrollo Social que se celebró en Iquique en 1996, se ha valorado positivamente la realización de la siguiente reunión en Chile.

En relación con el tema de esa próxima Reunión de Ministros, se ha considerado abordar las desigualdades y la importancia de un Pacto social para enfrentarlas con fines de cohesión social. Un Pacto que integre las decisiones económicas con las políticas sociales, en el marco de una mayor coordinación entre sectores, ministerios y otras instituciones. Lo anterior no excluye la necesidad de seguir abordando la pobreza, así como la importancia de trabajar por la salida de la población pobre y excluida de una situación que les lleva a ser destinatarios de diversos programas sociales.

2. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

La SEGIB tendría un papel de apoyo permanente a la Secretaría *pro tempore* en su responsabilidad sobre el Foro Iberoamericano de Desarrollo Social. Sus funciones principales consistirían en:

- Coordinar, junto con la Secretaría *pro tempore*, la organización de la siguiente Reunión de Ministros y Altos Responsables Iberoamericanos de Desarrollo Social.
- Elaborar y ejecutar, junto con la Secretaría *pro tempore*, un plan de trabajo basado en las prioridades definidas por la Reunión ministerial.
- Trabajar con otros organismos internacionales, especialmente con la CEPAL y también con el BID, la OEA, el Banco Mundial y la UNESCO con el fin de dar coherencia a los esfuerzos regionales de cooperación en materia de

desarrollo social, así como de asegurar que no se dupliquen esfuerzos y que se producen sinergias entre las actuaciones de los organismos. Incorporar también a las organizaciones de la sociedad civil a estas tareas.

- Coordinar y articular este trabajo con otros organismos del Sistema Iberoamericano, especialmente con la OISS, de cara al desarrollo del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social.
- Convertir la propuesta de un Fondo Especial Iberoamericano en aportaciones provenientes de Fondos Voluntarios que puedan financiar Programas de Cooperación Multilaterales en el ámbito del desarrollo social, así como promover las contribuciones a estos fondos. Todo ello en coordinación con las acciones derivadas de otras iniciativas, como la Acción Internacional contra el Hambre y la Pobreza.

Jesús Caldera

MINISTRO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE ESPAÑA

Este Foro Iberoamericano de Desarrollo Social me da la oportunidad de desgranar unas reflexiones que pretenden tomar como marco su propio título, Desarrollo Social, y agradecer el esfuerzo por poner en común políticas, experiencias, perspectivas y anhelos capaces de conducirnos a la consecución de las más altas cotas de bienestar para nuestros ciudadanos. La SEGIB se ha convertido en motor de un espacio comprometido con el desarrollo y el bienestar compartidos. El compromiso de España con la cohesión social dentro del país y en Iberoamérica no deja lugar a dudas.

En Salamanca acordamos desarrollar una Agenda Iberoamericana que refuerce la calidad de nuestras democracias y su capacidad para responder a las expectativas de los ciudadanos en términos de protección de sus derechos y satisfacción de sus necesidades socioeconómicas, concluyendo en la perentoria necesidad de enfrentar los desafíos de la pobreza y la desigualdad. Fruto de estos compromisos se lanzaron iniciativas como la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud o el Convenio Iberoamericano sobre Seguridad Social, pendiente este último de concretarse. Dos aspectos

importantes a tener presentes, así como la necesidad de desarrollar herramientas para erradicar el déficit de ciudadanía que se expresa en aspectos como la marginación, el hambre, el trabajo precario, la miseria, las carencias educativas o la tasa de mortalidad infantil.

El ejercicio de la política es un discurso sobre la realidad, pero no sólo para conocerla, sino sobre todo para cambiarla, para hacer posible construir la igualdad. Si coincidimos que Desarrollo Social es el establecimiento de unos mínimos derechos que garanticen la igualdad y la dignidad de las personas, tendríamos que concluir con que los problemas de desarrollo no sólo tienen una respuesta, sino que su complejidad, tanto de origen como estructural, exige múltiples enfoques, de múltiples actuaciones concatenadas. No es fácil asumir que, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (en adelante CEPAL), la tasa de pobreza en América Latina es del 40%. La razón democrática exige declarar como prioritarios los objetivos destinados a disminuir estas enormes desigualdades, estas insoportables lacras que sufren grandes espacios de nuestro entorno. No

podemos seguir hablando de pobreza y marginación en abstracto, ya que son personas las que las padecen, porque no podemos resignarnos a contemplarlas sin más. Seguimos reiterando el compromiso de España en la ayuda al desarrollo no sólo como Gobierno, sino desde el compromiso de un pueblo. En sólo cuatro años vamos a duplicar la Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante AOD), pasando del 0,25% del PIB en 2004 al 0,5% en 2008 y poder alcanzar así en 2012 el 0,7% del PIB. Un conjunto de actuaciones enmarcadas en el Plan Director de la Cooperación Española o con mecanismos como el canje de deuda por iniciativas de desarrollo social como educación expresado en Naciones Unidas.

El modo dinámico de construir ciudadanía a partir de la integración de nuevos derechos sólo es posible en determinadas condiciones democráticas de progreso e innovación, de apertura intelectual capaz de promover su ejercicio. Porque para construir ciudadanía es preciso asociar nuestra integración de pleno derecho a una comunidad con el desarrollo de una igualdad básica y con la conciencia de que la cosa pública es de todos. Aplicar a las políticas migratorias la declaración de los derechos humanos, reconociendo los derechos de las personas trabajadoras y aportando una visión

humanitaria del fenómeno de la inmigración dentro del marco de la necesaria legalidad. Políticas migratorias, mercado de trabajo, igualdad entre hombres y mujeres, desarrollo de la infancia y la adolescencia, sistema de protección social, atención a las situaciones de dependencia, alcanzando acuerdo con empresarios y sindicatos, es decir, con interlocutores sociales. Imaginar una Comunidad Iberoamericana como espacio social debe serlo desde presupuestos de protección social, de derechos, si queremos conformarla como algo habitable y con proyección universal, social, económica y cultural. Por ello, las conclusiones sobre Desarrollo Social que serán trasladadas a la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de Montevideo, van a contener no sólo unas bases más igualitarias y cohesionadas para la vida en sociedad, sino también un espacio de cooperación y colaboración técnica que haga posible mejorar día a día y se pueda extender al mayor número de colectivos con mayores necesidades.

Gobernar es concertar con las diferentes partes implicadas el desarrollo común, pero no es un ejercicio neutral. Las decisiones son respuestas a problemas priorizando y siendo el garante del desarrollo de los derechos que otorgan ciudadanía y combatiendo la exclusión social.

Ana Teresa Aranda

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL DE MÉXICO

A partir de la XV Cumbre Iberoamericana la Secretaría General asumió una nueva responsabilidad en la lucha contra la pobreza extrema en virtud del acuerdo de los jefes de Estado y de Gobierno en la elaboración de una Agenda Iberoamericana para el Desarrollo y la Inclusión Social. Si bien este Foro no se deriva de la Cumbre, estamos dando un paso importante reuniendo a los ministros/as y altos responsables de desarrollo social para dialogar e intercambiar experiencias y lecciones aprendidas con el propósito compartido de construir sociedades más cohesionadas. La existencia de retos comunes nos invita a intercambiar experiencias exitosas en la política social, así como a consolidar esquemas de cooperación horizontal. Los retos de pobreza y desigualdad en América Latina así como la necesidad de lograr una mayor cohesión social en Iberoamérica en su conjunto nos exigen institucionalizar y darle coherencia a los vínculos regionales de intercambio a la par que mayor solidez a las políticas de desarrollo social en cada uno de nuestros países. En el continente americano se han registrado esfuerzos con diferentes grados de éxito han buscado institucionalizar los vínculos

de trabajo entre los distintos actores del área social y que estamos llamados a fortalecer. Por ello vemos importante este espacio y el intercambio de mejores prácticas aportará soluciones para que la cooperación regional se convierta en una herramienta más efectiva para la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El crecimiento económico no basta por sí mismo para enfrentar estos grandes desafíos por lo que estamos obligados a impulsar políticas sociales activas, integrales, de gran escala y con visión de largo plazo, con la participación de los gobiernos locales y de los grupos sociales en pobreza como protagonistas de su propio desarrollo.

En México hemos dado pasos en la institucionalización de la política social. Hemos avanzado en la creación de padrones de beneficiarios, en la evaluación y monitoreo de programas sociales, la consolidación de una sólida estructura legal y normativa, el blindaje electoral de la política social y mejores esquemas de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad civil. Hemos fortalecido el Programa *Oportunidades* como el principal instrumento de formación de capital humano para

romper la transmisión generacional de la pobreza. Éste se ha convertido en referente para las políticas públicas de diferentes países.

El Gobierno de México cuenta con una red alimentaria dotada por diferentes herramientas y programas con enfoque territorial de construcción de infraestructura básica y dotación de servicios sociales. El enfoque de desarrollo local nos permite movilizar los recursos de los diferentes territorios con la participación de las autoridades locales y las comunidades, que son quienes deciden las necesidades y prioridades. Hemos caminado con la OCDE compartiendo nuestras propias experiencias. Así mismo quisiera destacar el fortalecimiento de los activos patrimoniales como parte de las estrategias de Desarrollo Social de nuestro gobierno. Si bien es cierto que el camino es largo por

recorrer, los datos que arrojan las evaluaciones de los distintos programas nos hacen ver que avanzamos en la ruta correcta.

Este foro nos permitirá compartir experiencias y fortalecer nuestros programas sociales para construir una región más incluyente y cohesionada. Traigo la instrucción del presidente de invertir toda nuestra voluntad política y nuestra capacidad de negociación para consolidar este espacio de cooperación conscientes de que los grandes retos globales precisan a su vez de acuerdos y agendas globales. Aliento al resto de los países a que trabajemos con espíritu generoso, a tejer los compromisos necesarios para consolidar una Agenda Iberoamericana sólida y con visión de futuro a la altura de nuestras aspiraciones democráticas y a los anhelos de equidad social de nuestros pueblos.

Leire Pajín Iraola

SECRETARIA DE ESTADO DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL DE ESPAÑA

Me gustaría reconocer la pertinencia del debate sobre Desarrollo Social a nivel iberoamericano ya que si en algo coincidimos todos y todas es en la importancia y prioridad del desarrollo social y la lucha contra las desigualdades en América Latina. Hoy en día la lucha contra la pobreza se ha convertido, después de mucho esfuerzo, en una prioridad de la agenda internacional. En la realidad latinoamericana esta lucha contra la pobreza debe centrarse en su principal causa, desde mi opinión, las desigualdades existentes. Una pobreza entendida no sólo como carente de bienes, sino con carencia de oportunidades y de capacidades; y la mejor receta contra la pobreza y las desigualdades es el desarrollo social incluyente. Los primeros en llegar a esta conclusión no siempre hemos sido los gobiernos, es justo reconocerlo; en muchos casos la ciudadanía y la sociedad civil organizada han ido tomando conciencia y haciendo que los gobiernos la tomáramos, en la urgente necesidad de actuar para erradicar la pobreza.

Hoy creo que nadie se atrevería a contradecir la opinión unánime de que el desarrollo humano sostenible es uno de

los mayores retos que afronta la comunidad internacional en estos comienzos del siglo XXI y una urgente necesidad. A este fin debemos dedicar nuestros mayores esfuerzos, ya que los dedicados hasta ahora, aunque importantes, no son suficientes. Queda mucho por hacer para establecer bases más sólidas para un desarrollo humano sostenible a largo plazo, precisamente en la región de América Latina donde el mayor reto es dejar de ser la región con mayor desigualdad del mundo. Una desigualdad que va más allá del resultado de la ecuación de ingresos, pues la inequidad, en América Latina, se expresa también en la exclusión de muchos grupos, en especial de mujeres, campesinos, pueblos indígenas y afrodescendientes que carecen de interlocución social y política. Ante esta realidad los gobiernos hemos puesto en marcha diferentes estrategias de desarrollo, unas veces empujadas por una demanda social cada vez más exigente y otras como resultado de un diagnóstico de la realidad del país que concluía que trabajar por una ciudadanía integral incorporando junto a los derechos políticos, los derechos económicos y sociales, era una prioridad inapelable. Es cierto que ya existen

buenas prácticas en el continente que están dando resultados concretos y que generan esperanza, pero si ésta no se traduce en mayores compromisos y responsabilidades, pueden tornarse en frustración.

Hay una agenda que está funcionando razonablemente bien, y es que sólo a través del consenso y la construcción de una agenda común seremos capaces de responder de una manera coordinada y común al desafío de la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Abordar conjuntamente este reto tiene una doble ventaja: hacia el exterior porque la Comunidad Iberoamericana estará respondiendo a un reto global y hacia el interior porque estará dando respuesta a un reto que no es de un país sólo, sino una responsabilidad compartida. Por ello, es importante que la Comunidad Iberoamericana elabore una agenda propia de desarrollo en América Latina a la que está contribuyendo de forma decisiva la Secretaría General. Es por tanto una exigencia de las sociedades que observan cómo la pobreza y la exclusión social se convierten en obstáculos para lograr un desarrollo humano sostenible. Este es un compromiso que Iberoamérica debe afrontar y que asumido por los jefes de Estado y de Gobierno en la Declaración Final de la Cumbre de San José, se reiteró y se hizo más explícito en la pasada cumbre de Salamanca.

La Comunidad Iberoamericana sitúa los problemas del desarrollo como elemento central de nuestros debates, siendo el momento de concretar con hechos las palabras y promesas hechas a nuestros ciudadanos. La visión Iberoamericana sobre el desarrollo en América Latina no debe ser teórica ni centrada en grandes aspiraciones. Nuestra meta no sería tanto la de presentar una herramienta novedosa y definitiva para erradicar la pobreza, pues lamentablemente las soluciones fáciles no existen. Nuestra finalidad es tener preparada una visión general y fidedigna de la situación de desarrollo en América Latina y, a partir de ahí, analizar las distintas buenas prácticas que los distintos países han puesto en mar-

cha para combatir la pobreza. El intercambio de análisis, instrumentos, prácticas y conocimientos es fundamental para promover el desarrollo y, en América Latina, puede conseguirse. Este proceso parte de las realidades concretas y se traduce en un análisis de una situación de la que todos los países, tengan una mejor o peor distribución de la riqueza, son parte integrante. Pero si explicar la pobreza no es fácil, encontrar las vías para erradicarla todavía lo es menos. Los países iberoamericanos vamos a tener la oportunidad de mirarnos en el espejo de nuestros propios errores y nuestros propios aciertos. Los positivos resultados obtenidos por muchos países en la lucha contra la pobreza nos deben servir de empuje.

La Cooperación española trabaja en esta línea y no piensa escatimar esfuerzos tanto en sus relaciones bilaterales como en el ámbito multilateral en ese objetivo. La decidida y firme apuesta por América Latina de nuestro Gobierno es clara. Este Gobierno no piensa mirar a otro lado, quiere compartir y acompañar a nuestros socios y amigos latinoamericanos en los esfuerzos e iniciativas que existen y en aquellas nuevas que puedan existir. El Gobierno español y la nueva política de cooperación que llevamos dos años construyendo quiere abandonar toda política de corte asistencialista, queremos acompañar y apoyar los procesos de fortalecimiento institucional que nacen de sus propios países para contribuir a que sean los propios gobiernos los que logren las metas de desarrollo. Los esfuerzos de una sociedad que quiere asumir su responsabilidad como país en el mundo en que le ha tocado vivir.

Las conclusiones tendrán validez en el plano interno de cada Estado y ayudarán a fortalecer el acervo iberoamericano en materia de cooperación y de políticas de desarrollo social, sabedores de que los problemas que afrontan nuestras sociedades no tienen soluciones simplistas, pero también conscientes de que no estamos solos, no tengan duda de que España estará en esta responsabilidad compartida como siempre ha querido estar.

Enrique V. Iglesias

SECRETARIO GENERAL IBEROAMERICANO

Las cumbres se han venido ocupando desde hace quince años de los temas sociales; los jefes de Estado y de Gobierno han venido destacando que el tema social es un tema fundamental al cual debe abocarse la Comunidad Iberoamericana, y además han venido reclamando acciones concretas. Un ejemplo de dichas acciones es el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, que al aprobarse nos situará en la primera región del planeta con un instrumento de estas características con el reconocimiento de un verdadero derecho para las personas migrantes, o el caso del canje de deuda por educación.

Por ello, el tema social está situado dentro de la agenda de los jefes de Estado y de Gobierno, y es en respuesta de esto, que se convoca el Foro Iberoamericano de Desarrollo Social en Madrid cuyo objetivo es el examen de las prácticas que, de alguna manera, han venido dando respuesta a los problemas de la reducción de la pobreza en América Latina. En este campo tenemos experiencias muy importantes que van a ser analizadas y el trabajo de los organismos internacionales aquí representados: de la CEPAL, del Banco Interamericano, del Banco Mundial, de la OEA, de

NNUU; es decir, estamos en presencia de un tema que está en la mesa y que de alguna manera, ya tiene en la práctica corriente ejercicios muy estimulantes sobre qué hacer en el campo social.

Quisiera puntualizar brevemente siete reflexiones sobre el tema que nos ocupa y que, de alguna manera, forman los puntos pacíficos donde se apoya el debate internacional y la acción política de los gobiernos y de la sociedad en su conjunto.

El primero, es la existencia de la cuestión social como el tema central de los debates en todo el mundo, pero básicamente en los problemas de América Latina. Es un desafío, además, presente todos los días y que de alguna manera está estimulado por una especie de dinamismo de la sociedad latinoamericana que no habíamos visto nunca y que tiene que ver, entre otras cosas, con la conciencia de las personas con existir una cuestión social no resuelta y que abordarlo es urgente. Es necesario darle una respuesta y la cuestión social es un tema importante en todos los planos pero sobre todo en el plano de la impaciencia social, de la fatiga social que hay

frente a las reformas y frente a un crecimiento que no da respuesta a los temas de la sociedad latinoamericana.

Una segunda reflexión es la ambivalencia que tiene hoy el desarrollo en nuestra región. Es muy difícil explicar en el mundo cómo es posible que una región que está bordeando los 4.000- 5.000 dólares de renta per cápita, tenga los niveles de pobreza que hoy hay en América Latina, un 40%, y de ellos un 18% viviendo en la indigencia: es muy difícil de explicar por qué a pesar de las grandes reformas y después del crecimiento económico de los últimos años, la pobreza disminuye con una lentitud exasperante. Todo ello está en la visión de esa ambivalencia y sabemos que el tema de la cuestión social no es sólo el tema de la pobreza, es el tema de la exclusión de grandes minorías, el desempleo, la violencia y la desigualdad, por destacar algunos de los rasgos más importantes. Esa contradicción entre un crecimiento importante y ese nivel de pobreza, determina que es la calidad del crecimiento lo que está cuestionada. Ello provoca que ese crecimiento no tenga los dividendos sociales a los cuales debería contribuir el desarrollo económico en los países. Y es por esto, que debemos radicar el debate en qué tipo de crecimiento estamos poniendo en marcha y el porqué no da respuesta a las angustias sociales. Esa ambivalencia se manifiesta también en el hecho de que América Latina ha aumentado en lo que respecta a sus derechos políticos y cívicos y, sin embargo, ha quedado retrasada sistemáticamente en lo relativo a otros derechos, como los laborales, económicos y sociales. De modo que la ambivalencia latinoamericana es un rasgo dramático que tenemos que enfrentar.

El tercer comentario cuando hablamos de la cuestión social estamos pensando en tres dimensiones por las que esa cuestión social se convierte en un problema: hay ciertamente una cuestión ética, ya que es inaceptable que la distancia económica a nivel social sea cada vez mayor, es decir, se está agravando. Además, es una cuestión política, ya que la intranquilidad que se genera cuestiona y puede poner en peligro la propia democracia. Pero hay también un tema económico, los 200 millones de personas que viven en pobreza están

restando 200 millones de consumidores al mercado y 200 millones de mejores productores en la sociedad.

La cuarta reflexión es que tal y como lo muestra la realidad, la pobreza no es una maldición bíblica, es un tema abordable y soluble. Lo ha demostrado Asia, que disminuyó del 25% al 9% en veinticinco años. Es por ello abordable y soluble. Los proyectos que se están realizando en la región muestran que estamos dedicando el 0,35% del producto interior bruto a resolver este tema. Algunos estudios demuestran que si el volumen de ingreso que dedicáramos a este objetivo fuera del 1,5-2% el tema de la pobreza podría ser fácilmente abordable, hasta erradicable. Es también claro que el asistencialismo no es la solución de fondo, y tenemos que buscar una combinación de calidad del crecimiento en la que una macroeconomía con sensibilidad social se aplique y se ejecute conjuntamente con políticas sociales explícitas debidamente concertadas.

Un quinto elemento tiene que ver con la exclusión con una componente ética porque los «gruesos bolsones» de exclusión social son los de carácter étnico, como indígenas y afroamericanos, que, además, está generando unos movimientos de carácter indígena que tienen que ver con la reacción que dentro de la democracia, que afortunadamente estamos viviendo, hacen que se proyecte y que se exprese estando así en la demanda pública. Esto hay que entenderlo y desarrollar mecanismos de integración y de aumento de niveles de vida de un 10% de la población que constituye la comunidad indígena viviendo en su gran mayoría en situación de exclusión.

El sexto tema es el desempleo que en América Latina supera los dos dígitos, siendo un tema que cuestiona a los y las jóvenes, cuestiona el futuro, la falta del acceso al trabajo y, por tanto, la imposibilidad del acceso a una vida digna y a su autorrealización como ciudadano y ciudadana. Es un tema central y no fácil que constituye una amenaza real a la estabilidad presente y futura, porque afecta fundamentalmente a las generaciones jóvenes de nuestra región.

Por último, el tema de la distribución del ingreso que comprende hoy mucho de lo anterior. Somos la región del mundo con la peor distribución del ingreso, siendo esto muy

difícil de explicar y justificar. Es un factor de un profundo desequilibrio en la organización de la sociedad. Cuando una necesidad social no tiene solución se aguanta, pero cuando una necesidad social tiene solución se hace insoportable y eso es lo que nos está pasando actualmente en muchos de nuestros países.

El tema social en estos siete puntos está un poco concentrado en la sabiduría convencional. Sabemos hoy más que

nunca lo que hay que hacer, el problema no es qué hacer sino cómo hacerlo. Esto nos lleva a cuestionamientos de tipo político porque implica decisiones políticas, pero afecta también al sector social, empresarial, sindical... a la sociedad como un todo al que hay que apuntar.

Me parece que si Iberoamérica no es capaz de dar una respuesta de dignidad a este tema, no habrá nadie que lo pueda hacer.

3

TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Marco Ferroni

SUBGERENTE DE DESARROLLO SOCIAL Y GOBERNABILIDAD
DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Las Transferencias Condicionadas representan una novedad en el marco de América Latina. Quisiera realizar una serie de observaciones breves:

Primeramente, las transferencias de recursos a familias pobres se hacen a cambio de un compromiso de superar déficit de capital humano en salud, educación y nutrición. Las Transferencias Condicionadas han estado en ascenso en 15 países y en algunos de ellos a gran escala. Esta tipología de programas genera corresponsabilidad y rectifican asimetrías de información entre el Estado y los beneficiarios. A su vez, favorecen el empoderamiento de los más pobres y en especial de la mujer. Las Transferencias Condicionadas generan beneficios medibles en sistemas versátiles con relativamente buena focalización y costes operativos relativamente bajos. Así mismo, reducen la pobreza a través de transferencias a medio y largo plazo, interrumpen la transmisión generacional de la pobreza generando capital humano.

Las Transferencias Condicionadas son una alternativa superior frente a los fondos de inversión social y las Transferencias no Condicionadas y hay estudios de evaluación de calidad que certifican efectos como disminución de la pobre-

za, la mejora de la salud materno-infantil, la mejora de la desnutrición, logros educacionales, efectos multiplicadores de la economía local y disminución del trabajo infantil, sobre todo cuando estos programas se asocian a otros como la «Jornada ampliada» que se desarrolló en Brasil.

Las Transferencias Condicionadas han dado lugar a una mejora de la institucionalización y profesionalización de la política social en la región. Si bien es cierto, que nos encontramos frente al reto de identificar los problemas que existen y buscar las soluciones adecuadas.

Existen dos grandes temas a abordar:

- a) Las programas de Transferencias Condicionadas en sí mismas: concepción, diseño, implementación, financiación, coste, efectividad evaluación y replicabilidad en distintos contextos.
- b) El papel de dichos programas y su extensión en una política social integral cuyo objetivo tiene que ser la disminución significativa y sostenible de la pobreza y la desigualdad como fenómenos multidimensionales y el establecimiento en el tiempo de un sistema de protección social más permanente, más solidario y más universal, financiable y efectivo.

El 26 de junio de 2006 comenzamos a pagar beneficio para 11.100.000 familias en Brasil y, justo en esa semana, conmemoramos el programa de cumplimiento de meta.

El primer dato que quiero señalar es que Brasil es un país muy extenso con una superficie de 8,5 millones de km², y posee una población de aproximadamente 200.000.000 de habitantes; se trata, por lo tanto, de un gran país no sólo en lo que se refiere a su superficie territorial, sino también a su población (gráfico 1).

Al ser un país federativo, presenta una enorme complejidad; se trata, por lo tanto, del único país en el mundo con este diseño con tres esferas autónomas de gobierno.

En Brasil, según la Constitución brasileña, el Municipio es un ente federal autónomo con poder para elegir sus gobernantes, tener su propia legislación, capacidad tributaria.

Una característica importante del país no es la pobreza, es la desigualdad tal y como demuestra el coeficiente de Gini¹ que tenemos y que nos lleva a realizar grandes esfuerzos para reducir estas desigualdades (gráfico 2).

Rosani Evangelista Cunha

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA DO BRASIL

PROGRAMA BOLSA FAMILIA

Tenemos una población pobre estimada de 11.000.000 de familias y, de las incluidas en el Programa *Bolsa Familia*, 4.000.000 son familias extremadamente pobres. Y considerando la última muestra de domicilio realizada en el año 2004, ese número significa un total del 21% de la población brasileña.

GRÁFICO 1 Brasil: breve panorama



Población: 184 millones de habitantes
Área: 8,5 millones de km²
País federado, con 27 estados y 5.564 municipios
Población pobre: 11,1 millones de familias (21% de población)
Población extremadamente pobre: 4,2 millones de familias (8,2% de población)
Coeficiente de Gini en 2004 = 0,547

GRÁFICO 2 Desigualdad de renta

Distribución de renta del 50% más pobre y del 1% más rico en relación al total de renta - 2004



F u e n t e IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)
e IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas).

El Programa *Bolsa Família* nació en el año 2003, y su meta principal era alcanzar el 24% de la población brasileña. En realidad estamos reduciendo nuestras estimativas de cobertura, ya que en el último período de acompañamiento de la PNAD-Pesquisa por Amostra de Domicilio (Encuesta por Muestra de Domicilio), entre los años de 2003 y 2004, nosotros hemos reducido a 3.000.000 el número de personas en situación de pobreza extrema. Estos datos reflejan nuestro desafío, que consiste en trabajar un programa en un país desigual, complejo, extenso y con un diseño federativo también complejo.

El Programa *Bolsa Família* nace con este desafío, se trata, pues, de un Programa muy reciente, es decir, tan sólo dos años y medio de existencia. No obstante, se trata de un Programa que guarda mucha relación con la historia de Brasil, relacionada con el área de transferencia de renta con corresponsabilidad; nosotros y nosotras, en principio, contamos con una experiencia de diez años de gobiernos municipales.

Los primeros Programas de *Bolsas Escolares* en Brasil surgieron en 1996, y han sido experiencia base junto con otros como la *Bolsa Alimentación* para conformar el actual Programa *Bolsa Família*. En lo que se refiere al proceso de integración de los programas anteriores, teníamos, por ejemplo, un número de 5.000.000 de familias inscritas en el Programa *Bolsa Escolar*, que pasan a formar parte del Programa *Bolsa Família*.

Así que, para el proceso de integración del Programa *Bolsa Família*, fue necesario: negociar, ajustar, coordinar lógicas diferenciadas, entre, por ejemplo, un Programa de Bolsas para niños en edad escolar, y para otros que trabajan con la familia como foco, eso añade una enorme complejidad al diseño del Programa.

El Programa *Bolsa Família* está determinado por ley, es decir, tenemos una ley Federal de octubre de 2003, que determina los tres ejes básicos del Programa, sus tres grandes componentes:

- El primer componente parte de la idea de una vía de transferencia de renta directa a las familias, para aliviar la pobreza de manera inmediata. Esto alivia presupuestariamente a la familia, en especial, para adquirir alimentación y, a su vez, sabemos que la mera transferencia de renta ya es un instrumento muy importante para movilizar y aumentar la economía local, especialmente en las regiones más pobres del país.
- El segundo está relacionado con la corresponsabilidad, que implica básicamente la atención, el acompañamiento en el área de salud y educación, y contribuir así a la ruptura de la pobreza entre generaciones, es decir, que los hijos e hijas de las familias que hoy están en el Programa de *Bolsa Família* puedan tener una vida distinta, y un futuro.
- Y un tercer componente, que es menos visible, sería que el Programa *Bolsa Família* fuera un elemento integrador de diferentes políticas de gobierno.

La idea es poder desarrollar capacidades de las más diversas, resistiéndonos un poco a la idea de emancipación de las familias de manera inmediata, porque tenemos familias que demandan desde programas de alfabetización con un proceso de inserción productiva largo, demorado y complejo, hasta familias que ya estuvieron en un mercado formal de trabajo, y que están en situación de desempleo, y con una pequeña ayuda, se facilita que sean nuevamente productivas.

El Programa tiene algunas características, parte de ellas próximas a la iniciativa de México, y Perú, y que toda familia

que lo demande es atendida por el Programa. Así que la idea de articular, integrar y tener la familia como foco, para nosotros es una gran novedad. Además, en el Programa *Bolsa Familia*, toda la familia es acompañada, toda la familia debe estar en la escuela, y todos los niños y niñas tienen que estar fuera del trabajo infantil.

Una segunda característica está relacionada con las contrapartidas, los compromisos de las familias en el área de la salud, educación.

Tercero, el beneficio es pago directamente a la familia, en preferencia a la mujer que actualmente representan el 93% de los beneficiarios del Programa *Bolsa Familia*. El pago se efectúa por medio de una tarjeta magnética, utilizando una red bancaria para realizar este servicio. Una red bancaria que tiene, incluso, lo que llamamos: correspondientes bancarios, que son unidades que realizan el papel de una agencia bancaria. Existen en torno a 50.000 puestos de pago en todo el país para que la familia pueda recibir directamente el beneficio sin cualquier tipo de intermediario vinculado o no a la política. Esto también según nuestra evaluación, para la historia que tiene el país, es algo muy positivo.

La familia tiene autonomía para acceder al recurso, de acuerdo con su necesidad, partimos de la idea de que la mujer es la que tiene una mejor capacidad de decisión, porque sabe cuáles son las demandas de su familia para una mejor adquisición del recurso. Nuestras evaluaciones muestran que las familias utilizan dicho recurso básicamente para la compra de alimentos, que equivale al 70% del recurso financiero. El segundo mayor uso del recurso es para el pago de energía eléctrica, que en Brasil tiene un alto coste, y por eso esta es otra estrategia.

Trabajamos con dos diseños, uno para la población pobre y otro para la población extremadamente pobre que entre ellos guardan algunas diferencias. Una característica importante es el gran peso de participación de la sociedad en la gestión del Programa, del acompañamiento, y de la fiscalización; un diseño federativo que es fundamental, sin el cual no podríamos implementar el Programa.

Además, tenemos una estimativa de familias pobres para cada territorio, el proceso selectivo se da vía información de

un catastro único, de un registro único, incluso tenemos una estimativa que nos sirve de línea de base para cada Municipio brasileño.

Anteriormente, me refería a las características diferenciadas del Programa para una población pobre y extremadamente pobre. Pues bien, en verdad el beneficio puede variar desde 43 \$ (cuarenta y tres dólares), lo equivalente a 95 R\$ (noventa y cinco reales), para familias extremadamente pobres; hasta 15 R\$ (quince reales), lo equivalente a 7 \$ (siete dólares), para familias pobres pero no extremadamente pobres. El valor del beneficio varía de acuerdo con la renta familiar y con la composición de la familia. Así que una familia extremadamente pobre ya comienza con un beneficio básico, de 50 R\$ (cincuenta reales) o 22 \$ (veintidós dólares). Las familias pobres, en contra, reciben el beneficio variable en función del número de niños, mujeres embarazadas y nodrizas de la familia.

Para las familias extremadamente pobres además del beneficio básico, reciben también el beneficio variable, la línea de pobreza del Programa son las familias que tienen una renta familiar de 120 R\$ (ciento veinte reales) por persona de la familia, por mes; eso equivale a una renta menor de 54 \$ (cincuenta y cuatro dólares) por persona de la familia, por mes. Las familias extremadamente pobres para Programa tienen una renta de 60 R\$ (sesenta reales) mensuales, por persona de la familia.

Las contrapartidas, en base a la corresponsabilidad a la que me refería anteriormente, son en el área de educación y salud. En educación, supone la frecuencia escolar; y en salud, implica la atención a los niños y niñas con relación a la vacunación, al crecimiento y al desarrollo; y la atención a las mujeres embarazadas en el parto y en el puerperio.

Es importante resaltar que Brasil cuenta con un sistema de salud y educación universales y una historia un poco diferente de América Latina y Caribe, es decir partimos de la universalidad hacia la focalización; en tanto en cuanto, la mayoría de los otros países hicieron una política inversa partiendo de unas políticas focalizadas buscaron la universalidad. Eso es importante, porque Brasil tiene una red de salud y educación

a partir de las cuales se puede atender a las familias de manera diferenciada, pero también es muy complejo hacer que políticas que tienen una concepción universal vean de manera diferente, quién es diferente, quién es más vulnerable y quién está más excluido.

No obstante, es una buena experiencia de cómo coordinar políticas universales focalizando a las poblaciones más excluidas para así garantizar la idea de equidad que tanto apreciamos.

Los Programas complementarios que tienen como objetivo desarrollar capacidades son los más diversos y es necesario encajar el perfil de la familia con la oferta existente en aquel territorio. Son acciones que presuponen una gran articulación intersectorial y una enorme coordinación federativa, como por ejemplo se da en los Estados de Brasil, es decir las Provincias tienen un papel condicional en el desarrollo local y regional y son los Municipios los que trabajan, por ejemplo, con Programas de Alfabetización.

Uno de los programas más importantes que se desarrollan actualmente en el país son los Programas de Alfabetización con el fin de aumentar la escolarización no sólo de los niños y niñas, sino también de sus padres y madres que en la actualidad abarcan 4.000.000 de jóvenes y adultos integrados en el Programa *Bolsa Familia*.

En lo que se refiere al acceso a la energía eléctrica, ésta genera un gasto considerable para las personas pobres de Brasil. Por ello, actualmente buscamos la integración entre el Programa *Bolsa Familia* y dos grandes políticas brasileñas que son: el Programa *Luz para Todos* que es garantía de acceso, y la *Tarifa Social de Energía* que es garantía de subsidio al consumo de energía. La provisión de documento de identificación es fundamental ya que supone una condición su presentación para acceder al Programa y en la actualidad existe un elevado porcentaje de la población que no lo posee, lo que impide su entrada en el Programa.

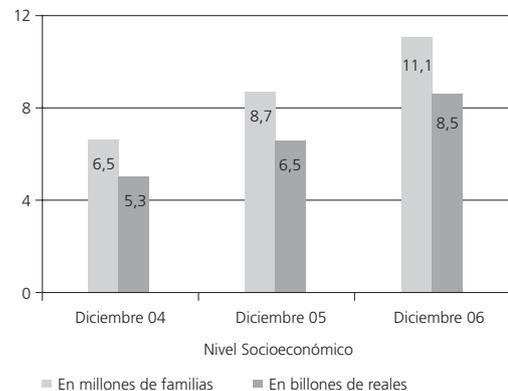
Y por último, un *microcrédito productivo* orientado, especialmente para la región noroeste del país, donde existen aproximadamente 500.000 familias integradas en el Programa. Estas familias están, además, en un Programa lla-

mado de *PRONAF B*, que son Programas de Apoyo a la Agricultura Familiar, de familias de baja renta.

En el mes de mayo de 2006, el Programa *Bolsa Familia* está implantado en todos los Municipios brasileños, y 9.300.000 familias en el Programa, con recursos financieros de más de 600.000.000 de reales en el Programa, y que a partir del mes de junio de este mismo año, han pasado a ser 11.100.000 en el Programa, y de 45.000.000 de personas en todos los Municipios brasileños, y hemos asumido un compromiso de garantía de cumplimiento de metas con calidad, lo que significa un gran esfuerzo de focalización.

En el gráfico 3 mostramos las metas y recursos del Programa *Bolsa Familia*.

GRÁFICO 3 Programa *Bolsa Familia*

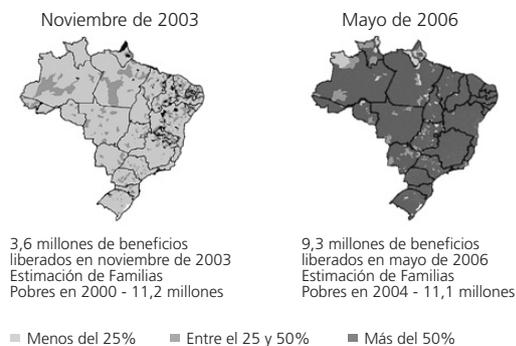


Valor medio de beneficio en abril de 2006: 62 R\$ / mes (cerca de 28 US\$)

Esto no ha sido un proceso sencillo, ya que movilizó todo el país para garantizar el cumplimiento de la meta de cobertura. El Programa consume recursos, ahora en 2006, de 8,5.000.000.000 de reales, poco menos de 4.000.000.000 de dólares, con un impacto fiscal de poco más de 0,3% de nuestro PIB, y un gasto administrativo muy bajo, aproximadamente menos de 4% del valor del Programa.

Nuestro objetivo es conseguir tener un equipo técnico suficiente, ya que sabemos que necesitamos crecer y contamos con la ayuda de México tras una serie de diálogos.

GRÁFICO 4 Cobertura del Programa



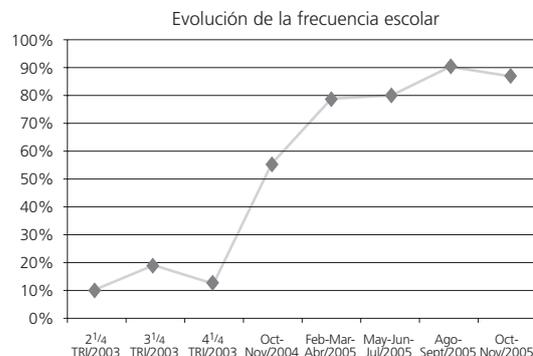
Fuente: MDS / IBGE / IPEA.

En el mapa del gráfico 4 se muestra la cobertura del Programa y el crecimiento desarrollado. Las partes más oscuras son los Municipios por encima del 50% de cobertura, las partes de color rosa representan menos del 25% de cobertura.

En el gráfico 5 se refleja el acompañamiento de frecuencia escolar. Actualmente, tenemos en el Programa *Bolsa Familia* un mayor control de la frecuencia escolar de lo que teníamos en el Programa *Bolsa Escuela*, ya que contamos con el 90% de las escuelas informando frecuencia. Mostramos los datos en función de los distintos trimestres desde el año 2003 a 2005.

Lo más importante en el acompañamiento de la corresponsabilidad, además de que la familia sepa que tiene un compromiso, y de que el Poder Público ofrece disponibilidad de servicio; también acompañamos la corresponsabi-

GRÁFICO 5 Acompañamiento en Educación



dad para identificar aquellas familias más vulnerables. Este dato muestra, por ejemplo, que de 160.000.000 de niños y niñas que no acuden a la escuela, en más de 10.000.000 acompañadas, tenemos por ejemplo, alrededor de 40 casos de niños y niñas que no acuden a la escuela por una situación de abuso y violencia sexual (tabla 1).

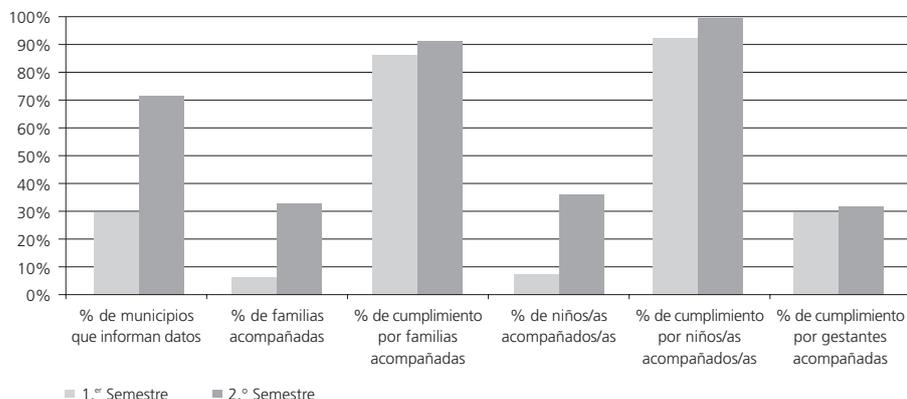
Tenemos alrededor de 700 niños y niñas que no acuden a la escuela por situación de trabajo infantil, eso nos permite pensar estrategias para acompañar a estas familias, ese es el indicador de vulnerabilidad. Antes que bloquear o cancelar el pago del beneficio, está la atención a la familia, buscando protegerla. Sólo en un segundo momento sería retirada del Programa.

En el área de salud nuestra información es precaria, aunque Brasil posea sistemas de información relativos a salud

TABLA 1 Motivos de no frecuencia escolar

MES DE ACOMPAÑAMIENTO	EMBARAZOS PRECOCES	NO JUSTIFICACIONES					SUMA MOTIVOS NO JUSTIFICADOS	
		MENDICIDAD NIÑOS/AS DE LA CALLE	NEGLIGENCIA DEJACIÓN DE RESPONSABILIDADES	TRABAJO INFANTIL	VIOLENCIA SEXUAL/ EXPLOTACIÓN SEXUAL	VIOLENCIA DOMÉSTICA		
Agosto	730	759	65.853	723	40	127	90.004	158.236
Septiembre	689	685	62.482	653	36	107	86.977	151.989

GRÁFICO 6 Datos de Acompañamiento del Área de Salud en 2005 a nivel nacional



ya universalizados. El gran componente del Programa es la gestión compartida entre Estados y Municipios.

Tenemos varios sistemas de información, sistemas informatizados que son fundamentales, y recientemente constituimos un indicador de calidad para acompañar la gestión municipal, y en base a este indicador repasar los recursos financieros (gráfico 6).

A continuación mostramos algunos resultados del Programa:

- En primer lugar, tenemos evaluaciones que muestran que el Programa está bien enfocado.
- El Programa ha contribuido a la reducción de la extrema pobreza en Brasil, y también a la reducción de desigualdades.
- El beneficio es fundamental para incrementar la renta familiar, en media varía en torno al 25%. No obstante para las familias extremadamente pobres, es superior al 60% de la renta de la familia. Asimismo, como el beneficio es pagado regularmente, permite que la familia pueda planificar su previsión de gastos.
- Por otro lado, tenemos una mejoría en el acceso a los alimentos, es decir la idea de seguridad alimenticia; las familias aprueban y mantienen a sus hijos en la escuela, y finalmente el beneficio termina por dinamizar el beneficio local.

La cuestión de la focalización es clave en el Programa, ya que tenemos aproximadamente el 80% del Programa *Bolsa Familia* destinado al 20% de la población más pobre del país, que supone el 95% del Programa destinado a este público. Eso demuestra que Brasil viene reduciendo la desigualdad de forma consistente en los últimos tiempos, aunque el Coeficiente de Gini todavía puede ser ampliado, y este dato muestra que estamos reduciendo pobreza extrema a través de la reducción de desigualdad, 73% proviene de la reducción de desigualdad, y tan sólo 23% de crecimiento, lo que se convierte en un dato muy significativo que nos muestra que sólo el crecimiento económico no es suficiente para que podamos reducir la desigualdad (gráfico 7).

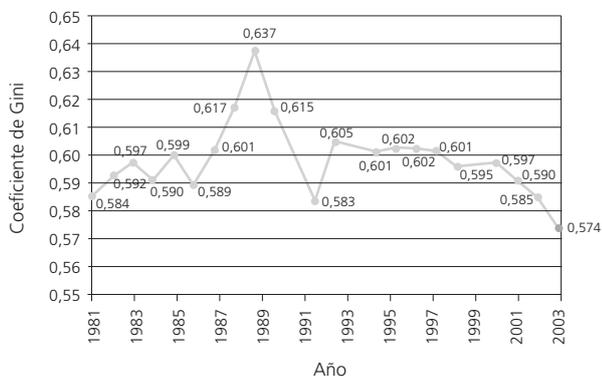
El Programa *Bolsa Familia* viene contribuyendo con el 25% en esta reducción de desigualdad en el país. En relación al consumo de alimentos, el 60% de las familias nos informan que hubo un aumento del consumo, y el 100% que ha mejorado el consumo de alimentos, siendo que para 73% ha mejorado mucho el consumo de alimentos (gráficos 8 y 9).

Tenemos todavía algunos desafíos como los siguientes:

- Finalizar el diseño normativo.
- Perfeccionar el mecanismo de gestión federativa compartida.

GRÁFICO 7 Reducción de desigualdades

Evolución temporal de la desigualdad de renta, coeficiente de Gini - Brasil



Fuente Estimaciones producidas con base de la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD)* de 1976 a 2004, por los años 1980, 1991, 1994 y 2000.

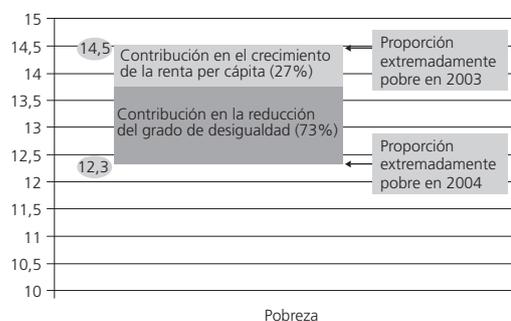
- Mejorar el proceso de salida de familias del Programa.
- Articular con nuevos Programas complementarios.
- Mantener, de manera continua, un esfuerzo de enfoque y pensar en mecanismos para acompañar las familias, en especial las más vulnerables.

NOTA

1 El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y todos los demás ninguno). El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje, y es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100.

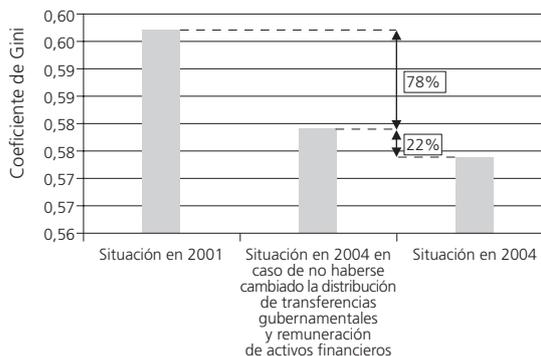
GRÁFICO 8 Reducción de la extrema pobreza

Análisis de la reducción del grado de pobreza extrema entre 2003 y 2004



Elaboración Ricardo Paes de Barros - IPEA.

GRÁFICO 9 Contribución del Programa Bolsa Familia para la reducción de la desigualdad de renta en Brasil



Elaboración Ricardo Paes de Barros - IPEA.

Ana Teresa Aranda Orozco

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL DE MÉXICO

PROGRAMA OPORTUNIDADES

EL COMBATE A LA POBREZA COMO PRIORIDAD NACIONAL. PROGRAMA OPORTUNIDADES

El 47% de los mexicanos vive en pobreza patrimonial, es decir, sin los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. No son ciudadanos plenos porque no pueden vivir en libertad. La pobreza y la desigualdad nos han acompañado durante siglos como país y constituyen un enorme reto a la viabilidad de las instituciones democráticas y a las posibilidades de conseguir un crecimiento económico sostenido y sustentado. Si bien es cierto que México se sitúa en el puesto 53 según su Índice de Desarrollo Humano (IDH) en un listado de 177, las desigualdades en el seno del país son tales que las comparaciones en el IDH según regiones muestran resultados como los de la tabla 2.

Esto provoca las tensiones y contradicciones propias de la inequidad. Uno de los mundos corresponde al México rural, pobre, predominantemente indígena, dedicado a la agricultura, aislado y con carencias de todo tipo no resueltas. El segundo corresponde a un México urbano, moderno, integrado a la globalización y con la prosperidad característica de los países del primer mundo.

La pobreza y la desigualdad tienen profundas implicaciones sobre la esperanza de vida y sobre las oportunidades de desarrollo de capacidades básicas y por ello del desarrollo social de cada una de las personas. Por ello, las diferencias entre cada una de las zonas se reflejan en la esperanza de vida de sus ciudadanos y en las posibilidades de desarrollo personal. La pobreza niega el derecho a disfrutar de una vida larga y productiva que es una condición del desarrollo humano. No sólo es falta de acceso a servicios básicos o a infraestructura, es falta de voz para tomar decisiones y para influir

TABLA 2

	IDH	POSICIÓN		IDH	POSICIÓN*
Canadá	0,949	5	}	Distrito Federal	0,883 30
EUA	0,944	10		Chiapas	0,708 108
México	0,814	53		Benito Juárez	0,910 22
Guatemala	0,663	117		Metlatónoc	0,389 167

* Informe 2005, sobre 177 países donde Noruega es 1 y Níger 177

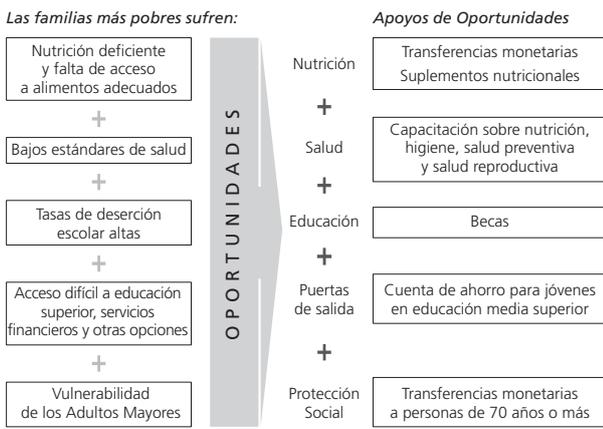
en los asuntos públicos. Por eso, decimos que la pobreza es falta de libertad para decidir dónde y cómo vivir.

El círculo vicioso de la pobreza donde se encuentran un elevado número de familias mexicanas es la combinación de alimentación insuficiente y bajos estándares de salud, con una baja escolaridad y falta de acceso a servicios financieros. Los y las jóvenes que concluyen los estudios de bachillerato difícilmente acceden a educación superior, servicios financieros u otras opciones de generación de patrimonio o ingresos. Así mismo, los adultos en situación de pobreza no acceden a seguridad social y su bienestar se ve afectado por el deterioro de las redes de protección. En el año 2000, el Gobierno decidió darle prioridad a la lucha contra la pobreza e ir así a sus raíces más profundas. Se incorporaron nuevos enfoques y surgió el Programa *Oportunidades* que anteriormente se llamó *Progresá*.

El programa *Oportunidades* beneficia a 5 millones de familias mexicanas con acciones que buscan romper el círculo vicioso de la pobreza y su transmisión intergeneracional. Ejemplos de estas acciones son las sesiones formativas sobre salud y nutrición, becas para niños y jóvenes, cuentas de ahorro para jóvenes que concluyen la educación superior y transferencias monetarias a personas mayores de 70 años.

El esquema de estrategia sería el que muestra el gráfico 10.

GRÁFICO 10



Las acciones en educación, nutrición y salud se refuerzan unas a otras y generan impactos sumamente positivos, se trata pues de hablar de sinergias. Por ejemplo, entre 2000 y 2004, la deserción en educación primaria disminuyó un 10 % y en educación secundaria un 14%. Se han tomado medidas específicas para maximizar el impacto de *Oportunidades*. Por ejemplo, las transferencias monetarias se realizan directamente a las mujeres ya que se ha comprobado que éstas utilizan más eficazmente los recursos en el seno del hogar. Para incentivar la permanencia de los niños en la escuela, el monto de las becas aumenta conforme los niños avanzan en su grado escolar. Los montos de las becas escolares son superiores para las niñas porque las tasas de deserción eran mayores.

Una de las características de *Oportunidades* es que fomenta la responsabilidad compartida; ha roto con la actitud paternalista que mantuvo muchos años. Los beneficiarios no sólo son portadores de derechos sino también de obligaciones, es decir, para que las familias sean susceptibles de percibir los apoyos del programa deben realizar una serie de tareas, como se muestra a continuación:

APOYO		CORRESPONSABILIDAD
Becas escolares	↔	Asistencia regular a la escuela
Apoyo nutricional	↔	Asistencia a centros de salud y participación en sesiones de capacitación
Jóvenes con Oportunidades	↔	Conclusión de estudios de educación media superior

Se realiza un cuidadoso proceso de selección de los beneficiarios del programa, para garantizar que los recursos van destinados a aquellos que más los necesitan. Se seleccionan las localidades rurales y urbanas en función de sus condiciones de marginación y de los recursos e infraestructuras de salud y educación a las que tengan acceso. La identificación de las familias en pobreza se hace a través de una encuesta que recoge las características socioeconómicas de los hogares. La incorporación se realiza cuando las familias elegidas aceptan ingresar como beneficiarias y cumplir con las corresponsabilidades señaladas en la normativa.

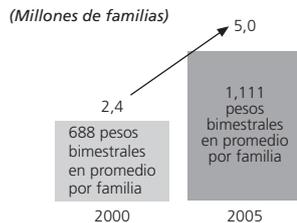
GRÁFICO 11



El esquema de funcionamiento se desarrolla en el gráfico 11.

Oportunidades se ha mantenido como un programa en constante innovación y abierto a la evidencia científica y a la comprobada capacidad técnica, presupuestaria y operativa para ampliar sus componentes y aumentar su escala social. El programa ha duplicado su cobertura en los últimos cinco años (gráfico 12).

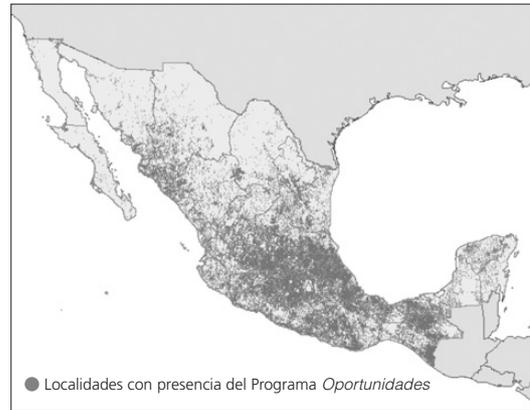
GRÁFICO 12



CONCEPTO	2000	2005
Becas educativas	2,5 millones	5,3 millones
Apoyos monetarios (miles de millones de pesos)	7,6	24,7

El Programa *Oportunidades* está presente en todos los municipios del país. La cobertura no sólo es mayor ahora, sino que por un fenómeno de urbanización de la pobreza, el programa se ha expandido y ha dejado de estar concentrado en las zonas rurales (gráfico 13).

GRÁFICO 13 Presencia del Programa Oportunidades



Se han centrado esfuerzos con el objeto de atender a los beneficiarios a lo largo de todo el ciclo de vida. Con objeto de incentivar la conclusión de la escuela media superior y darles una plataforma para favorecer su autonomía, a los jóvenes se les abre una cuenta ahorro a través de puntos que les permitirá inscribirse en una carrera superior, adquirir una vivienda propia, iniciar un proyecto productivo o adquirir un seguro médico, social o popular.

Los adultos mayores de setenta años inscritos en el programa, perciben una pensión vitalicia que les permiten ser económicamente independientes de sus familias.

También se han ampliado los beneficios para los adultos de treinta a sesenta y nueve años inscritos en el Programa *Oportunidades*. Para ellos se está implementando un sistema de ahorro para el retiro que duplica el monto del ahorro voluntario que realizan los beneficiarios. La cuenta es portable y está vinculada al Sistema Nacional de Pensiones. Así el ahorro generado por los adultos les permitirá tener una vejez digna en el futuro.

Como parte del esfuerzo por fortalecer la protección social integral ha sido creado el Sistema de Seguridad Social Popular que incluye además el mecanismo de ahorro para el retiro descrito anteriormente, y del propio Programa *Oportunidades* con la pensión para adultos mayores, el Seguro Popular

de Salud. Este Seguro extiende el beneficio de atención a la salud a toda la población. Además, se incluye un programa para la adquisición de vivienda para las familias con menores recursos y mayores necesidades.

El Sistema de Seguridad Social Popular fortalece el capital humano, y provee a las familias más pobres de acceso a la salud, vivienda y retiro digno. Además, el Sistema no implica un mayor costo administrativo, debido a la creación de sinergias con programas ya existentes.

Actualmente, el Programa *Oportunidades* está sometido a evaluación externa por parte de instituciones académicas y centros de investigaciones independientes del Gobierno. Estas evaluaciones permiten conocer resultados e impactos para mejorar el diseño y operación del programa. Las evaluaciones incluyen la realización de un monitoreo permanente del programa por medio de encuestas panel, las cuales permiten conocer información crucial para mejorar el programa de forma rápida y eficaz. Las evaluaciones son una herramienta que fomenta la transparencia y legitimidad en el quehacer del Gobierno.

Nos queda mucho camino por recorrer y hemos identificado una serie de factores críticos para el futuro del Programa:

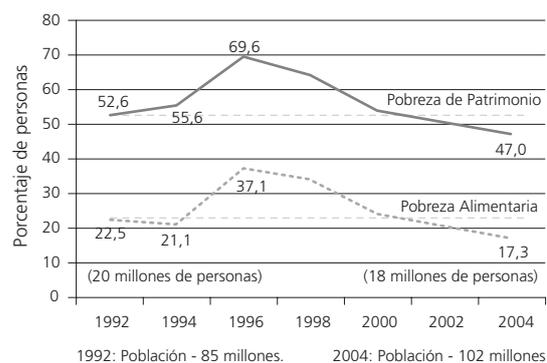
- *Oportunidades* tiene que crecer y llegar así a zonas donde no llega actualmente. El Gobierno tiene que dirigir los esfuerzos en ampliar la infraestructura con una visión territorial. Esto implica utilizar óptimamente la infraestructura existente y guiar la inversión hacia las regiones con mayores índices de pobreza.
- Es necesario fortalecer las acciones para garantizar que la asignación de recursos se realiza sin sesgos políticos.
- *Oportunidades* requiere un compromiso fiscal que implica la voluntad del Congreso y de los actores políticos en un contexto de marcada pluralidad para no sólo asignar recursos crecientes sino para reordenar con *Oportunidades* a otros programas.
- Mantener y reforzar las evaluaciones externas es fundamental para garantizar la legitimidad del programa y su viabilidad.

- Otro aspecto importante es la corresponsabilidad con los beneficiarios a través de comités comunitarios que promueven la cohesión social y con los Gobiernos estatales y municipales en el marco de un activo federalismo.

Las evaluaciones demuestran que *Oportunidades* logra resultados en materia de salud, educación y alimentación. Por ejemplo, en materia de educación, *Oportunidades* representa el 33% de la matrícula nacional en primaria y el 23,8% en secundaria. Así mismo, en salud, se ha reducido el 11% la mortalidad materna y un 2% la infantil con respecto a los niveles de 1997. Y en alimentación, se ha entregado suplementos nutricionales al 79% de niños menores de dos años y a un 88% de las madres en período de gestación, mientras que el cuidado prenatal alcanza a casi el 100% de las mujeres embarazadas.

A lo largo de la historia de México, esta es la primera vez que no sólo no se logra detener el aumento de la pobreza sino que disminuye tal y como muestra el gráfico 14.

GRÁFICO 14



Fuente: ENIGH.

	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN		CAMBIO PORCENTUAL
	2000	2004	
Pobreza alimentaria	24,2	17,3	↓ 28,5
Pobreza de capacidades	31,9	24,6	↓ 22,9
Pobreza patrimonial	53,7	47,0	↓ 12,5

Fuente: Cálculos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, con base en la metodología oficial de medición de la pobreza aplicada a la ENIGH 2000 y 2004 del INEGI.

Este último gráfico muestra el porcentaje de disminución en lo que respecta a pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial, mostrando el mayor cambio porcentual lo relacionado con la alimentación, lo que significa que casi seis millones de personas dejaron la condición de pobreza extrema en lo que respecta a la nutrición básica en los primeros cuatro años de funcionamiento del programa.

Por otro lado, teniendo en cuenta el gasto del Programa *Oportunidades*, hay que destacar que el 35% del mis-

mo se destinan a los cuatro estados con menor Índice de Desarrollo Humano del país que son Chiapas, Guajaca, Guerrero y Veracruz que, a su vez, representan el 17% de la población total.

Queda mucho por hacer pero tenemos la certeza de que *Oportunidades* se ha constituido como una sólida y eficaz política pública para avanzar en la superación de la pobreza que es el mayor reto histórico de México.

Ana María Romero Lozada

MINISTRA DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL DE PERÚ

PROGRAMA JUNTOS

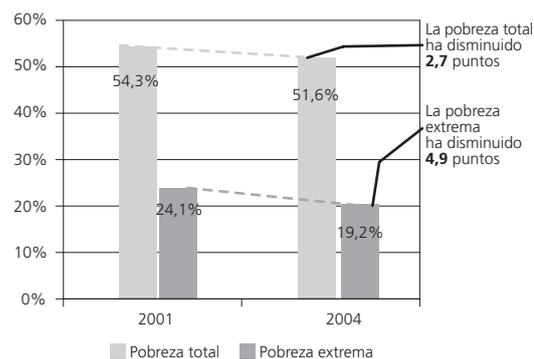
Actualmente Perú cuenta con un programa de transferencias directas condicionadas, denominado *Juntos*, gracias a los intercambios y experiencias de otros países que han sido de gran ayuda para desarrollarlos. Hoy llevamos nueve meses de experiencia fruto de esos contactos y de lo aprendido de otros países.

Si echamos una mirada rápida a nuestro país podemos observar que el crecimiento económico nos permite tener un programa de Transferencias condicionadas directas y focalizadas, pero podemos observar que en los cuatro últimos años la pobreza total ha disminuido un 2,7% y la pobreza extrema un 4,9%. Esto no es más que un indicador de que estamos en el camino correcto en la implementación de los programas sociales de estos últimos años. No figura en el gráfico que mostramos, pero la pobreza extrema rural, que es donde los programas del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) están focalizados, ha descendido un 9% (gráfico 15).

Así mismo podemos observar en el gráfico 15 la inequidad y la desigualdad que existe en nuestro territorio en rela-

ción a los índices de pobreza y su estrecha relación con la desnutrición. Las regiones de Huancavelica, Huanuco y Apurímac son las que tienen unos mayores niveles de desnutrición

GRÁFICO 15 Reducción de la pobreza y pobreza extrema en el 2001 y 2004



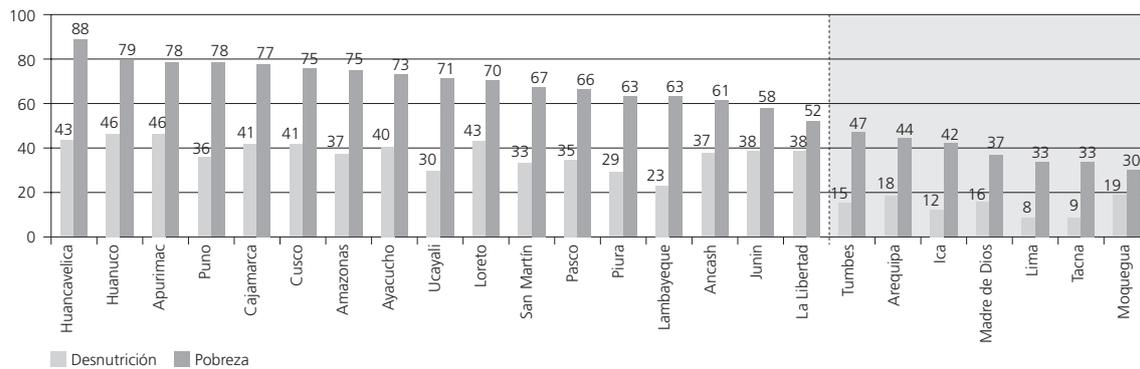
En la estimación de las tasas de pobreza se han aplicado tres metodologías:
1. Línea de pobreza; 2. NBI, y 3. Déficit calórico.

Fuente INEI-ENHAO-IV trimestre, 2001-2002, 2003/2004, CIUP.
Elaboración DGPDS-MIMDES, 2005.

crónica infantil, con promedios mayores a la media nacional. Hay que hacer hincapié en estas tres regiones porque son las que han constituido el inicio del programa en septiembre del año 2005 (gráfico 16).

El marco de compromisos internacionales, los ODM, es la referencia donde se ubica el Programa *Juntos*. Los compromisos suscritos por los jefes de Estado y de Gobierno nos comprometen a reducir la pobreza a la mitad en 2015.

GRÁFICO 16 Correlación entre pobreza y desnutrición (por regiones)



Fuente (a) Instituto Nacional de Estadística e Informática: *La pobreza en el Perú 2001. Una visión departamental*.
 (b) Centro Nacional de Alimentación y Nutrición/Instituto Nacional de Salud. Monitoreo Nacional de Indicadores Nutricionales 2002.
 Elaboración DGPDS-MMDES 2005.

GRÁFICO 17 Objetivos de desarrollo del milenio



Asimismo, contamos en Perú con lo que llamamos Acuerdo Nacional. Cuando se recupera la democracia en el año 2001 el Gobierno, los partidos políticos, empresarios, sociedad civil, iglesias... suscribieron 31 políticas de Estado. Las siete siguientes son las que están relacionadas con políticas por la equidad y la justicia social, que tienen relación con la garantía del ejercicio de derechos sin discriminación, con implicación de diferentes ministerios:

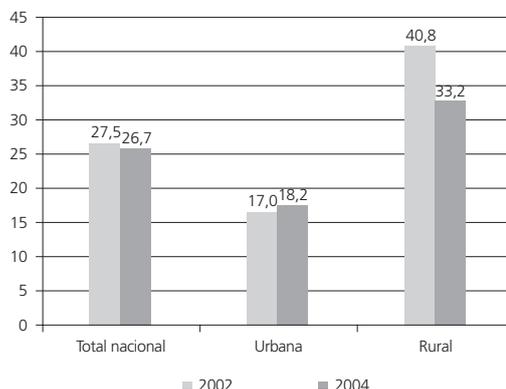
- X: Superación de la pobreza.
- XI: Igualdad de oportunidades y no discriminación.
- XII: Educación de calidad.
- XIII: Salud y Seguridad Social para todos.
- XIV: Trabajo digno y adecuado.
- XV: Seguridad alimentaria y nutrición.
- XVI: Protección integral de la familia, la niñez y la adolescencia.

El marco de la Nueva Política Social, vinculado a los ODM y al Acuerdo Nacional, se desarrolla a través de la Estrategia Nacional de Superación de la Pobreza, junto con la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria que nos orienta en la prioridad de proteger el capital humano y la Estrategia Nacional de Competitividad, que es la oportunidad que tenemos para desarrollar ventajas competitivas desde los rincones más pobres del país (gráfico 17).

Podemos observar en el gráfico 18 que la desnutrición crónica es una expresión también de la pobreza extrema. En las áreas rurales andinas (derecha), si bien la desnutrición crónica infantil ha disminuido de un 40,8% a un 33,2%, continúa siendo una preocupación principal, ya que están muy por encima de los de América Latina.

En términos de cobertura de servicios de salud, podemos observar las barras de la derecha del siguiente gráfico, que pese haber aumentado la cobertura en salud, existiendo un programa muy exitoso que se denomina Sistema Integral de Salud todavía, hay un gran número de personas que no asisten a los servicios de salud. Hay que destacar que un elevado porcentaje de esa población son mujeres, ya que

GRÁFICO 18 Prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años según área de residencia. Período 2002-2004 (%)

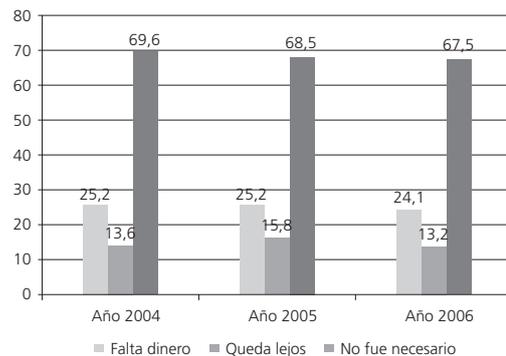


Fuente: MONIN, 2002-2004-MS-INS-CENAN.
Elaboración: MIMDES/DGPDS.

en una encuesta realizada recientemente, el 67% de las mujeres entrevistadas no usa los sistemas de salud porque no los considera necesarios y el 37% no asiste por problemas de transporte y/o economía.

Esta situación expresa realmente una baja y limitada conciencia de derechos ciudadanos, en especial de las mujeres

GRÁFICO 19 Evolución de las razones de no asistencia a un establecimiento de salud. Período 2004-2006



Fuente: INEI: ENHAO 2005.
Elaboración: MIMDES/DGPDS.

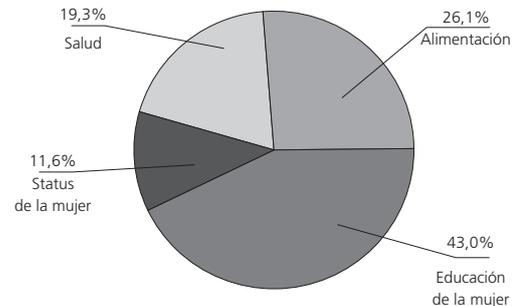
pobre y la reducida valoración que poseen sobre su condición de salud familiar (gráfico 19).

Con relación a este último tema, refiriéndonos a la mujer, los propios estudios internacionales revelan la importancia de tomar en cuenta la educación y el empoderamiento de la mujer. Tal y como muestra el siguiente gráfico la suma asciende a un 54,6% como factores que reducen la desnutrición infantil. Por ello, una madre educada y empoderada tiene mucha importancia para la disminución de la desnutrición infantil junto con la calidad de la alimentación y la salud del niño (gráfico 20).

En este contexto y marco se desarrolló el Programa *Juntos*, que comenzó en septiembre de 2005. *Juntos* es un programa orientado al ejercicio efectivo de derechos básicos en las áreas de Salud, Nutrición, Educación e Identidad de las familias en extrema pobreza. Recientes estudios revelan que hay un millón de peruanos que no tienen documento de identidad y por lo tanto, que su primer derecho no es efectivo.

Este programa va dirigido, en particular, a las madres gestantes y niñez entre 0 y 14 años, y emplea Transferencias Monetarias Condicionadas como un incentivo al cumplimiento de compromisos y la mejora de ingresos familiares para

GRÁFICO 20 Estimación de la contribución de los factores determinantes en la reducción de la malnutrición infantil entre 1970 y 1995



Fuente: Smith L. and Haddad L. Overcoming child malnutrition in developing countries, past achievements and future choices. International Food Policy Research Institute. Washington DC 2000. (Peso edad).

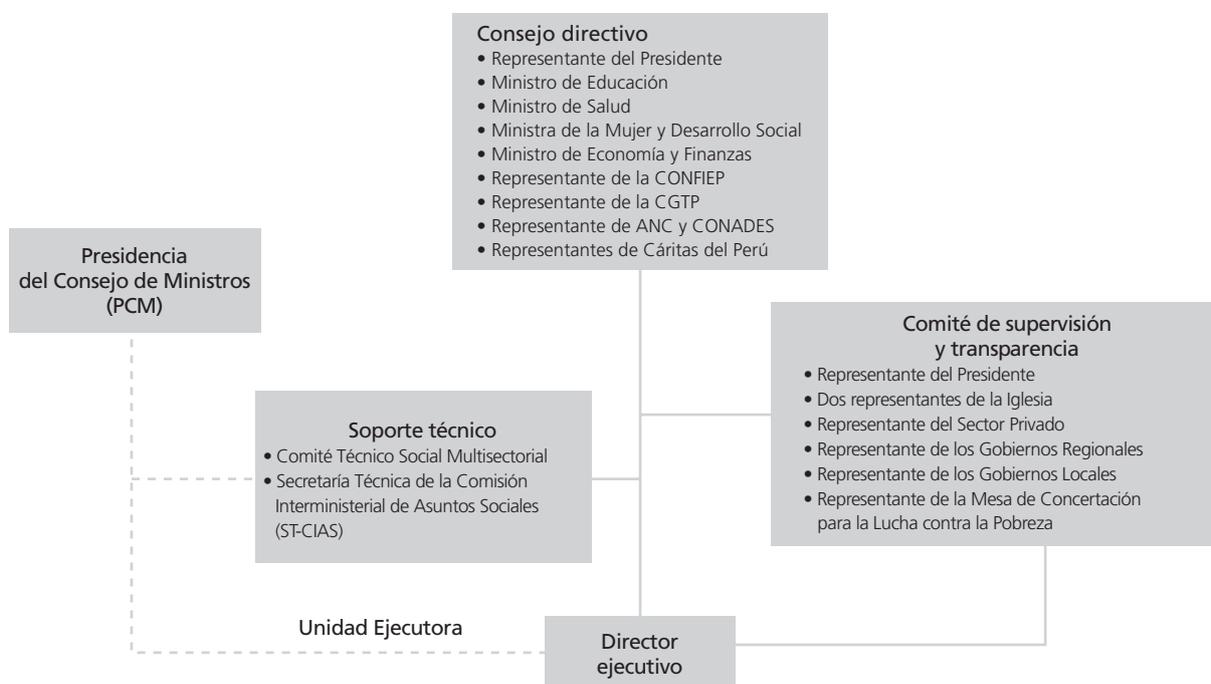
el desarrollo de capacidades humanas y ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En el gráfico 21 vemos el marco en el que se desarrolla el Programa *Juntos*. La ley que desarrolla el programa le da

GRÁFICO 21 Articulación estratégica del programa



GRÁFICO 22 Organización del Programa



un papel muy relevante a la sociedad civil con representantes en sus diferentes órganos.

La organización del Programa (gráfico 22) se basa en un Consejo Directivo, conformado entre otros, por los ministros de Educación, Salud, Mujer y Desarrollo Social, y Economía y Finanzas, así como representantes del sector privado: empresarios (CONFIEP), trabajadores (CGTP), ONGs (ANC y CONADES) y Cáritas del Perú.

Así mismo, hay una Comisión de Supervisión y Transparencia ya que el nacimiento del programa se produce en un momento de gran escepticismo por parte de la sociedad creándose como resultado del crecimiento económico pero en un momento pre-electoral. Por ello, costó mucho trabajo demostrar que era fruto del crecimiento económico y no por motivos electorales. Por estos motivos, se conforma el Comité mencionado presidido por el Obispo Emérito de Chimbote y un conjunto de personas que han sido garantes del Programa para la sociedad en su conjunto dando la razón por los resultados demostrados.

Los impactos esperados en el Programa *Juntos* para incentivar a las familias a acceder a los servicios aumentando la oferta por parte del Gobierno, se pueden resumir en el gráfico 23.

La unidad beneficiaria del programa es el hogar, la familia. Si bien, se designa preferentemente a la mujer como representante para el cobro del incentivo, con carácter mensual

GRÁFICO 23

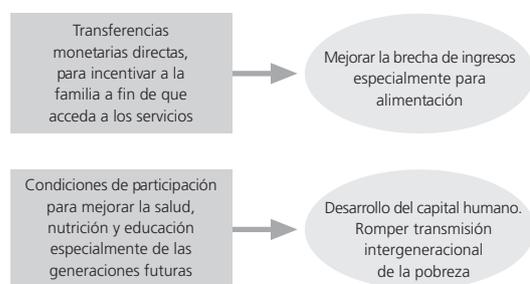


TABLA 3

SECTOR	INDICADORES DE RESULTADOS	COMPROMISOS
Educación	Incrementar asistencia promedio Disminuir deserción escolar Aumentar cobertura primaria Disminuir trabajo infantil	85% de asistencia promedio de niños y niñas entre 6 y 14 años que no han contemplado la primaria
MIMDES	Disminuir desnutrición infantil y de la niñez Formalizar identidad	Papilla nutricional para niños y niñas entre 6 meses y 3 años Identidad para madres y niños
Salud	Disminuir desnutrición infantil y de la niñez Reducir mortalidad infantil Reducir mortalidad materna Incrementar partos Institucionales Reducir anemia Infantil Reducir morbilidad: Perinatal, Infantil y materna	Controles pre y post natal Esquema completo de vacunación Suplemento vitamina A, hierro y ácido fólico Controles de crecimiento y desarrollo Capacitación familiar en nutrición, salud y saneamiento ambiental

y por una cuantía de treinta dólares. El fin principal es el cuidado de la salud, la alimentación de los hijos e hijas y la promoción de actividades productivas familiares y de vida comunal.

Las familias pobres beneficiadas del Programa son aquellas que tienen entre sus miembros madres gestantes, padres viudos y personas de la tercera edad que tengan bajo su tutela niños y niñas menores de 14 años.

Los sectores de Educación, MIMDES y Salud, son los responsables de dar cumplimiento a los indicadores que recoge la tabla 3.

Se ha logrado registrar a 100.000 personas entre documentos de identidad y hay que recordar que contamos con 1 millón de personas que a día de hoy carecen de ese documento.

El sistema de funcionamiento y los actores que intervienen se pueden visualizar en el gráfico 24.

GRÁFICO 24

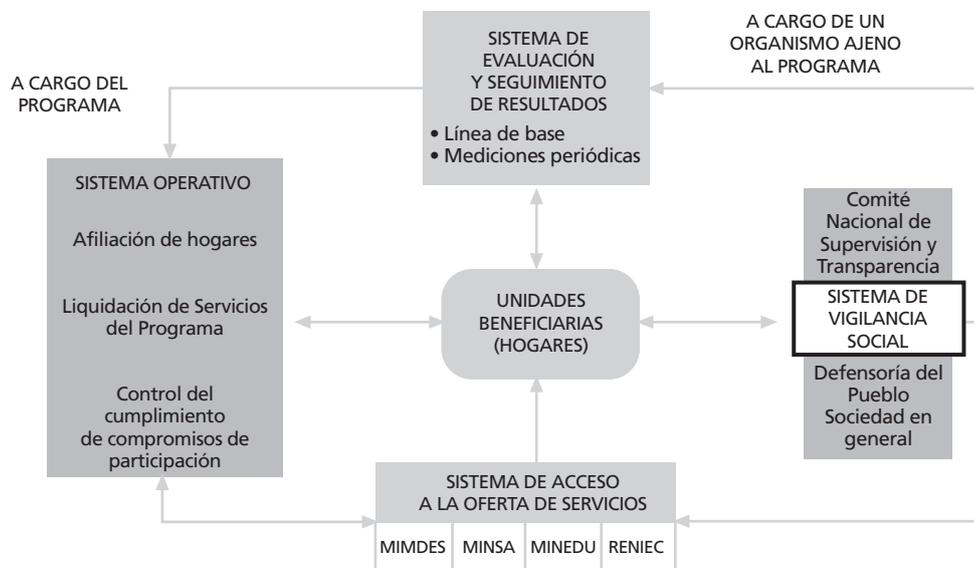
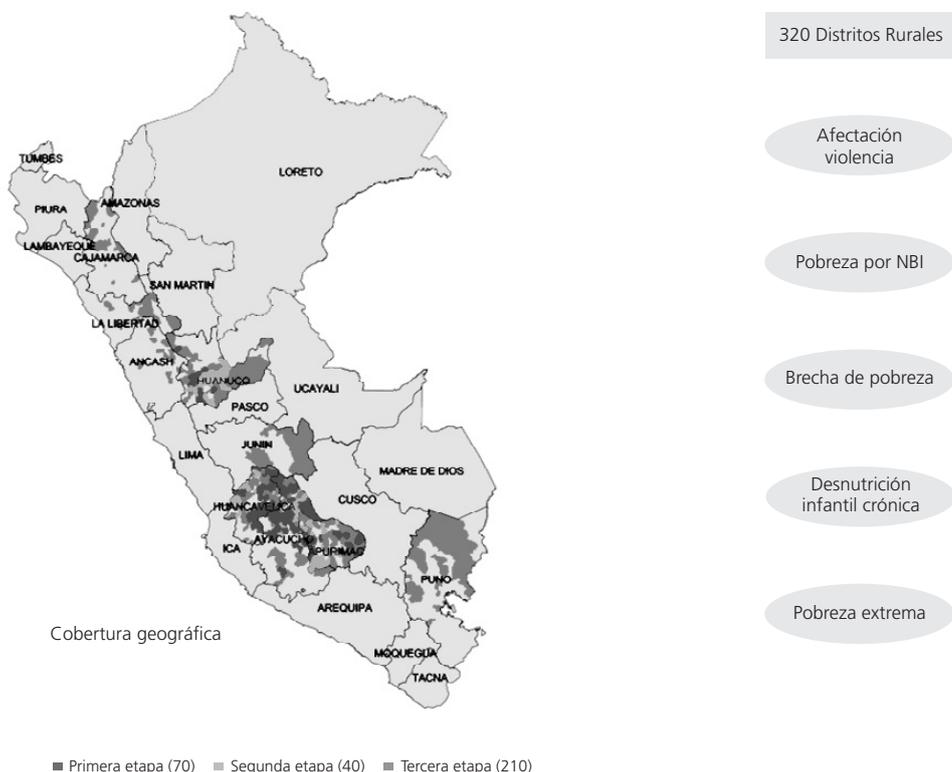


GRÁFICO 25 Focalización geográfica



Son, como podemos comprobar cuatro sistemas: el operativo, el de evaluación y seguimiento de resultados, el de vigilancia social y el de acceso a la oferta de servicios, a cargo de los departamentos del Gobierno que ejecutan el programa.

También es importante señalar, sin que aparezca en el esquema el rol de la Comunidad. En Perú, las organizaciones sociales de base, y especialmente en el medio rural, cobran un significado muy grande y en este caso están actuando también de fiscalizadoras, de control y con actitud pro activa.

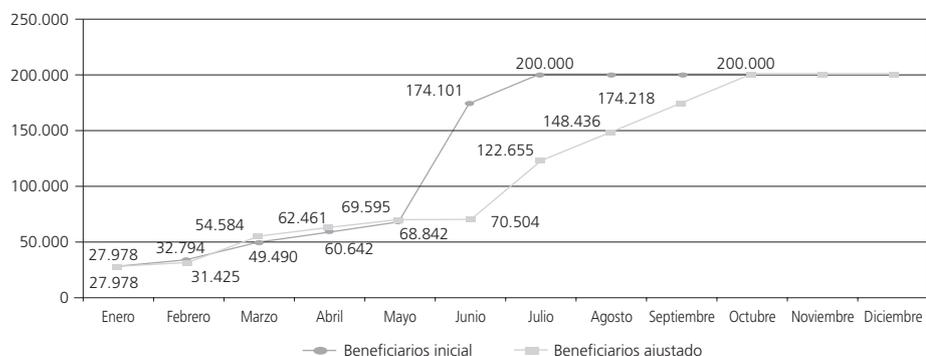
En la siguiente imagen se muestra el ámbito en el que el Programa *Juntos* está actuando, dividido en las tres etapas y el avance que ha supuesto. Cabe destacar que en Perú hay 1.800 distritos, casi todos en situaciones de pobreza o pobreza extrema (gráfico 25).

Al iniciar el programa determinamos una serie de criterios:

- Población con menores ingresos.
- Población con un mayor número de necesidades básicas insatisfechas.
- Población con mayor porcentaje de desnutrición crónica e infantil.
- Población afectada por violencia política de la década de 1980.

Este programa está actualmente en la primera fase atendiendo a 70 distritos y acaba de comenzar en junio de 2006 la fase en la que se amplían a 40 distritos adicionales, estando en 110 distritos que aglutinan a 70.000 familias aproximadamente y con una ampliación prevista a final de año 2006

GRÁFICO 26 Proyección y ajustes en la población beneficiaria año 2006



ascendiendo a 200.000 el número de familias beneficiadas (gráfico 26).

La primera población en la que se empezó a ejecutar el programa fue en Chuschi, Ayacucho, ya que era una población muy dañada por acciones de Sendero Luminoso que llevaron a su incendio y destrucción.

A día de hoy se van obteniendo resultados que nos muestran la validez del programa. Un ejemplo de estos resulta-

dos es el cuadro comparativo que se muestra a continuación en la misma localidad de Chuschi, realizando una comparativa entre la cobertura de servicios básicos antes y después de la intervención del Programa *Juntos*, especificadas sus diferentes áreas de actuación (Tabla 4).

Todo esto viene a ser un Programa con poco recorrido de tiempo pero con unos resultados esperanzadores de cómo caminar por el desarrollo humano de los más pobres de Perú.

TABLA 4 Primeros resultados en la ampliación de servicios básicos. Distrito de Chuschi - Ayacucho

PROGRAMA	COBERTURA ANTES INTERVENCIÓN JUNTOS	COBERTURA CON INTERVENCIÓN JUNTOS
Control de crecimiento y desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Menores de 1 año, 90% Menores de 4 años, 50% De 5 a 9 años, 5% De 10 a 14 años, 0% 	<ul style="list-style-type: none"> Menores de 1 año, 95% Menores de 4 años, 80% De 5 a 9 años, 50% De 10 a 14 años, iniciándose controles
Programa ampliado de inmunizaciones	<ul style="list-style-type: none"> Menores de 1 año, 95% De 1 a 5 años, 70% Mujeres en edad fértil (gestantes), 40% 	<ul style="list-style-type: none"> Menores de 1 año, 95% De 1 a 5 años, 90% Mujeres en edad fértil (gestantes), 80%
Captación de gestantes	<ul style="list-style-type: none"> Se captaban en el tercer trimestre 	<ul style="list-style-type: none"> Se captan entre el primer y segundo trimestres
Control pre natal	<ul style="list-style-type: none"> 50% 	<ul style="list-style-type: none"> 70%
Atención de parto institucional	<ul style="list-style-type: none"> 70% 	<ul style="list-style-type: none"> 85%
Uso adecuado y mantenimiento de letrinas	<ul style="list-style-type: none"> 40% 	<ul style="list-style-type: none"> 60%
Cloración de agua entubada y puquios	<ul style="list-style-type: none"> 60% 	<ul style="list-style-type: none"> 100%
Cocinas mejoradas	<ul style="list-style-type: none"> 10% 	<ul style="list-style-type: none"> 50%
Biohuertos	<ul style="list-style-type: none"> 0% 	<ul style="list-style-type: none"> 50%

4

PROTECCIÓN Y COHESIÓN SOCIAL

Jaime Saavedra

GERENTE DEL SECTOR DE POBREZA Y GÉNERO
EN LA DIRECCIÓN SECTORIAL DE REDUCCIÓN
DE LA POBREZA Y GESTIÓN ECONÓMICA DE LA REGIÓN
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL BANCO MUNDIAL

El tema es Protección y Cohesión Social, cuestión que agrupa una serie de retos y políticas muy complejas. Quiero plantear una serie de ideas y contextualizar en términos de cuál es la situación actual. Por ello, planteo cuatro preguntas a las que pienso que el Foro Iberoamericano de Desarrollo Social puede contribuir a responder y analizar, y así poder avanzar en este complejo tema.

La situación actual en la región está marcada por una ligera disminución de la pobreza, en particular de la pobreza extrema, sin menosprecio de los altos niveles de pobreza que poseen muchos de los países de América Latina. Esta poca satisfactoria evolución es a pesar del crecimiento económico observado en muchos casos y de los esfuerzos explícitos que se han realizado por implementar políticas dirigidas específicamente a reducirla. La región ha sido bastante innovadora en términos de nuevas iniciativas en política social y, a su vez, el gasto social se ha visto incrementado ligeramente. La desigualdad sigue siendo extremadamente alta, reflejando un nivel muy alto de desigualdad al interior de los países

y entre países, en cuanto a acceso a recursos, nivel productivo y capacidad de influir en la toma de decisiones. Es, en definitiva, una desigualdad de ingreso, que es reflejo de una grave desigualdad de oportunidades.

Esta desigualdad es, además, persistente en el tiempo. La transmisión intergeneracional de la pobreza en nuestros países es, en general, extremadamente alta. Estos elevados niveles de desigualdad son denunciados no sólo desde un punto de vista moral, sino que la persistencia en estos altos niveles de desigualdad puede tener efectos negativos sobre la eficiencia misma, sobre la cohesión social y sobre la sensación de bienestar colectivo, e incluso sobre las economías que están creciendo en la región que son la mayor parte de ellas en este contexto.

Y en nuestros países, o la mayor parte, un elevado porcentaje de la población se mueve en la economía informal reflejando que una buena parte de la población está excluida del acceso a la protección social, del acceso a empleos que les permita salir de la pobreza, del circuito de acceso

al crédito y a la propiedad formal. Más aún si nos concentramos en el acceso a la protección social y miramos en exclusiva los temas de salud y pensiones, encontramos que la informalidad se mantiene a niveles muy altos que incluso en algunos países crece y que además lo hace de forma desbalanceada, que es lo más grave. Datos que veíamos hace poco para el caso de Argentina o Uruguay, nos mostraban que esta desprotección está aumentando principalmente para los pobres. Esto muestra, pues, un elevado crecimiento de la informalidad entre los más pobres y un mantenimiento constante entre los más ricos.

En este contexto, entonces, sería interesante debatir los siguientes puntos:

Un primer tema a plantear es cómo redefinir los sistemas que ofrecen protección social a la población de modo que sean más inclusivos y que no cubran sólo a una parte de la población sino que sean diseñados y financiados de modo que protejan de manera efectiva a todos. En este sentido cómo modificar los sistemas truncados que existen en la mayor parte de los países que están resultando ser sistemas que dejan en un estado muy vulnerable a una gran parte de la población.

Un segundo punto es cómo diseñar políticas sociales integrales en las que las políticas asistenciales, como las Transferencias Condicionadas, subsidios alimenticios o pensiones mínimas y las políticas focalizadas como el programa salud, o Seguro Popular focalizado en los más pobres, o el Seguro Integral de Salud en Perú. La cuestión estriba en cómo hacer para que sean todos estos mecanismos efectivos para salir de

manera sostenible de la pobreza. Pero, es más, cómo hacemos para que estas políticas asistenciales y focalizadas se complementen de manera eficiente con las políticas de protección social tradicionales.

El tercer gran tema es cómo definir nuevos contratos sociales en la región en los que la sociedad en su conjunto se comprometa a pagar impuestos de manera progresiva y en algunos países mayor número de impuestos. Cómo definir nuevos contratos en los que el sector privado se comprometa a pagar más impuestos, el Estado a ser más transparente y a dar cuentas a la ciudadanía siendo más eficiente, de modo que en conjunto se pueda avanzar en políticas orientadas a igualar oportunidades para todos. Es decir, cómo lograr un contrato social en el que todos tengan las mismas oportunidades necesarias, de modo que todos tengan la opción de alcanzar niveles mínimos de bienestar.

En muchos aspectos sabemos qué hacer, por lo que avanzar es un reto político.

Por última cuestión, cabe preguntarse, cuánto del esfuerzo para reducir la pobreza se debe concentrar en asegurar que el patrón de crecimiento sea por pobre de tal manera que genera oportunidades de empleo que pueden ser aprovechadas para los que están ahora en situación de pobreza; y cuánto de nuestro esfuerzo se debe concentrar en políticas asistenciales o en políticas focalizadas de reducción de la pobreza. O quizás, se puede replantear la pregunta y decir cómo se pueden rediseñar las políticas de reducción de la pobreza de modo que sean complementarias a un proceso de crecimiento.

Clarisa Hardy Raskovan

MINISTRA DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN DE CHILE

REFORMA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

El punto de partida es la experiencia chilena y en concreto la Protección Social, situada como eje central de la actual política del Gobierno chileno. El fundamento es el consenso en el discurso político nacional que durante la campaña puso como telón de fondo de toda ella, la desigualdad, no sólo en el partido que actualmente gobierna, sino también en el de la oposición. Por ello, actualmente en Chile, podríamos decir que hay las condiciones políticas, al menos en discurso, para que se materialice un pacto social y, por tanto, el consenso necesario para que eso sea real. La propuesta de Protección Social que va a entrar en el Parlamento próximamente va acompañada de una serie de medidas y propuestas, y se fundamenta en ese consenso de las fuerzas políticas referido anteriormente.

El fundamento que hace a la necesidad de tener un Sistema de Protección Social en Chile es una política de derechos, siendo esta el resultado de un gran viraje de la política social, que anteriormente, en los años 1990, estaba basada en necesidades. Esto tiene que ver con la necesidad de tener políticas estables y, por ello, de una institucionalidad permanente

que se hace cargo de políticas de estado y no de programas de gobierno que estrictamente duran lo que la voluntad discrecional de la autoridad política del momento. Esto ha significado que, siendo éste el cuarto Gobierno de la concertación, entrando en el decimoséptimo año del retorno democrático del país, tenemos ahora judicializadas las políticas sociales. Esto es, que por una cláusula introducida por este Gobierno, compromete no sólo el acceso a la educación que ya posee garantías legales, sino que compromete constitucionalmente la calidad de la educación. Tenemos la reforma de la salud y lo que denominamos, el Plan Garantizado de Derechos de la Salud que establece derechos exigibles de prestaciones que son crecientes y graduales en el tiempo alcanzando el número de 80 prestaciones en el año 2010 que garantizan oportunidad y el tipo de procedimiento que acompañan a las prestaciones y los derechos del paciente los hacen exigibles. En el ámbito de la pobreza, el Programa *Chile Solidario* cuya fundamentación es ofrecer 53 mínimos garantizados.

Todo ello hace, que podamos establecer como fundamento político de este Gobierno, con estos antecedentes,

la construcción de un sistema de derechos garantizado. Este sistema de derechos, en la actual discusión, se construye sobre unas bases sociales que se resumen en las siguientes:

En primer lugar, frente a la evidencia de que la reducción de la pobreza en Chile ha sido muy elevada. En el año 1990 se redujo al 39% la línea de pobreza con el comienzo del primer gobierno democrático y la última medida del año 2003 se sitúa en el 18% y con una indigencia por debajo del 5%. Actualmente estamos en la elaboración de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica y previsiblemente la reducción sea aún mayor. Es absolutamente posible enfrentar la pobreza y la extrema pobreza cuando uno habla de esas dimensiones, tienen nombre y apellido, y por lo tanto es absolutamente abordable.

Esta es la primera realidad de por qué razón el Sistema de Protección Social sobrepasa el debate de cómo apurar la lucha contra la pobreza, y lo que entra en preocupación es cómo nos hacemos cargo de la vigencia de derechos frente a la posibilidad de su vulneración por situaciones de riesgo, como pueden ser el desempleo, el trabajo precario, los bajos ingresos, las enfermedades, la discapacidad... y, por lo tanto, cómo nos hacemos cargo no sólo de seguir en la dirección de enfrentar la pobreza sino los riesgos y vulnerabilidad de aquella población no pobre. La actual distribución del ingreso en Chile implica que el dato medido por ingresos autónomos del 10% de la población más rica, es 34 veces superior al del 10% de la población más pobre. Cuando en ingresos autónomos, medimos las transferencias que realiza el estado por la vía de subsidios monetarios o inversiones en salud y educación, esta diferencia de 34 veces se reduce a 14. Ese es el impacto distributivo que tiene hoy en día el gasto social, pero lo que es interesante es mirar la composición de ese impacto distributivo. Casi cuadruplica el ingreso del decil más pobre más que duplica al segundo decil es de 1,3-1,4 en el tercer decil, y donde tenemos centrado el problema de la vulnerabilidad es entre el cuarto decil y el octavo decil. Este es el debate que se instala cuando se oye la discusión del problema de las capas medias. Precisamente es el segmento que no está protegido de nuestras redes

de protección y representa aproximadamente un 80% de la población.

El Sistema de Protección Social tiene que plantearse cómo va universalizando gradualmente ya que el promedio de ingresos en el país es relativamente bajo y un margen de población ampliamente desprotegida de la oferta pública. En estos momentos, lo que genera desigualdad de oportunidades no es tanto el acceso, sino el tipo de calidad de oferta a la que se accede, el tipo de escuela o el tipo de salud a la que se tiene cobertura.

Este sistema es un dispositivo que se despliega desde el momento de la gestación hasta la vejez y en Chile es importante hablar desde la gestación, ya que si hay una parte de la población que se encuentra más desprotegida es la que se encuentra por debajo de los seis años de edad, donde empieza la educación obligatoria. El mayor número de desigualdades se da, por tanto, en ese tramo de edad.

Se habla hasta la vejez, ya que habiendo sido el sistema más liberalizado de América Latina, es donde mayormente se advierten los impactos que se sufren a lo largo de la vida laboral. Esto se visualiza precisamente en el momento de pensionarse en un sistema que es contributivo y que revela la historia de la biografía laboral y, por lo tanto, esta mala distribución del ingreso acaba finalmente afectando a la vejez.

Por estas razones, se habla de que el sistema abarca el ciclo vital completo. El eje se articula en torno a la familia, pero lo importante es diferenciar que la familia es el foco pero no el sostén de la producción y, por lo tanto, hay explicitado un rol indelegable e insustituible del Estado en la Protección Social en una combinación de contribución familiar y estatal.

Los componentes del Sistema de Protección Social son integrales y están fundamentados en la educación, preescolar, mejora de la calidad educacional en la básica y la media y reformas en el sistema postsecundario con grandes déficit no sólo de calidad sino de acceso. En el ámbito de la salud continuamos con el *Plan Garantizado Salud* y, básicamente, en el ámbito preventivo. En el ámbito del empleo, en Chile exis-

te un crecimiento en el sector formal, pero se da una tendencia a la precarización del empleo, y acabamos de desarrollar una legislación exitosa en esta materia, que es aquella que regula las subcontrataciones. Esto nos permite hablar de un empleo socialmente protegido en un mundo que tiende a la subcontratación pero que estaba desregulada. En Chile tenemos la tasa más baja de participación laboral de América Latina en lo que respecta a la empleabilidad de mujeres, lo que afecta directamente a la distribución del ingreso y a los elementos de pobreza en el país. Así mismo, tenemos una muy baja tasa de participación laboral juvenil, cuyo número triplica la tasa nacional de desocupación. A su vez, entendemos que es importante una reforma laboral que pueda equilibrar las relaciones entre empresarios y trabajadores, sobre todo en lo que respecta al ámbito de la negociación colectiva. Finalmente, en el ámbito previsional, cómo corregir la enorme desigualdad, la exclusión y la inequidad, ya que más de la mitad de la fuerza de trabajo está fuera del sistema de previsión. Los trabajadores independientes sólo de manera voluntaria pueden participar en él, lo que hace que un gran segmento no cotice y al ser contributivo, revela la historia laboral, lo que demuestra la existencia de graves problemas en el mercado laboral con fuertes inequidades de género en el sistema previsional.

Se han constituido Comisiones Asesoras Presidenciales constituidas por expertos multidisciplinarios para cada una de estas áreas. Actualmente existe la Comisión de la Protección Social de la Infancia, la Comisión de la Reforma Previsional, y la Comisión de la Calidad de la Educación, constituidas con expertos no sólo de las distintas disciplinas, sino también de las diversas opciones y orientaciones políticas del país. Estas Comisiones convocan, a su vez, a actores sociales a pronunciarse y a manifestar sus visiones en la materia, por lo que se han convertido en espacios de convocatoria a la sociedad civil para presentar sus distintas propuestas. Las Comisiones tienen un plazo de tres meses para presentar sus conclusiones a la presidenta del Gobierno; estos informes se presentan a Comités de Ministros *ad hoc*, para que examinen qué de estos informes es susceptible de tomar medi-

das estrictamente político-administrativas y aquellas que vayan a ser materia de ley, de modo que estamos previendo que a final del año 2006 se puedan comenzar a desarrollar diferentes iniciativas legislativas y, por tanto, se pueda dar un verdadero debate político en Chile en esta materia.

Finalmente, nosotros y nosotras creemos que hay un déficit de institucionalidad para hacerse cargo de esta iniciativa que rompa la sectorialización excesiva de la política social y tampoco creemos que las coordinaciones tradicionales como han sido aprobadas en los gabinetes sociales sean operativas. Existe la propuesta de creación de un Consejo de Ministros del Sistema de Protección Social con un Comité Técnico que defina las políticas y le defina el marco de acción a cada uno de los ministerios previa aprobación por la presidenta de la República, y posteriormente, MIDEPLAN se convertiría también en un proceso de rediseño, más que en un Ministerio de Desarrollo Social, más que en un ejecutor de políticas, se convertiría en un arquitecto que cautela el funcionamiento del sistema, en un gestor y un operador del sistema. Esto implica el desarrollo de instrumentos de acceso al sistema, redefiniendo en estos momentos el mecanismo que determina quiénes pueden ingresar al sistema, así como desarrollar vías para ampliar la universalidad del mismo, lo llamado Ficha de Protección Social, que es completado con el Mapa Territorial de la Vulnerabilidad para evitar la segmentación de las familias; también, estamos construyendo un Sistema Integrado de Información Social que permite tener en red toda la información sobre las prestaciones por familia a lo largo del país, muy unido al desarrollo de mecanismos que garanticen la privacidad de la información, un sistema, pues, que no sea accesible.

Finalmente, estamos valorando mecanismos de evaluación de impacto, convirtiéndose así el Ministerio en un regulador social, más que un actor de prestaciones; sería, por tanto, quien norma y fiscaliza, e incluso quien cautela los flujos de gasto para el Sistema de Protección Social y establecería un convenio con la dirección de presupuesto para la dirección presupuestaria del Sistema, tal y como ocurre en la actualidad con el Programa *Chile Solidario*.

Carmen Elisa Sosa de Callejas

VICEMINISTRA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
DE EL SALVADOR

PRINCIPALES PROGRAMAS Y ACCIONES EN MATERIA
DE PROTECCIÓN SOCIAL

Mostramos a continuación los principales programas y acciones emprendidos por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (en adelante MTPS) de El Salvador en materia de protección social.

El Plan de Gobierno del señor presidente don Elías Antonio Saca, *País Seguro*, persigue lograr el Desarrollo Económico y Social de El Salvador, de manera que los beneficios lleguen a todos los habitantes del país, y para lograrlo es necesario emprender políticas y acciones de cohesión social que busquen elevar la dignidad de las personas y así consolidar una sociedad más humana y productiva.

El *Plan Oportunidades* del Gobierno lanzado en marzo de 2005, tiene como objetivo elevar la calidad de vida de miles de familias salvadoreñas que viven en extrema pobreza, y aumentar la calidad de oportunidades de la población en situación de vulnerabilidad. Los componentes que conforman el *Plan Oportunidades* son:

1. *Red solidaria*, que ha sido el programa lanzado para combatir la pobreza de una forma directa con el cual, gra-

cias a la herramienta del Mapa de Pobreza, hemos llegado a los lugares del país donde la pobreza es más cruda y persistente con el fin de atender directamente niveles de nutrición, estándares de salud, acceso a energía eléctrica, educación y otros.

2. *Programa de microcréditos para el desarrollo de micro y pequeñas empresas*. Es un programa de desarrollo integral con el fin de que las familias más vulnerables tengan las oportunidades nuevas de una generación de ingresos y les ayuden en la prevención de la pobreza.
3. *Fosalud*. Es un fondo creado a través de los impuestos a bebidas alcohólicas y cigarrillos. Este está orientado a la atención integral en salud preventiva con énfasis en la atención materno-infantil.
4. *Programa jóvenes*, a través del Plan Nacional de Juventud, 2005-2015. Este Plan crea condiciones que permitan mejorar la calidad de vida de los y las jóvenes abriendo nuevas posibilidades de desarrollo humano, y ayudándoles a romper el círculo de pobreza que les rodea. Para ello se ha creado la Secretaría Nacional de Juventud, que,

en coordinación con el Ministerio de Trabajo, se ha desarrollado el Proyecto Empleo Joven, dentro del cual se ha diseñado el documento de Política de Fomento del Empleo Juvenil en el país.

5. *Programa conéctate*, a través del cual estamos desarrollando una red de conectividad de tecnologías e informáticas.

A su vez, contamos con programas de protección social en el área del trabajo y la previsión social de El Salvador en las diferentes áreas:

- Área de Generación de Empleo.
- Área de Combate a Peores Formas del Trabajo Infantil.
- Área de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Área de Vigilancia del Cumplimiento de la Normativa Laboral en beneficio de los trabajadores y las trabajadoras.

Dentro del **Área de Generación de Empleo**, contamos con la *Red Nacional de Oportunidades de Empleo*:

A partir del año 2004 iniciamos un proceso de desconcentración y fortalecimiento del Servicio Público de Empleo, mediante la creación de 35 *Oficinas Locales de Gestión de Empleo* (OLGES), instaladas a lo largo y ancho del país en alianza con los Sectores Públicos y Privados, Gobiernos Locales, ONGs... todos ellos interconectados con el MTPS.

Entre los objetivos de esta RED tenemos los siguientes:

- Facilitar el acceso al mayor número de ciudadanos y ciudadanas a los servicios de empleo.
- Rentabilizar los recursos en coordinación con entidades públicas y privadas.
- Reunir información sobre el mercado laboral.
- Apoyar las capacidades emprendedoras de los y las jóvenes y promover el autoempleo.

Tenemos, a su vez, un nuevo *Sistema de Intermediación de Empleo*. El MTPS, con el apoyo del BID y FEDISAL¹ ha desarrollado una *Bolsa Electrónica de Empleo* que, siendo un sitio

web, constituye una herramienta modernizadora de los servicios públicos de empleo.

Este sistema cuenta con una base de datos central, la cual permite la automatización de los servicios hacia los municipios, propiciando la integración de redes en el ámbito local, para descentralizar los servicios de empleo. De este modo se beneficia, primeramente, a los usuarios y usuarias de los servicios de empleo de la oficina central, las regionales y departamentales del MTPS y, posteriormente también, a los usuarios y usuarias de las 35 oficinas satélites de empleo instaladas en diferentes municipios del país.

En El Salvador contamos también, con un excelente programa de *Ferias de Empleo*. Este programa es una de las estrategias que integran nuestro Sistema de Intermediación de empleo a nivel nacional y ha tenido gran éxito desde su implementación debido a que representa un espacio idóneo, así como directo de reunión de las empresas que poseen vacantes de trabajo con los buscadores de empleo.

Desde el año 2002 hasta la fecha, el Ministerio de Trabajo ha celebrado 92 Ferias, específicamente 74 han sido Ferias de Empleo y 18 de Autoempleo en diferentes zonas del país, en las cuales se han ofertado 55.231 puestos de trabajo, habiendo logrado insertar en el Mercado Laboral 27.878 trabajadores/as que representan un 50% de los puestos cubiertos.

Por otro lado, y en lo que a la formación y a la inserción laboral en El Salvador, hemos suscrito un Acuerdo de Cooperación entre el INSAFORP (Instituto Salvadoreño de Formación Profesional), el Ministerio de Trabajo y la Cooperación Española para la implementación del Proyecto *Formación Profesional e Inserción Laboral en El Salvador*. Este proyecto tiene una duración de cuatro años y pretende contribuir a mejorar las condiciones de vida de colectivos vulnerables a través de un mejor acceso al mercado de trabajo, con criterios de equidad territorial y de género. Para lograrlo, se trabajará en cuatro componentes:

- Formulación de la *Clasificación de Nacional de Ocupaciones*.

- Fortalecimiento del *Observatorio del Mercado Laboral*.
- Fortalecimiento de la *Red Nacional de Intermediación de Empleo*.
- Mejora de la vinculación entre los Programas de Intermediación de Empleo y los de Formación Profesional.

En cuanto al Programa de *Desarrollo Local para el Fomento de Empleo*, el objetivo de éste, que está siendo gestionado actualmente con la OIT (Organización Internacional del Trabajo), es el fortalecimiento de capacidades para la promoción del Desarrollo Económico Local a través de la creación de empleo decente y generación de ingresos en los países de Guatemala, Honduras y El Salvador.

Las fases de implementación del *Programa de Desarrollo Local para el Fomento del Empleo*, son las tres siguientes:

- Fase preparatoria: Pretende sensibilizar una serie de actores estratégicos para obtener una visión concertada en torno a la promoción del empleo a nivel local, aprovechando las características endógenas de cada población, y define las áreas piloto de intervención, involucrando referentes institucionales entre Honduras y Guatemala.
- Fase de Implementación o Fase Piloto: se desarrolla en un área geográfica definida en cada país, fortaleciendo así las estructuras territoriales existentes, tales como Municipios y Consejos Departamentales, para su articulación con estrategias regionales y nacionales para la reducción de la pobreza.
- Fase de Expansión a Nivel Nacional: consiste en replicar la experiencia piloto a nivel nacional, mediante un Proyecto que es formulado a partir de la existencia de una Plataforma de Desarrollo Local consensuada.

Dentro de la Formación Profesional e Inserción Laboral de personas con discapacidad, estamos trabajando en el marco de la campaña del Sello Azul con el lema «*Yo apoyo el trabajo de las personas con discapacidad*» que ha entregado

más de 70 reconocimientos a empresas que han logrado niveles altos de inserción laboral de personas con discapacidad.

Se han realizado 18 Jornadas de Sensibilización a empresarios/as y responsables de Recursos Humanos para lograr la contratación de personas con discapacidad, capacitándose alrededor de 7.500 personas sobre la aplicación de la *Ley de Equiparación de Oportunidades para personas con discapacidad* y su Reglamento, así como los diferentes tipos de discapacidad y el *Instructivo para la Inserción Laboral* de dichas personas.

Hemos brindado capacitación en tecnología de la información a más de 700 personas con discapacidad, en los centros de capacitación ubicados en las oficinas regionales del Ministerio de Trabajo en las ciudades de Santa Ana y San Miguel y en FUNTER² de San Salvador.

Es importante destacar para El Salvador los programas de *empleo relacionados a trabajadores/as migrantes*. A través de un Programa coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Trabajo se han enviado 14 contingentes de trabajadores/as a empresas de Productos Cárnicos de Canadá; haciendo un total de 626 salvadoreños/as los que trabajan en el referido sector de ese país.

El Proceso de Preselección y selección de los candidatos y candidatas se hace a través de distintas fases que incluyen entrevistas de perfil ocupacional, pruebas psicológicas, toxicológicas, médicas, capacitación y fase de tramitación de visa y documentación de viaje. El Gobierno de El Salvador apoya financieramente los costos de los Programas de Capacitación que se brindan dentro del Programa a través del INSAFORP.

Asimismo estamos gestionando nuevos Programas de *Trabajadores Temporales Salvadoreños* en áreas como Ingeniería Agronómica, Ingeniería Mecánica y Enfermería con el mismo Canadá, Australia e Italia.

Con respecto al **Área de Combate a Peores Formas de Trabajo Infantil**, el trabajo que se ha realizado en esta área ha sido intenso y sus resultados son muy satisfactorios, ya que en el período comprendido entre los años 1999 a marzo de 2006, se han podido retirar del Trabajo Infantil peligroso a 12.054 niñas y niños y hemos prevenido una

población de 29.603, impartándose programas sobre emprendedurismo que han beneficiado a 3.782 familias de diferentes zonas del país.

Estos niños y estas niñas se encontraban trabajando en las diferentes áreas de riesgo tales como: caña de azúcar, pesca, botadores de basura, coheteras y empresas pirotécnicas, café y mercados... Ante esta realidad, hemos desarrollado proyectos de acción directa a través del Programa de *Duración Determinada* llevado a cabo entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como representante del Gobierno de El Salvador, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Continuando con los esfuerzos, hemos puesto en marcha la elaboración del *Plan Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil*. Este Plan pretende identificar las acciones de cada uno de los entes que conforman el Comité Nacional y que éstos adopten compromisos para que, una vez asumidos, se conviertan en políticas y acciones gubernamentales concretas encaminadas a combatir el trabajo infantil en sus peores formas.

Asimismo, se ha logrado posicionar el tema del combate al trabajo infantil en niveles decisorios de todos los ámbitos significativos y se ha avanzado en aspectos vinculados a la adecuación de la legislación del país a los compromisos asumidos con la firma de los Convenios con la OIT, en particular en las modificaciones al Código Penal.

Dentro del **Área de la Seguridad y Salud en el Trabajo**, queremos destacar la aprobación de la *Política Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional*.

En el transcurso del año 2005, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONASSO), diseñó de forma tripartita la *Política Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional*, considerándose como un instrumento inédito que constituye el fundamento de todas las acciones que realiza el Estado de El Salvador en esta materia, y que persigue que la Seguridad y Salud Ocupacional se conviertan en un valor primordial para la población trabajadora del país. Este documento fue consensuado con entidades públicas y privadas a través de un Taller de Consulta

Pública y fue aprobado por el Órgano ejecutivo recientemente.

A su vez, contamos con un *Plan Estratégico de país en torno a la Seguridad y Salud Ocupacional*.

Este Plan, elaborado por la CONASSO, constituye el principal instrumento de aplicación de la *Política Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional*. Es un instrumento inédito que fue elaborado tripartitamente, y contiene un diagnóstico completo y actualizado de la situación de nuestro país en esa materia, detallando los niveles de siniestralidad, la legislación vigente, las principales instituciones que tienen competencia en la materia, y, a su vez, los logros alcanzados. Además, partiendo de las necesidades identificadas, establece una planificación de acciones a corto, medio y largo plazo que deben desarrollarse para reducir los índices de siniestralidad laboral, por lo que constituye una guía principal que orienta a las autoridades nacionales en las estrategias para mejorar las condiciones de salud de los trabajadores y de las trabajadoras.

También, contamos con el *Proyecto de Ley General de Prevención de Riesgos Ocupacionales en los Lugares de Trabajo*.

Este proyecto normativo también fue elaborado por la CONASSO, para dar curso a la normativa legal que desarrolla el Convenio n.º 155 de la OIT (contribuir a fomentar una auténtica cultura de prevención de riesgos ocupacionales e inculcar la educación necesaria al interior de las empresas y en los diversos niveles de enseñanza). Dicho Proyecto de Ley, modernizará el Sistema Jurídico en la materia, y subsanará los vacíos existentes especialmente en lo relativo al marco sancionador, integrando también la legislación dispersa en la materia.

Tenemos, a su vez, *Estrategias Subregionales implementadas por FUNDACERSSO*.

FUNDACERSSO es una fundación de utilidad pública sin ánimo de lucro, con sede en El Salvador creada a iniciativa del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y la República Dominicana que ha iniciado desde 2005 sus operaciones en ocho de los países del istmo, persiguiendo la coor-

dinación, gestión y desarrollo de estrategias y programas subregionales de Seguridad y Salud Ocupacional. En la actualidad, es considerada por Organismos Internacionales, como una iniciativa modelo digna a ser replicada en otras subregiones de América.

El Consejo Directivo de FUNDACERSSO está integrado por representantes de los Consejos Nacionales Tripartitos de Seguridad y Salud Ocupacional de cada país miembro, quienes marcan su rumbo de acción.

Los principales beneficios que FUNDACERSSO está dando a la subregión son los siguientes:

- Impulsar la armonización de normativas legales y Programas Nacionales en materia de Seguridad y Salud Ocupacional, a fin de que los procesos de globalización vayan acompañados de progreso social.
- Fortalecer significativamente la incipiente Cultura de Prevención de Riesgos Laborales en la subregión, a través de la difusión de metodologías educativas tanto en Institutos de Formación Profesional, como en empresas de los más importantes sectores productivos, y mediante el apoyo que brinda a las Comisiones o Consejos Nacionales de Seguridad y Salud Ocupacional de cada uno de los países.
- Contribuir a elevar el tema de la Seguridad y Salud Ocupacional a un destacado nivel de importancia en la agenda política de los ocho países mencionados anteriormente.
- Consolidar una visión subregional ante el tema de la Seguridad y la Salud Ocupacional, que permitirá integrar a los países en sus enfoques y acciones frente a los procesos internacionales.

En lo que respecta al **Área de Vigilancia del Cumplimiento de la Normativa Laboral en beneficio de los trabajadores y las trabajadoras**, hemos implementado el *Sistema Integrado de Inspección*.

A través de este *Sistema Integrado de Inspección* se verifican, gracias a un equipo interinstitucional y multidiscipli-

nario, las normas de trabajo, pensiones, Seguridad Social y Seguridad y Salud Ocupacional, aspectos que, anteriormente, se vigilaban de forma aislada y con menor nivel de eficacia.

Con el apoyo del *Proyecto Cumple y Gana*, se está trabajando en la creación e implementación de un *Sistema Electrónico de Control de Casos*, con el fin de llevar un seguimiento informatizado de cada solicitud sometida a conocimiento de la Inspección de Trabajo y proporcionar información al usuario de manera inmediata sobre el estado de su caso o solicitud sometida a conocimiento de la Dirección General de Trabajo.

Hemos desarrollado, también, acciones para prevenir los posibles actos de discriminación laboral.

Se ha creado, dentro de la estructura orgánica de la Dirección General de Inspección de Trabajo, la *Unidad Especial de Género y Prevención de Actos Laborales Discriminatorios*, cuya función principal es prevenir y dar seguimiento de los casos de discriminación a los trabajadores y trabajadoras por ser portadores de VIH, por estado de gravidez y/o por afiliación sindical. Es decir, se busca dar especial protección a trabajadores y trabajadoras desde la relación pre-contractual y durante la vigencia de la relación laboral y protegiéndolos de no ser discriminados por dichas razones.

Concluyendo, para nuestro Gobierno, lo social no es un complemento, sino que es la base de todas nuestras acciones.

NOTAS

- 1 FEDISAL es una institución privada sin fines de lucro, fundada en 1992 por empresarios líderes y miembros de la Comunidad Salesiana de El Salvador, con el objetivo de apoyar el Desarrollo Sostenible por medio del Desarrollo de Capital Humano.
- 2 La Fundación Teletón Pro Rehabilitación FUNTER, obtiene su personería jurídica el 15 de enero de 1987, por Decreto Ejecutivo número 294 y a través de estos 14 años de trabajo, ha logrado posicionarse como una institución ejecutora experimentada en el desarrollo de Programas y Proyectos orientados a dar cumplimiento a su deber ser. FUNTER es una institución dedicada a la Rehabilitación Integral de personas con discapacidad, a través de la atención de Servicios Clínicos especializados, así como también, con programas dedicados a la capacitación laboral e inserción a puestos de trabajo remunerados.

Voy a intentar reflejar lo más interesante desde el punto de vista de la experiencia española, en lo que respecta a la inclusión social, la economía informal, la integración de las políticas sociales y los nuevos contratos sociales. Tengo que hacerlo, además, con una comparación entre la España presente y la de hace veinte años, o incluso remontarme a la nueva etapa democrática de España, con la aprobación de la Constitución de 1978.

En aquel momento, el *Sistema de Protección Social* español era un sistema que pivotaba sobre la imposición sobre el empleo, sobre las cotizaciones sociales, éstas financiaban la atención sanitaria, los servicios sociales y las políticas de pensiones públicas y de atención al desempleo. Dentro de las pensiones públicas incluimos las de invalidez (incapacidad temporal que llamaríamos actualmente), así como los subsidios por accidente laboral. Era un sistema de tipo *salto*, es decir, de porcentajes altos de cotización, pero era un sistema sobre bases muy disminuidas porque la no revalorización de las prestaciones hacía que con tasas de inflación del 20-25% las prestaciones fueran perdiendo capacidad eco-

Octavio Granado

SECRETARIO DE ESTADO DE SEGURIDAD SOCIAL
DE ESPAÑA

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ESPAÑOL

nómica. El problema típico de las sociedades europeas, el envejecimiento de la población, hacía, además, que con frecuencia se plantearan dudas sobre la sostenibilidad del *Sistema de Protección Social* así elaborado, hasta tal punto que era una cuestión común pensar que el sistema español tenía los días contados, que era incapaz de sostenerse, que, además, era un sistema que penalizaba la creación de empleo al recaer sobre los impuestos sobre el trabajo.

Ante, escenario había que buscar, pues, soluciones al respecto. Las soluciones podían ser de dos tipos: uno, transitar hacia un modelo de capitalización para el sistema de pensiones que era la rúbrica más importante de toda nuestra acción social. No fue la solución tomada ésta, sino que se optó por la segunda vía con el acuerdo de todas las fuerzas políticas y los interlocutores sociales. Así pues, nuestro sistema emprendió una reforma a partir de una serie de consideraciones.

Se determinó qué derechos le correspondían a las personas en función de su calidad de ciudadanos y ciudadanas, es decir, determinar qué derechos no estaban sometidos

al principio de contribución; qué derechos, por tanto, existían para las personas independientemente de contribuir a un determinado *Sistema de Protección Social*. Definidas en esta categoría se situaban la sanidad y los servicios sociales. Por ello, ambos, la sanidad y los servicios sociales, pasaron a ser financiados por imposición general, por impuestos cobrados por el Estado a todos los ciudadanos/as y empezaron a prestarse a todos los ciudadanos y ciudadanas sin exclusión alguna.

Esto supuso un incremento de los costes sin duda alguna. Como todos los incrementos de los costes que tienen lugar en una sociedad abierta, también plantean pautas de equilibrio. También los incrementos de costes en sanidad consiguieron, finalmente, que el sistema sanitario español se convirtiera en uno de los más eficientes del mundo en términos de relación coste-beneficio, sin que los costes sanitarios que tenían que asumir los empleadores españoles fueran exagerados. Tenemos un buen sistema sanitario, con muchos defectos y problemas como todos los sistemas sanitarios, pero que ha ido convirtiéndose en una pieza clave haciendo que las empresas españolas sean más competitivas, porque no soportan costes sanitarios exagerados en forma de pólizas particulares que tengan que suscribir ellas mismas.

Inicialmente supuso un esfuerzo para la sociedad española asumir la financiación de la sanidad y los servicios sociales, pero permitió destinar las cotizaciones sociales a la financiación exclusiva de las pensiones, de los subsidios por desempleo, de las prestaciones por invalidez, por accidente de trabajo, etc., es decir, permitió, por un lado, garantizar la sostenibilidad del *Sistema de Protección Social*, y, por otro, permitió generar una cultura de derechos de ciudadanía, de derechos subjetivos vinculada a la sanidad y los servicios sociales.

En aquel momento, las prestaciones reconocidas eran gratuitas, pero con el paso del tiempo, y en la línea de lo que son las nuevas demandas de integración de las políticas sociales dentro de políticas económicas más ortodoxas, se definen nuevos contratos sociales para nuevas necesidades que tienen en cuenta, evidentemente, la necesidad de financia-

ción en sociedades que han alcanzado una cierta madurez fiscal y con un peso del sector público relativamente elevado, como son las sociedades europeas.

En este sentido, el actual Gobierno, tiene en trámite parlamentario un Proyecto de Ley de atención a las personas dependientes y, por lo tanto, se reconoce el derecho a la atención como un derecho subjetivo y exigible ante la justicia, que es judicializable, y significa que un ciudadano/a que reside en España pueda demandar ese derecho, pero no quita que tenga la obligación de financiarlo, por lo que el Estado financia el derecho a aquellas personas que no puedan hacerlo por sí mismas. El Estado tiene, pues, la obligación de dar los mecanismos para prestar el servicio, pero las personas con un determinado nivel de ingresos tienen la obligación de financiarlo.

Desde la gratuidad del sistema sanitario de mediados de los años ochenta hemos pasado al reconocimiento del derecho pero con obligación, lo que llamamos copago, entre la Administración pública y el ciudadano/a, del servicio de atención a la dependencia. Desde un sistema que financiaba todos los servicios con cotizaciones sociales, hemos pasado a un sistema en el que se financian las pensiones con cotizaciones sociales y se financia la sanidad, los servicios sociales, y, ahora, la atención a la dependencia con impuestos de la imposición general.

Ésta es la experiencia española en lo que hace referencia a los nuevos contratos sociales o a los procesos de inclusión social.

Quiero referirme en este proceso al papel jugado por la economía informal. En el momento en el que se alcanzan las grandes determinaciones en el *Sistema de Protección Social* español, la economía informal es una realidad muy presente en España. Hay millones de personas trabajando en esta economía, sin cotizar al *Sistema de Protección Social*, sin tener reconocidos sus derechos laborales y de control. En este sentido, el Sistema ha evolucionado hacia formas de control y de eficiencia de la gestión muy precisas. Por ejemplo, en las estadísticas del Eurostat, el sistema español es el que se sitúa, de los 25 Estados miembro de la Unión Europea,

en la pequeña minoría de tres o cuatro con menores costes de gestión en el funcionamiento interno del sistema. En España tenemos una Tasa de Morosidad que no llega al 1%, ejecutamos al año más de un millón de embargos, tenemos informatizado el sistema de una manera muy notable, ya que el 95% de los pagos que se realiza al sistema español de Seguridad Social se hace por procedimientos telemáticos. En este sentido, hemos alcanzado un nivel de eficiencia razonablemente importante, si bien es cierto que todo ello, para luchar contra la economía informal hay un elemento clave: la propia complicidad de los propios trabajadores y trabajadoras que están en procedimientos de economía informal.

La economía informal, la economía sumergida, es, pues, un delito sin víctima. El principal cómplice del delito es el propio trabajador/a, que es cómplice voluntario o involuntario de esa situación. Por tanto, si queremos combatir la economía informal, lo primero que tenemos que buscar es la complicidad de los trabajadores y las trabajadoras, el que entiendan que formalizar su relación laboral supone una ventaja para ellos y ellas.

En el año 2005 hemos logrado incorporar, con permiso de residencia y de trabajo, a la plena normalidad democrática como ciudadanos y ciudadanas a más de medio millón de trabajadores/as inmigrantes que estaban en situación irregular en nuestro país. Esto lo hemos hecho porque la formalización de las relaciones laborales era un requisito para alcanzar el pleno estatuto del permiso de residencia y de trabajo. Han sido los propios trabajadores y las propias trabajadoras los que han formalizado su situación y han requerido a los empleadores/as a que formalizaran la relación porque eso llevaba aparejado la normalización de su situación en España. De la misma manera, hay muchos millones de trabajadores/as de origen español y no extranjero que han formalizado su situación en la *Seguridad Social* porque tiene una certidumbre razonable en las prestaciones del sistema.

En el año 1995 había en España 12 millones de afiliados a la *Seguridad Social*, este mes de junio de 2006 están afiliados 18.800.000 trabajadores/as afiliados. Esto representa un crecimiento de 6,8 millones de personas, lo que no se

corresponde sólo con el aumento de trabajadores/as, sino con la reducción de la economía informal. Esto ocurre por el aumento de confianza y seguridad de las personas en la sostenibilidad del *Sistema de Protección Social* ahora que hace diez años y por tener un sistema relativamente generoso con las situaciones donde existe una mayor dificultad para la contribución.

Con frecuencia, se hace el reproche desde el ámbito internacional al sistema español de tener un sistema muy generoso para las carreras de cotización más cortas y para las bases de cotización más bajas. Y esto es verdad, y es cierto que es un problema y también es cierto que tenemos que incentivar el que los trabajadores y trabajadoras hagan carreras de cotización más largas y coticen por mejores bases. Pero también es cierto, que esta cierta generosidad nos ha permitido disminuir el número de personas que se encuentran en el nivel no contributivo, en el nivel de la megaasistencia con prueba de recursos dentro de nuestro *Sistema de Protección Social*. En estos momentos tenemos ocho millones de pensionistas en el nivel contributivo del Sistema, algo más de 300.000 jubilados/as y 150.000 discapacitados/as en el nivel no contributivo del Sistema.

En este sentido, para la necesaria capacidad de inclusión social de los sistemas de protección, la experiencia española indica que una cierta generosidad en la capacidad de inclusión de los sistemas, más fácil de alcanzar en los sistemas de reparto que en los sistemas de capitalización, permite mayores aportaciones al sistema contributivo y permite que el nivel no contributivo de protección se mantenga en unos límites de lo razonable. A su vez, la combinación de buenos instrumentos de control y una razonable certeza de que el sistema funcionará bien, contribuye sin duda a garantizar el buen funcionamiento de la Protección Social. Esto hay que contextualizarlo en una sociedad, como la española, donde la tercera parte de los hogares recibe recursos del *Sistema de Protección Social* y el 25% de los hogares tienen las rentas del *Sistema de Protección Social* como la primera fuente de ingresos.

Podríamos preguntarnos en qué medida contribuye todo lo mencionado anteriormente a la creación de empleo y de

riqueza. Pues bien, los españoles y las españolas estamos muy orgullosos/as de un sistema de acuerdos sociales que han permitido disminuir la conflictividad laboral y garantizar un clima de paz social muy aceptable. Además, nuestros altos tipos de cotización en el *Sistema de Protección Social* no han sido, en modo alguno, un inconveniente para la creación de empleo: tenemos tasas de creación de empleo elevadísimas, las más altas de la Unión Europea y en un período de tiempo continuado en los últimos cinco o seis años con los tipos de cotización formales más altos que existen también en la Unión Europea en nuestro *Sistema de Protección Social*, pero, además, con tasas de conflictividad muy bajas.

Un *Sistema de Protección Social* relativamente generoso también permite que las empresas sean más competitivas porque los trabajadores/as encuentran en las prestaciones del Sistema una razonable combinación con las rentas salariales que les permiten discutir los convenios con una moderación salarial. Llevamos muchos años haciendo que nuestras rentas salariales evolucionen por debajo de la inflación porque los trabajadores/as españoles/as combinan razonablemente bien estas rentas salariales con las rentas del *Sistema de Protección Social*.

Y, en este sentido, lo más positivo de la experiencia española es la necesidad de mantener un clima de concertación social, que permite sin duda, que el país cree más empleo y más riqueza; el tener un sistema generoso con los que tienen más dificultades para incluirse en el mismo también es rentable a medio y largo plazo; generar la confianza de la gente en el *Sistema de Protección Social*, ya que es una realidad fundamental para el funcionamiento del Sistema; y, por último, destacar cómo las políticas sociales son políticas que no pueden ser desarrolladas ni siquiera parcialmente sin tener en cuenta políticas migratorias, fiscales y políticas que, en general, tengan referente la mundialización.

En este sentido, estamos ilusionados e ilusionadas con la generación, en el espacio Iberoamericano, de instrumen-

tos eficientes que permitan, de alguna manera, que a través de Portugal y España, como países integrantes en la Unión Europea, nos convirtamos en un área monetaria óptima que permita la circulación más libre de trabajadores/as y la generación de derechos sociales con independencia de los flujos migratorios.

Con relación a esto último, en la Cumbre de Salamanca de jefes de Estado y de Gobierno de 2005, se adoptó a instancia de la Conferencia de la OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) previa a la Cumbre, la puesta en marcha de un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social. El borrador de dicho Convenio, elaborado por la OISS bajo la presidencia pro t empore de la República Oriental del Uruguay, avanza razonablemente y esperamos que este convenio permita que los trabajadores/as iberoamericanos tengan la absoluta seguridad de que sus carreras de cotización les van a dar derecho a prestaciones sociales con independencia del lugar donde se produzcan y con la plena seguridad de que todos sus derechos se van a ver perfectamente salvaguardados. Pensamos, sinceramente, que es uno de los puntos fundamentales que son necesarios para permitir la integración de las políticas económicas y la plena incorporación de todos los países a los ritmos de desarrollo que también van asociados a la libre circulación de trabajadores y trabajadoras.

La experiencia de Portugal y España en la Unión Europea, en este sentido, ha sido tremendamente positiva; los reglamentos comunitarios nos han ayudado mucho a configurar prestaciones adecuadas para todos los trabajadores/as español(es) y portugues(es) que trabajaban en otros países europeos, y pensamos que esta experiencia de convenio internacional, si logramos culminarla con éxito, puede ser fundamental para que los millones de trabajadores/as latinoamericanos/as que están trabajando en otros países puedan culminar con éxito sus carreras de cotización, salvando todas las dificultades derivadas de nuestros diferentes sistemas.

Voy a intentar ofrecer algunos apuntes, sobre cómo nosotros y nosotras en Portugal, en particular nuestro Gobierno, buscamos definir nuestro sistema global de potencial haciendo que sea más efectiva la protección a los pobres.

Por otro lado, cómo realmente construir una política social integrada, con vistas al combate de la pobreza designada como el gran objetivo, y al combate de la exclusión social.

Como decía anteriormente, creemos que en Portugal los *Sistemas de Protección Social* son una conquista cívica y que está inscrita profundamente en el camino histórico del progreso de nuestras sociedades, donde cada vez hay más países.

La intervención en Portugal, en el dominio de la cohesión social, se centra en dos niveles: en la *Seguridad Social* y en la promoción de la inclusión social y del combate a la pobreza.

En lo que respecta a la *Seguridad Social*, nos referimos a la sanidad, el desempleo o las pensiones de invalidez, por ejemplo, mencionando los casos más conocidos, siendo financiados por contribuciones y cotizaciones de las empresas y

Pedro Marques

SECRETÁRIO DE ESTADO DA SEGURANÇA SOCIAL
DE PORTUGAL

*EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, SU REFORMA
Y RETOS*

de los trabajadores. Por tanto, hay un fuerte componente de solidaridad profesional que hemos ido desarrollando en los últimos tiempos en el *Sistema de Seguridad Social*. Así que como decía, más allá de la *Seguridad Social*, tenemos como medida paradigmática de combate a la pobreza y a la exclusión social.

Por un lado, existe un conjunto de prestaciones, que son, por ejemplo, el rendimiento social de inserción, las pensiones mínimas y el complemento solidario para ancianos, que a continuación trataré de explicar muy rápidamente qué son estos componentes de nuestro sistema de prestaciones.

No obstante, para darles una idea global, en términos profesionales son éstas las más importantes e, incluso, desde el punto de vista del combate a la pobreza y de la promoción de los mínimos sociales de dignidad. Tenemos un segundo pilar en el mismo nivel de la inclusión social, que tiene que ver con la red de equipos sociales; tenemos un fuerte componente público, es decir, una fuerte apuesta pública en todo este proceso, sobre todo fue iniciado en los últimos

diez u once años, a partir del año 1995, habiendo una clara apuesta en estas áreas.

Para la utilización del *Sistema de Protección Social* como instrumento fuerte al combate social, por lo tanto, en las respuestas sociales, en la infancia, en la familia, en la ancianidad, para la discapacidad, es necesario potenciar una fuerte red de equipos sociales de inversión pública, no sólo en lo que se refiere a la construcción, sino también en el funcionamiento del apoyo a las familias para ocupar el complemento y para pagar después el funcionamiento de estos equipos. Para el apoyo de funcionamiento de estos equipos invertimos anualmente, alrededor de 1.000.000.000 (mil millones de euros), además teniendo en cuenta que no son equipos de promoción directa del Estado, sino equipos conformados por organizaciones no lucrativas del sector social y organizaciones no gubernamentales.

El tercer pilar de esta nuestra política integrada de apoyo a la inclusión social son los instrumentos territoriales de combate a la exclusión social. Las realidades que tenemos en la zona metropolitana necesitan de instrumentos territoriales específicos de combate a la pobreza y exclusión social y que son, de alguna forma, adecuados a la naturaleza concreta de la realidad que se integra.

Esta visión integrada, como pueden imaginar, conduce a un desafío muy significativo que es obtener sostenibilidad financiera para este modelo. Esto es muy importante conseguirlo, principalmente en la *Seguridad Social*, ya que países como Portugal, España y otros países de Europa continental hemos tenido dificultades significativas en los últimos años, debido al envejecimiento demográfico, y, por lo tanto, estamos todos buscando caminos, en el sentido de buscar una mayor sostenibilidad a largo plazo para el sistema de *Seguridad Social*. Nosotros pasamos por procesos interminables de acuerdos de concertación social, que para Portugal ha sido positivo en el sentido de aumentar la confianza de los ciudadanos y ciudadanas en el sistema de *Seguridad Social*.

La coyuntura económica que atravesamos en Portugal está siendo complicada; desde hace cinco o seis años Por-

tugal no está creciendo mucho, e incluso ha habido algún año de recesión, eso ha generado grandes desafíos, y nos añadió dificultades, principalmente en la *Seguridad Social*.

A raíz de esto, sea por nuestro modelo de financiación, sea por las funciones sociales de la *Seguridad Social*, la viabilidad financiera de la protección social depende mucho del propio desempeño económico del país, en el sentido de que necesitamos de los impuestos para financiar todas las políticas de combate a la pobreza, y, por otro lado, todos los impuestos que deben financiar estas políticas de combate a pobreza y exclusión social, y las contribuciones y cotizaciones de los trabajadores también dependen, naturalmente de la situación económica del país, de la creación de empleos y de la mejoría de oportunidades.

Una mejor situación de crecimiento económico también es positiva para la *Seguridad Social*, porque los niveles de pago de Hacienda pública también ayudan a mejorar la situación.

Por lo tanto, en lo que se refiere a las prestaciones de subsidio y desempleo en Portugal, estamos desarrollando recientemente un conjunto de políticas macroeconómicas, cada vez más en un espacio integrado con la Unión Europea, y el desafío está en actuar al lado de políticas macroeconómicas. Además, estamos impulsando el desarrollo tecnológico, asimismo un conjunto de políticas de facilidades en el conjunto de políticas de las empresas, desburocratización con vistas a promover y potenciar el desarrollo de las empresas y con ello generar más empleo.

A la vez que por el desarrollo económico y por las políticas macroeconómicas, estamos apostando fuertemente por la educación y la formación de los y las jóvenes y de la población activa. Portugal, como he dicho anteriormente, apuesta por el sector de la educación, promoviendo una intervención dirigida a la introducción de contenidos más ricos en los currículos escolares, que promueva, por ejemplo, el conocimiento de lenguas extranjeras, un alargamiento de los períodos escolares en el primer ciclo de enseñanza, y también un fuerte componente tecnológico en los distintos grados de la enseñanza. Paralelamente, una materia en que el

nuevo Gobierno viene interviniendo con frecuencia, un fuerte complemento de educación para los adultos, para la población, lo que llamamos un programa de nuevas oportunidades en el sentido de promocionar el regreso al sistema educativo, por lo menos un sistema de doble calificación profesional para la población que ya está en el mercado de trabajo, pero con calificación demasiado baja.

En lo que se refiere al sistema de *Seguridad Social*, tenemos hoy un proceso de reforma en curso, un proceso muy importante, que busca obtener respuestas estructurales. En lo que se refiere a los fraudes y evasión contributiva, y también en las prestaciones de la *Seguridad Social*, estamos desarrollando un fuerte combate a los fraudes con resultados muy significativos, que no sólo favorece la situación del corto plazo de la *Seguridad Social*, sino que refuerza la confianza y la moralización de la *Seguridad Social*. Por ello, a través del Gobierno, apostamos fuertemente en el combate de los fraudes, y realmente ha contribuido mucho para mejorar la situación del corto plazo.

Somos concientes que Portugal ha crecido bastante en este último año, pero aún no lo suficiente como deseábamos; la contribución para la *Seguridad Social* ha aumentado un 3% hace un año, y actualmente, un 6%. Estamos hablando de centenas de millones de euros de la Hacienda pública, principalmente a través del combate al fraude y la recuperación de deudas acumuladas que hemos conseguido desarrollar por medio de la utilización de nuestro sistema administrativo, y de una mayor confianza de los ciudadanos y ciudadanas en el sistema, tanto que hemos duplicado la tasa de aumento.

Desde el punto de vista estructural, estamos intentando negociar, en colaboración con los sectores sociales, una adaptación de nuestro sistema de pensiones, materia donde intervenciones ocurridas en el pasado no ha sido suficiente. Estamos intentando dar más coherencia al sistema, creando políticas que tengan en cuenta la esperanza media de vida ahora y en el futuro; es decir, que el sistema tenga mecanismos de adaptación más adecuados a la evolución de las trayectorias contributivas, ya que las contribuciones serán cal-

culadas con toda la trayectoria para evitar situaciones de fraude. Anteriormente, el cálculo era realizado en los últimos años de la trayectoria, y eso permitía situaciones de fraude.

Por otro lado, estamos realmente intentando adaptar progresivamente el sistema de contribuciones a la evolución de esperanza de vida, para que podamos evitar una redistribución menos equitativa de los recursos entre las diversas generaciones. Estamos buscando una forma para que el mismo nivel de recursos pueda ser una garantía para las diversas generaciones ahora y en un futuro.

No obstante, eso tendrá que ser distribuido por el mayor número de años que las personas vivirán en el futuro, para que puedan beneficiarse del sistema de *Seguridad Social*. También hemos creado sistemas complementarios de descuentos, por ejemplo, se trata de sistemas opcionales, ya que el sistema público es obligatorio, los sistemas complementarios son optativos para que puedan adquirir esa mayor distribución de los recursos a lo largo de su vida.

Incluso debemos mencionar, aunque algunos años no se hablase de ello, una crisis esencial, que es la producción del envejecimiento activo. Hemos creado importantes incentivos en el sistema de *Seguridad Social* en el sentido de la promoción de este envejecimiento activo, con la evolución que hemos tenido recientemente. No podemos incentivar de ninguna manera la retirada precoz del mercado de trabajo, tenemos que aprovechar la capacidad de trabajo de nuestros ciudadanos y ciudadanas, mientras quieran y puedan trabajar; eso es lo que estamos haciendo en Portugal.

En las prestaciones de carácter más social, conforme he dicho anteriormente, fue creado a partir del año 1995 una gran evolución de las pensiones mínimas, de las pensiones más bajas, y garantizamos niveles de pensiones en función de la trayectoria contributiva, y para no desmotivar la contribución tenemos niveles mínimos que van evolucionando con el aumento de la carrera contributiva. Aun así considerábamos que el nivel de protección a nuestros ancianos era insuficiente y había aún demasiados ancianos por debajo de lo que consideramos nuestra línea de pobreza relativa.

Por lo tanto, este Gobierno ha adoptado e incluso ya está en vigor una nueva prestación llamada: *Complemento solidario para los ancianos/as* que complementan sus pensiones, aunque sean mínimas, que son garantizadas a todos en función de la trayectoria. Pero este complemento es innovador en el sentido de estar sujeto a la condición de recursos.

En el caso de nuestros ancianos/as, esta prestación nueva también está sujeta a la condición de recursos, a la condición económica y, efectivamente, ya está garantizada para un centenar de ancianos de Portugal, por lo menos ésta es nuestra perspectiva.

Esta prestación es importante porque retirará de la pobreza relativa a todos los ancianos y ancianas que se encuentran en esta situación, y naturalmente tenemos un mecanismo de combate a la pobreza extrema entre población activa y niños y niñas, en concreto a las transferencias dirigidas, llamadas rendimiento social de instrucción. Existe, por lo tanto, un nivel mínimo de recursos garantizados para la familia que depende, obviamente, de la contraactualización de instrucción social profesional.

Desde el punto de vista prestacional, éstos son los componentes más importantes de combate a la pobreza y a la pobreza extrema. Desde otro punto de vista, entendemos que es fundamental que seamos capaces de mejorar la capacidad de respuesta, riesgos sociales y estructurales. Y por eso, una de las piezas más importante en nuestro esfuerzo de combate a la exclusión social es un aumento significativo de la red de equipos, una inversión muy importante porque aún tenemos una gran necesidad de refuerzo de la red pública y de la red solidaria.

Estamos recuperando niveles de inversión en esta área, esperamos, por ejemplo, realizar una inversión en estos cuatro años, en las ciudades portuguesas de aproximadamente 450.000.000 de euros correspondientes al 0,03% del PIB, donde, por lo menos, el 50% será seguramente inversión pública; por lo tanto, recursos públicos provenientes de impuestos de organizaciones no lucrativas del sector social.

En relación a esta inversión quiero resaltar que no sólo creamos 45.000 nuevos lugares principalmente para los niños

y niñas, me refiero a guarderías, nuestras apuestas estratégicas para cumplir los objetivos de Barcelona, aumentaremos un 50% las vacantes en las guarderías, más de 30.000 lugares. Ésta es una dimensión fundamental de lo que denominamos el tercer sector, el sector de economía social, vamos a crear con esta inversión, aproximadamente, 15.000 puestos de trabajo en la economía portuguesa.

Son puestos de trabajo para personas con un nivel de calificaciones elevado en estas áreas, pero también para los que se queden excluidos del proceso de globalización y del proceso de transformación tecnológica que no tienen oportunidad de regresar al mercado de trabajo y que encuentran en este sector unos pasos muy importantes de inserción o de reinserción profesional, incluso los que se han visto afectados por los procesos de transformación industrial.

Por lo tanto, estas cuestiones también están conectadas a las políticas de familias. He hablado anteriormente de una materia que es esencial en la conciliación de la vida familiar con la vida profesional, que es la cuestión de las guarderías, porque tenemos una amplia red para niños con edades de cuatro años o más, red pública o solidaria, pero carecíamos de una buena red para los niños de tres años. Por todo ello, la apuesta estratégica en las guarderías, es una apuesta hacia las familias jóvenes, en la conciliación y promoción de tasas de empleos elevadas también para las mujeres que normalmente es la parte más perjudicada de esta dificultad de conciliación entre el trabajo y familia.

Por lo tanto, ésta es nuestra apuesta, y estamos intentando contribuir activamente para la mejoría de las condiciones familiares, y promover la conciliación de la vida personal y familiar, y profesional.

Como sabemos, siempre no podemos disponer de las condiciones ideales para desarrollar este tipo de conciliación, conforme reflejan las propias dinámicas demográficas, también aquí las generalidades de países de Europa continental tiene un conjunto de dificultades.

De algún modo, si queremos incentivar una renovación demográfica, un aumento de las tasas de natalidad, tenemos

que crear mejores condiciones a nuestras familias, y será seguramente por aquí donde más vamos a conseguir incentivar la renovación de las generaciones.

Por eso, también en otra dimensión de apoyo a las familias y, las personas dependientes, se trata de una situación que presenta obviamente mayor gravedad en las sociedades envejecidas, y naturalmente las dificultades de los modelos tradicionales implican problemas a las familias. Y, por lo tanto, aquí estamos realmente desarrollando una red de cuidados continuados integrados de salud y área social, una vez más financiados mediante los impuestos de los portugueses y portuguesas.

Finalmente, la lógica del combate a la pobreza y exclusión social está relacionada con la intervención de naturaleza territorial. Entendemos que una eficacia significativa para estos programas de combates a la exclusión social, de una minoría, o relativas, por ejemplo, a la urbanización excesiva de nuestra sociedad nos lleva a la necesidad de creación de programas de vertientes territoriales, con vistas realmente dirigidas a los factores de exclusión específicos de

una determinada comunidad o de un determinado grupo social.

Desde la década de los años 1980, está siendo desarrollado en Portugal este tipo de proyectos de intervención local, que tras veinte años viene alcanzando una fase distinta, nuevas generaciones de políticas territoriales, buscando que sean multisectoriales, exenta en indicadores mensurables y sobre todo, acuerdos entre Estado, Administración local y ONG's que trabajan en el territorio dentro de una lógica subsidiaria no sólo en la implementación de las políticas sino también en su concesión.

Termino resaltando que el momento en el que Portugal se encuentra y las variedades de las sociedades no se dan en menor ambición. Nuestro mensaje y nuestra mayor apuesta no sólo conciernen a los tiempos de dificultad que se deben disminuir las políticas, sino que es justo en los tiempos de mayor dificultad donde son más necesarias; por lo tanto, cabe a los que creen en su papel reforzarlas y buscar que sean viables, de forma sostenible también en los momentos de dificultad económica o social.

Queremos empezar planteando que desde el comienzo de este nuevo Gobierno desde marzo de 2005, nosotros tomamos una definición que marca nuestro trabajo que dice así: «*La Política Social es la intervención de la sociedad sobre sí misma para orientar el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción y realización de los derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales de la gente*»; de ahí entonces, la integralidad y universalidad de las políticas sociales. Integralidad y universalidad que no son incompatibles ni contradictorias con la necesidad de dar respuestas específicas e inmediatas a situaciones igualmente peculiares y urgentes.

Esto es entonces el motivo por el cual llevamos simultáneamente algo que estaba en nuestro programa de gobierno que era el *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (P.A.N.E.S.)* e igualmente la construcción de una institucionalidad que tuviera como misión, y así lo dice la ley de creación del Ministerio (MIDES) de 21 de marzo de 2005, el rol de coordinación, de orientación, de diseño, de control y de optimización de todos los recursos humanos, de inteligencia, de aporte, económicos y financieros que el Estado, en sen-

Marina Arismendi

MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL DE URUGUAY

EL PLAN DE ATENCIÓN NACIONAL A LA EMERGENCIA SOCIAL (P.A.N.E.S.)

tido amplio nacional y local, dispone en todo tipo de expresiones. Esto es convertir las chacras, como decimos nosotros y nosotras, las pequeñas parcelas donde cada uno y cada una desarrollaba una determinada política social como puede ser educación o salud, en una perspectiva integral y universal a la que hacía referencia antes.

En nuestro programa no se reflejaba la creación del Ministerio de Desarrollo Social tras un largo debate político y académico. Si bien es cierto, que tal y como decía el presidente, si no hay un Ministerio de conduzca políticamente, que lidere el proceso de integración y concatenación y transversalización de determinadas políticas sociales, se va a hacer muy difícil realizar todo ello desde una oficina dependiente de la Presidencia de la República.

Resumiendo, la Misión del MIDES es la siguiente:

«Implementar, ejecutar y coordinar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (P.A.N.E.S.), mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida e integración social.»

El *Plan de Emergencia* tiene un objetivo específico que es atender la indigencia, pero a la vez, es herramienta. Es un instrumento, ya que no se puede llevar a cabo sin un trabajo colectivo y conjunto, tanto en el diseño como en la implementación de todos los efectores a nivel público, como aquella red social, que en nuestro país se muy fuerte, que actúa en el diseño, en el debate y en la corrección, pero no en la obligación de llevar adelante las políticas porque esto es función del Gobierno.

Por encima de todo, tenemos un mandato constitucional que hace que como Gobierno demos las herramientas para que todos los ciudadanos y ciudadanas del territorio nacional puedan ejercer sus derechos constitucionales (el derecho a la vida, la salud, la educación, a un techo digno, al trabajo...).

En este sentido, nosotros comenzamos con un *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social*, partiendo de la base de que el Instituto de Estadística nos decía que aproximadamente 1.000.000 de compatriotas¹, es decir, uno de cada tres ciudadanos/as vive bajo la línea de la pobreza. Y dentro de esto, hablamos de 100.000 compatriotas en la indigencia, es decir, en la exclusión social total. Nosotros y nosotras teníamos que darle rostro a los números.

Nosotros y nosotras encontramos un aliado que es Banco o Instituto de Previsión Social, porque tiene ventanillas en todo el país y tiene un sistema donde, salvo los que están en exclusión total, los demás ciudadanos/as están dentro.

Actualmente son 80.000 hogares los que están incluidos en el *P.A.N.E.S.* y participan en uno o varios programas según las necesidades de dicho hogar. La cantidad promedio de familia es 4,3, ya que hay un gran número de personas que viven solas.

Estos 80.000 hogares a los que hacemos referencia cuentan con el llamado *Ingreso Ciudadano*.

El *Ingreso Ciudadano* consiste en una transferencia monetaria donde el protagonista asume compromisos vinculados con el ejercicio de sus propios derechos: realizar los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y la rea-

lización de actividades comunitarias, en la construcción de las rutas de salida.

Esto en sí mismo es un gran desafío, ya que tenemos que generar las condiciones para que el propio sistema no les expulse sino que les mantenga. Desde el punto de vista legal, los niños y niñas tienen obligación hasta el ciclo básico de la enseñanza media; sin embargo, la escolaridad promedio de los protagonistas del Plan es tercer año de primaria y con un 8% de niños y niñas en edad escolar que no concurren a la escuela.

Tenemos, al mismo tiempo, que generar mecanismos para donde van esas personas, es un compromiso recíproco, es lo que llamamos construcción de *Rutas de Salida*.

Rutas de Salida es un programa dirigido a los y las protagonistas cuya propuesta educativa se instrumenta a través de grupos de no más de 25 integrantes (hogares) y que incluye tareas comunitarias; ya están incluidos 7.500 hogares, y a partir de junio de 2006 serán cerca de 15.000 hogares distribuidos en 300 grupos en todo el territorio nacional.

El programa apunta a desarrollar procesos socioeducativos durante una primera etapa de dos meses en los que trabajan los ejes de: potenciamiento de la capacidad lecto-escritura y lógica matemática, actitudes y aptitudes para el trabajo, dimensión subjetiva y derechos de ciudadanía. Se trata de generar oportunidades articulando con otras políticas sociales para superar las condiciones de extrema pobreza a mediano plazo.

El *apoyo socioeducativo* es un programa que se realiza en colaboración a través de un convenio con ANEP (Administración Nacional de Educación Pública). Nos referimos a la educación primaria y la enseñanza media. También interviene el Ministerio de Educación y Cultura y con el Instituto de Educación Física.

Un programa que atiende el cumplimiento de las contraprestaciones educativas, apoya a lo institucional que atienda a la población *P.A.N.E.S.* e implementa acciones socio-culturales que enriquezcan culturalmente los contextos de exclusión.

El *Plan de Emergencia Sanitaria (P.E.S.)* es un trabajo muy interrelacionado con el Ministerio de Salud Pública donde el MIDES hace una transferencia para *APS (Atención Primaria de Salud)*, para garantizar un cimiento en APS que sea la base del Sistema Integral Nacional de Salud.

El *P.E.S.* tiene como objetivo garantizar la cobertura de atención a la salud, a sus protagonistas. Establece como prioridad a las personas y hogares de integrantes con mayores vulnerabilidades sociales y dificultades de accesibilidad económica, geográfica y cultural.

La dificultad mayor es garantizar el acceso al *P.E.S.* de todas las personas que lo necesiten. Para ello se ha elaborado el *Carné de Compromiso Sanitario*, enviado por correo a todos los hogares. Se ha entregado el *Carné de Compromiso Sanitario* a 50.000 familias protagonistas del *P.A.N.E.S.* A través del mismo deben controlarse los niños y niñas menores de catorce años y las mujeres embarazadas.

Se ha constatado un aumento de usuarios y usuarias de Salud Pública a partir del ingreso de nuevos hogares captados por el Plan de Emergencia, a un ritmo sostenido durante el año 2005.

Hay tres grandes deudas en la Salud Pública en Uruguay:

- Salud bucal. Para nosotros y nosotras es literalmente un lujo para la población. Se está dando solución a las personas incorporadas en el programa *Trabajo por Uruguay*: arreglos y colocación de prótesis.
- Salud mental. Desde el MIDES se está haciendo un trabajo muy estrecho con el Ministerio de Salud Pública, ya que la salud mental es uno de los grandes déficits de nuestro sistema. En el caso de los niños y las niñas se realizó una transferencia al Ministerio de Salud Pública para la implementación de programas preventivos-curativos.
- Salud ocular. A través del programa *Nos tenemos que ver*, en el marco de *Operación Milagro*, han viajado a Cuba aproximadamente 700 ciudadanos y ciudadanas para operarse fundamentalmente de cataratas.

Por otro lado, el *Plan Alimentario Nacional* tiene como objetivo apoyar y mejorar el acceso de alimentos de los hogares incluidos en el *P.A.N.E.S.* Nos propusimos eliminar los comedores y favorecer los medios para que la población pudiera comer en sus propios hogares. Por ello, llegamos a la *tarjeta pre-paga*, donde quisimos que la gestión fuera llevada por las mujeres, pero sin restar la posibilidad de que puedan ser ellos los que lo gestionen, si bien es cierto que el grueso de las personas que responden a la tarjeta son las mujeres. Esta tarjeta permite la compra de alimentos y útiles de higiene, salvo alcohol y cigarrillos. Este mecanismo es muy importante porque le da vida al comercio de cercanía y da vida al comercio interno.

Para estos fines, el *P.A.N.E.S.* ya ha realizado las licitaciones correspondientes para asegurar las dos modalidades de acción:

- 1) El fortalecimiento de las transferencias de alimentos en coordinación con organismos e instituciones como ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) o INAU (Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay) beneficiando así a los niños y niñas.
- 2) La creación de mecanismos de transferencias económicas para la adquisición de alimentos, a través de la tarjeta magnética mencionada, cuyo emisor es el BROU (Banco de la República Oriental del Uruguay) y una empresa adjudicataria de pliego licitatorio que está brindando tecnología a los puntos de venta adheridos, llamados «*Comercios Solidarios*».

El programa *Trabajo por Uruguay* es un programa sociolaboral transitorio que amplía oportunidades educativas y promueve el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida. Para ello se prioriza al trabajo como herramienta de inclusión social.

Los y las protagonistas trabajan 30 horas semanales, durante cinco meses y realizan jornadas de capacitación durante veinte horas mensuales. En este mes de junio de 2006 ya han pasado por este programa más de 4.300 protagonistas del *P.A.N.E.S.*

Dentro del programa *Trabajo por Uruguay* se han diferenciado dos áreas específicas: *Trabajo por Uruguay Joven*, que va dirigido a población de edades comprendidas entre dieciocho y veinticinco años, y otra parte del programa dirigida a población que sale de prisión y, por lo tanto, tiene el objetivo de la integración social.

El programa *Mejoramiento del Hábitat* tiene como objetivo contribuir a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del *P.A.N.E.S.*, brindando ayuda en materiales y asistencia técnica, dirigida especialmente a aquellos hogares que se encuentran en situación de emergencia crítica a nivel habitacional. Este programa ya se está desarrollando en los departamentos de Salto, Paysandú, Florida, Tacuarembó, Treinta y Tres y Rivera.

Participan en dicho programa los propios protagonistas, los Municipios, el MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), la Facultad de Arquitectura y los propios estudiantes, la sociedad de Arquitectos y otros actores de la comunidad, así como el MIDES.

El *P.A.N.E.S.* incluye, a fecha de diciembre de 2005, un total de 67.976 hogares que representan aproximadamente unas 297.830 personas. A su vez, la tabla 5 nos permite constatar la infantilización de la población del *P.A.N.E.S.*

Con respecto al perfil socio demográfico de la población incluida en el *P.A.N.E.S.*, podríamos destacar una serie de aspectos relevantes:

- De los niños y niñas entre cuatro y doce años, el 8% no está asistiendo a ningún establecimiento educativo; mientras que entre los trece y dieciocho años, el 37% no asiste a ningún establecimiento de enseñanza.
- Las jefaturas de hogar son mayoritariamente femeninas para los hogares extendidos, compuestos y monoparentales. Para el caso de los monoparentales cerca del 95% posee jefaturas femeninas.
- Con respecto a la situación de la vivienda podemos ver que un 66% de la población *P.A.N.E.S.* vive en condiciones de hacinamiento y el 17% de los hogares no tiene servicio sanitario.
- Por su parte, la cobertura de salud de la población *P.A.N.E.S.* en un 82,7% corresponde al Ministerio de Salud Pública, mientras que también se destaca la cobertura a través de las policlínicas municipales con un 12,7%.

El Programa de *Atención a los Sin Techo* responde a una realidad muy importante en Uruguay. Este programa se coordina por una Comisión Interinstitucional conformada por diferentes departamentos e instituciones gubernamentales, entre ellos, el propio MIDES.

TABLA 5 Tramos de edad de la población P.A.N.E.S.

	FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE ACUMULADO
Menos de 3 años	37.608	12,63	12,63
Entre 4 y 12 años	94.155	31,61	44,24
Entre 13 y 18 años	41.374	13,89	58,13
Entre 19 y 30 años	50.230	16,87	75,00
Entre 31 y 50 años	55.318	18,57	93,57
Entre 51 y 70 años	17.372	5,83	99,40
Más de 71 años	1.773	0,60	100
TOTAL	297.830	100	

F u e n t e Elaboración propia a partir de la base P.A.N.E.S.

Este programa desarrolla varias estrategias para contribuir a mejorar la vida de personas y familias en situación de calle:

- 1) Refugios nocturnos. Estos centros se encuentran abiertos los 365 días del año, de 19 a 8 horas, recibiendo cena y desayuno, cama, ropa, posibilidad de ducharse. Cada refugio cuenta con un equipo técnico que apoya. Han pasado 1.800 personas por 105 refugios desde el 15 de mayo de 2005, de los cuales 160 son niños, que ingresan con su madre y/o padre.
- 2) Centros diurnos. Están dirigidos a familias con niños/as, enfermos/as psiquiátricos/as. Son espacios que contribuyen a la reinserción sociocultural: a través de talleres, manualidades, charlas-atención personalizada.
- 3) Equipos de calle. En el centro de Montevideo se han detectado 450 personas en situación de calle. Estos equipos dialogan, acercan alimentos, colaboran a modificar las situaciones de riesgo social y sanitario y derivan a refugios u otras instituciones.

Por último, el programa *Clasifica Uruguay* conforma equipos que trabajan fundamentalmente con personas que viven en la calle desde hace muchos años.

El Programa *Clasifica Uruguay* está en etapa de formulación:

- Está destinado a apoyar a familias que tienen clasificación artesanal de residuos sólidos urbanos como una de las principales fuentes de ingresos económicos.
- Se realiza actualmente amplia consulta pública con clasificadores, organismos vinculados a la gestión de residuos.
- Se pondrá énfasis en el mejoramiento de las condiciones sanitarias y generar las condiciones para asegurar la permanencia de niños y adolescentes en el sistema educativo.

El *P.A.N.E.S.* termina, hay que trabajar en la salida del Plan. Es una definición política que tiene que terminar, pero no significa que no estemos trabajando con cómo será la salida del mismo.

NOTA

- 1 Uruguay cuenta con 3.100.000 habitantes.

El documento «*Protección Social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*», ha sido elaborado por la CEPAL para su último período de sesiones. Este documento plantea un nuevo pacto social a partir del enfoque de derechos, considerando con realismo, también, la exigencia para combatir las desigualdades de las restricciones presupuestarias existentes. Una vinculación entre los derechos y su exigibilidad y una visión realista de los medios que hay para ir asegurando este cumplimiento.

Existe una realidad: sólo 4 de cada 10 trabajadores/as ocupados/as en América Latina y el Caribe aportan al sistema de seguridad y están cubiertos por el propio sistema de seguridad. Las reformas de los años noventa no lograron solucionar los problemas del financiamiento y la cobertura de la Protección Social. Esto debido a múltiples razones, entre ellas la lenta generación del empleo y la volatilidad del crecimiento en estos años y el aumento de la informalidad del trabajo. Se requiere, entonces, más y mejor empleo, crecimiento sostenido en el tiempo. Pero no cabe esperar que el empleo sea el único mecanismo de acceso a la Protección Social en

Ernesto Ottone

SECRETARIO GENERAL ADJUNTO DE LA COMISIÓN
ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

el corto y mediano plazo en nuestra región. Se requiere, entonces, fortalecer los elementos de solidaridad y la protección no contributiva tomando además en cuenta la transición demográfica y epidemiológica o los cambios en la estructura familiar que generan nuevas presiones sobre la Protección Social.

Todo ello nos lleva a buscar nuevos equilibrios entre incentivos y solidaridad, entre mecanismos contributivos y no contributivos. Es la búsqueda de soluciones complementarias. De aquí la propuesta de desarrollar políticas de aseguramiento y financiamiento, políticas de salud pública y expansión de la atención primaria, y política de organización y provisión de los servicios, teniendo en cuenta avanzar en la solidaridad, en la universalización, y también optimizando la mezcla entre el ámbito público y el ámbito privado.

La CEPAL propone, en definitiva, trabajar en la búsqueda de una adecuada combinación entre una componente de reparto, un esquema de capitalización, un programa de pensiones no contributivas garantizada para los adultos mayores en situación de pobreza y reglas solidarias para los y las aportantes con pensiones inadecuadas.

También se requiere avanzar hacia la unificación de los sistemas de pensiones, ya que en la coexistencia de regímenes especiales suelen transformarse en una importante fuente de inequidad, así como una presión financiera adicional porque éstos absorben importantes recursos y benefician, en algunos casos, a fracciones muy pequeñas de la población.

Quisiera hacer una breve reflexión sobre la Cohesión Social. La Protección Social y su mejoría contribuyen claramente a la Cohesión Social. Pero no es esta última, es un término más amplio y más complejo incluso que la inequidad y el bienestar social, e incluso que la distribución del ingreso y es más complejo que la lucha contra la pobreza. Aunque todos estos elementos forman parte de un proceso de Cohesión Social, nosotros y nosotras pensamos que la Cohesión Social es mucho más que eso.

Por ello, si nos proponemos poner, con justicia, la Cohesión Social en el centro de la agenda social de la región, debemos de tratar de identificar con mayor solidez este concepto. Ello debe considerar a nuestro juicio dos aspectos: las brechas objetivas que existen al interior de nuestras sociedades y las percepciones, el sentido de pertenencia, que los miembros de esa sociedad tienen respecto a ese propio Estado. Es decir, a los aspectos clásicos del bienestar se le tienen que añadir los del «estar bien», dicho de otra manera, el sentirse parte.

En este sentido, la Cohesión Social sería la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión

social por un lado, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan. Hablando en general, cuando hablo de brecha, me refiero a indicadores de ingreso, empleo, educación, salud, vivienda, seguridad social... Cuando hablo de sentido de pertenencia me estoy refiriendo a multiculturalidad, confianza en las personas, confianza en las instituciones, participación, expectativas respecto al futuro, valores compartidos...

A partir de considerar ambos aspectos y desarrollar políticas públicas dirigidas hacia y con los actores sociales, se podría pensar en un contrato social que señale un compromiso entre sociedad civil y estado para América Latina en el siglo XXI. Contrato que precisa cuántos y cuáles derechos pueden ser garantizados, con qué gradualidad, y qué estructura de riesgo está la sociedad dispuesta a asumir como responsabilidad colectiva determinando de esta manera un pacto fiscal que pueda sustentar dicho contrato y en el cual todos los actores sientan que, de alguna manera, están recibiendo beneficios a través de este contrato social.

El concepto de contrato social es, quizá, más abarcador que el de pacto social y permítame que lo considere un concepto más apegado a la naturaleza humana. Un acuerdo de incentivos e intereses donde éstos son todos tenidos en cuenta. De esta manera, asegurar un marco de Cohesión Social sostenible en el tiempo y que pueda generar sociedades más equitativas e inclusivas.

Juan Carlos Nadalich

MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL DE ARGENTINA

ESTRATEGIA NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINA

Tenemos que partir de un concepto en Argentina que es la crisis económica muy profunda del año 2001 que marca, a su vez, procesos de cambio en el país.

El modelo neoliberal aplicado a la mayoría de los países latinoamericanos durante la década de los años noventa, encontró la máxima expresión de su fracaso en la crisis que estalló en Argentina en el año 2001. Paradójicamente o no, había sido nuestro país el más riguroso a la hora de aplicar las recetas magistrales de aquel modelo que prometía el crecimiento económico a partir del efecto derrame. La mejora de la situación socioeconómica de los sectores más desprotegidos dependía exclusivamente de la suerte que le deparara el mercado. Este proceso acabó por agrandar la brecha existente entre ricos y pobres. En este contexto, no fue casual que la ciudadanía se viera cercenada; el concepto de ciudadanía había sido aceptado internacionalmente a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

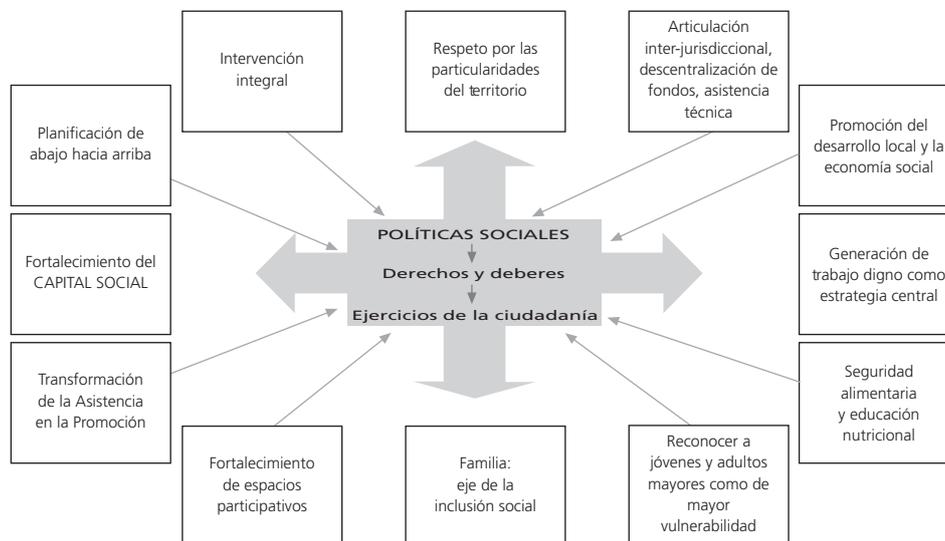
Casi cincuenta años después nos vemos inmersos en la misma tarea, la de garantizar el ejercicio pleno de ciudada-

GRÁFICO 27



nía y las políticas sociales concebidas como políticas de estado cumplen un rol fundamental. Las políticas sociales durante los años previos a la crisis, cumplían un papel totalmente distinto al que hoy les asignamos; se limitaban a la asistencia, reproduciendo situaciones de injusticia e inequidad,

GRÁFICO 28 Estrategia de Gestión de la Política Social



precisamente porque eran orientadas con la misma base ideológica que regía todas las decisiones del Estado. Esas políticas no tenían el objetivo de integrar el tejido social porque tomaban al sujeto de forma aislada.

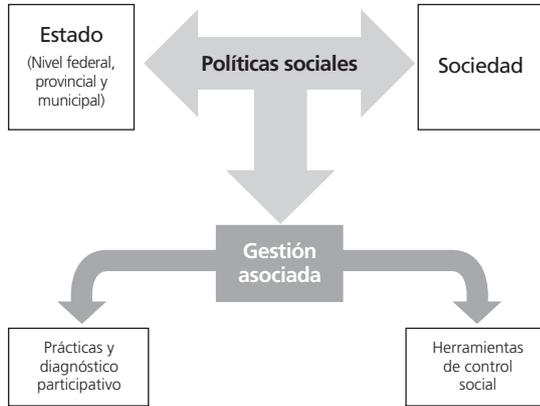
Hoy planteamos las políticas sociales desde una óptica totalmente distinta. Sostenemos que todos los individuos deben poder ejercer efectivamente todos sus derechos sociales, que encuentran como contrapartida una serie de obligaciones y es esa combinación la que nos permite hablar de una ciudadanía plena. Resulta fundamental la intervención de la comunidad y del grupo familiar, es decir, del sujeto entendido como actor social con intereses y valores colectivos. Sobre los valores compartidos e irremplazables en torno a los Derechos Humanos y la justicia social, y sobre el marco institucional que ello promueve, puede erigirse la unidad de todos los actores sociales que comparten un proyecto de país diferente a aquel que dejamos atrás con la crisis del año 2001.

En ese espíritu reside la Cohesión Social en la Argentina actual, donde el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, como tampoco lo son las políticas sociales que sólo

pueden cumplir su rol inclusivo si se orientan a los valores colectivos que antes mencionamos y al marco normativo que de ello deriva (gráfico 28).

En esa instancia de consolidación de la cohesión social, el Estado cumple un rol protagónico como máxima instancia de articulación social y la formulación y aplicación de las políticas que promuevan y garanticen el ejercicio pleno de la ciudadanía. El Estado se hace presente articulando el tejido social con políticas activas de protección y promoción de derechos y obligaciones que permitan a cada familia, desde su lugar, incentivar el desarrollo de capital humano y social a partir del que puedan mejorar su calidad de vida. Cada espacio comunitario, a su vez, supone un conjunto de características específicas que hacen que las necesidades del territorio sólo puedan ser abordadas teniendo en cuenta cada forma particular de percibir la realidad social. Es decir, existen varios niveles de cohesión social subsumidos en la realidad nacional que un proyecto de país supone. Estas particularidades hacen que, además de la intervención de los gobiernos nacionales, provinciales y municipales, también sea indispensable la participación de cada comu-

GRÁFICO 29



nidad, sector y familia que basan su acción en la solidaridad, valor que debe constituirse en eje de la cohesión en la diversidad (gráfico 29).

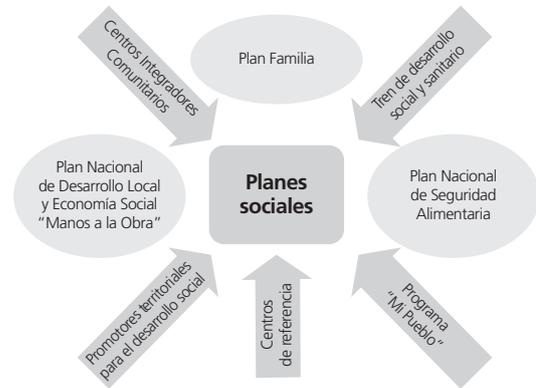
Los Derechos Humanos, los sociales en particular, se consolidan como la base de los valores comunes. La Cohesión Social y la presencia del Estado en cada nivel determinan el marco apropiado y la justicia social pasa a ser un horizonte ineludible.

En síntesis, en un proyecto de país que nos merecemos, lo social es una dimensión fundamental en la reconstrucción de derechos y deberes. El Estado se asume como tal y

GRÁFICO 30 Política social ➔ Desarrollo integral del hombre



GRÁFICO 31



se une a la Comunidad toda y a partir de políticas sociales de fuerte inversión social, prácticas y diagnósticos participativos, y herramientas de control social se propone hallar soluciones en referencia directa a las necesidades sociales detectadas en cada lugar.

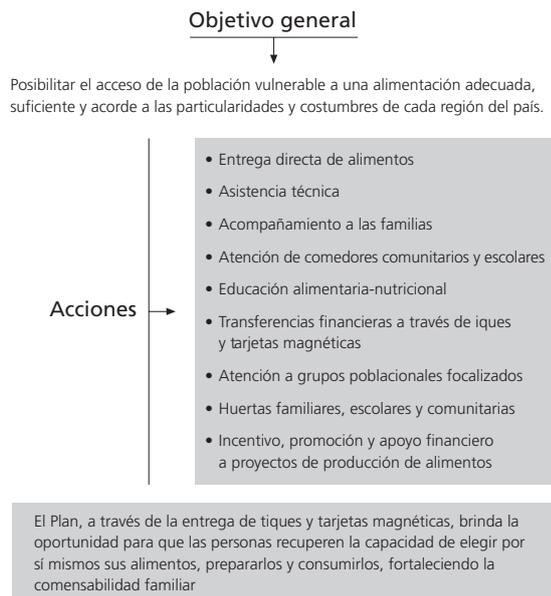
Buscamos la protección y la promoción social de las familias a partir del desarrollo de capacidades, posibilitando el acceso a oportunidades que permitan superar las carencias, recuperando y generando capital humano, social y patrimonio (gráfico 30).

Desde el Ministerio de Desarrollo Social, en base a tres grandes objetivos: seguridad alimentaria, fortalecimiento de la familia y generación de desarrollo humano, diseñamos tres planes nacionales pilares de la red federal de políticas sociales (gráfico 31).

El *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria* tiene su origen en la situación de emergencia de los sectores de población más afectados, que actualmente intenta mejorar la calidad de vida, en lo relativo a la alimentación y salud, a medio y largo plazo. La articulación entre las áreas de Desarrollo Social, salud, educación, ONGs y el ámbito local, posibilita el acceso de una población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región.

Su estrategia de intervención se recoge en el gráfico 32, con un ejemplo de las acciones más destacadas que desarrolla el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*.

GRÁFICO 32 Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

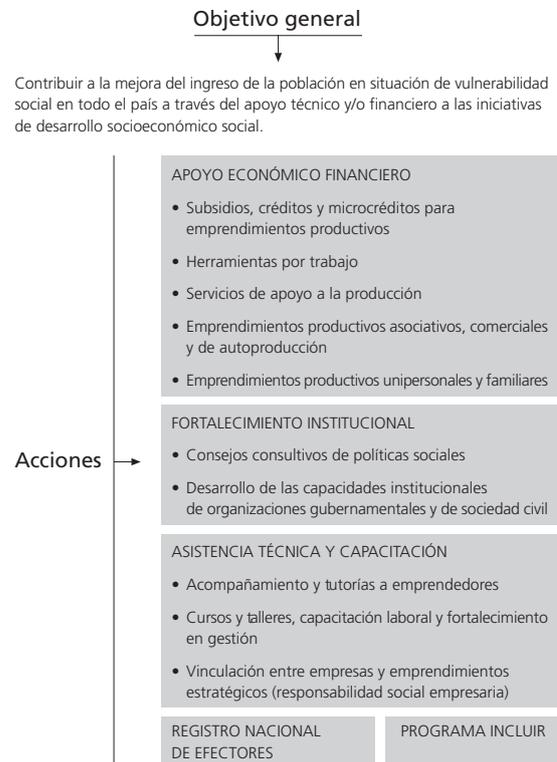


El *Plan «Manos a la Obra»*, de Desarrollo Local y Economía Social, busca contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país a través del apoyo técnico y/o financiero a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local.

Apuntamos a la generación de espacios asociativos y redes sociales promotoras del desarrollo. Así, sus tres líneas de acción son el apoyo económico y financiero, el fortalecimiento institucional y la asistencia técnica y capacitación, que se muestran a continuación, en el gráfico 33, junto con las acciones más representativas.

El Plan contempla también el Programa Incluir, como se muestra en el gráfico, orientado a promover la participación de los y las jóvenes en su comunidad a través de procesos que contemplan sus propias capacidades buscando su inserción y permanencia en el mercado laboral.

GRÁFICO 33 Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra»

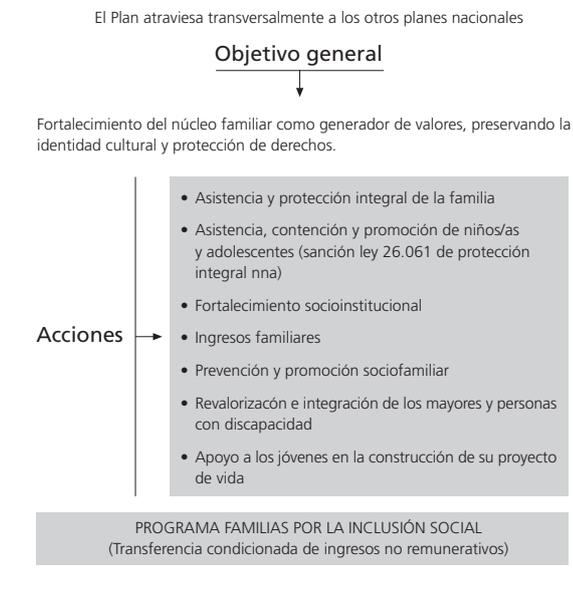


Sosteniendo nuestra visión de reconstruir ciudadanía y desarrollar acciones de promoción social, desde el año 2004 pusimos en funcionamiento el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social que permite el acceso a la formalidad a los asociados/as de cooperativas de trabajo, integrantes de grupos asociativos y personas físicas. El acceso al monotributo social permite el fortalecimiento de la actividad laboral y contribuye a la cultura tributaria.

En su evolución, el Plan ha logrado consolidar la gestión descentralizada con la participación de microRegiones y municipios.

En cuanto al *Plan Nacional Familias*, que atraviesa transversalmente a los otros planes nacionales, busca fortalecer el núcleo familiar como generador de valores, preservando la identidad cultural y la protección de derechos.

GRÁFICO 34 Plan Nacional Familias



Sus líneas de acción, las mostramos en el gráfico 34.

En este sentido, Argentina ha aprobado recientemente una ley nueva que integra estas acciones que es la Ley 26.061 de Protección Integral.

A la hora del diseño del *Plan Nacional Familias*, la realidad social obligó a que la contención y asistencia formaran parte de su intervención. Sin embargo, estamos en camino de trascenderla y alcanzar la promoción social, la autorresponsabilidad y la autonomía de las personas, ejemplificadas en el deber y la obligación de acompañar la asistencia con acciones de promoción familiar y comunitaria.

Además de estos tres planes centrales, y en base a la lógica territorial, se articulan otras acciones transversales que alientan la organización de los ámbitos comunitarios. El Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social, la creación de Centros Integradores Comunitarios, el desarrollo del Tren de Desarrollo Social y Sanitario, el Programa Mi Pueblo y los centros de referencia del Ministerio de Desarrollo Social, son ejemplos claros de prácticas que promueven el protagonismo y la participación social (gráfico 35).

GRÁFICO 35 Estrategias transversales de intervención territorial



En definitiva, en esta estrategia de desarrollo con crecimiento e inclusión social perseguimos el fortalecimiento de la familia. Así, con esta organización e integración de asistencia y promoción planteamos desde el Estado acciones concretas. Finalmente, porque confiamos en la sociedad argentina, en su convencimiento en el principio de solidaridad y en aquellos valores que ha demostrado no haber sepultado ni siquiera en aquellos momentos en los que el mercado parecía ser verdad absoluta, es posible compartir la pobreza y la desocupación. No deben ser consideradas naturales e irreversibles, son humanas y modificables y es obligación del Estado cambiar esto en el marco de un país que hace la inclusión social un aspecto central de su estrategia de crecimiento sostenido con justicia social.

A continuación, en los gráficos 36, 37 y 38, mostramos algunos impactos de las políticas y de los planes nacionales mencionados.

GRÁFICO 36 Pobreza

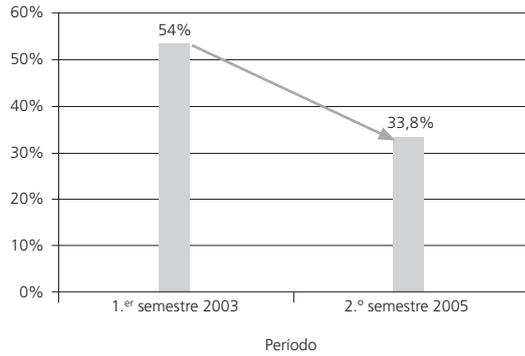


GRÁFICO 38 Desempleo

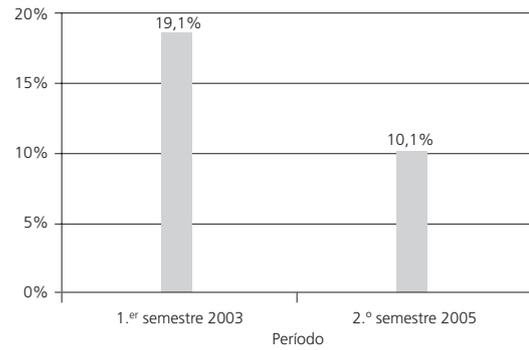
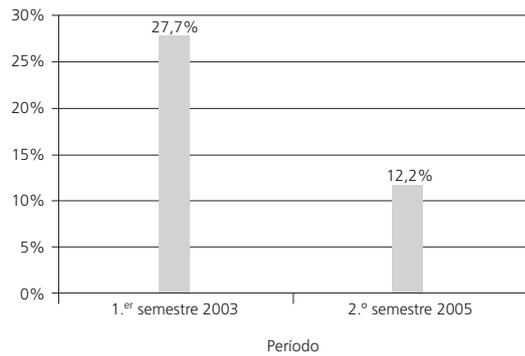


GRÁFICO 37 Indigencia



Partimos de la necesidad de analizar el desarrollo social desde la óptica indisoluble de los aspectos económicos y sociales y de la necesidad y la voluntad de todos los estados de contribuir a este desarrollo. En Cuba no existe un Ministerio de Desarrollo Social, pero sí tenemos el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que, junto con el Ministerio de Salud Pública, es el encargado, fundamentalmente, del tema de Desarrollo Social.

Queremos hacer una breve reflexión del deterioro que sufre la *Seguridad Social* a nivel internacional, marcado fundamentalmente por las tendencias neoliberales y privatizadoras de los sistemas, los bajos niveles de cobertura, el aumento de la pobreza, la inestabilidad social, el desempleo y el deterioro o inexistencia de redes de apoyo a los adultos mayores.

Desde el punto de vista de la Seguridad Social cubana, me voy a referir a los dos principios de derecho que marcan el Sistema de Seguridad Social en Cuba:

- Principio relativo a la indole del sistema, donde el Estado garantiza su organización y funcionamiento con una acción directa.

Marta Elena Feitó Cabrera

DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
DE SEGURIDAD SOCIAL DE CUBA

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ASISTENCIA SOCIAL
EN CUBA

- La *Seguridad Social* es un principio constitucional en Cuba.

El Ministerio de Trabajo tiene una concepción integral de la *Seguridad Social* que rebasa el marco tradicional de pensiones y jubilaciones. Ésta concibe la integralidad con el empleo como piedra angular, la seguridad en el ingreso, la seguridad y salud en el trabajo, la seguridad en la formación profesional, en la nutrición, la salud, la actividad física, el desarrollo individual y la participación social de los adultos mayores.

Vamos a mostrar algunos indicadores de resultados que nos muestran que nos encontramos en el camino correcto.

Desde el punto de vista de la educación, el grado de escolaridad promedio del pueblo cubano es de 10 grados; uno de cada cinco cubanos son universitarios; uno de cada siete trabajadores/as son universitarios y con relación.

En relación a la salud pública, destacamos que la tasa de mortalidad infantil es de 5,8, la esperanza de vida del pueblo cubano es de setenta y siete años; tenemos cada 10.000 habitantes 62 médicos y 9,3 estomatólogos.

Al cierre del año 2005, Cuba tiene una tasa de desempleo de 1,9% que es una de las tasas más bajas del mundo. Cuando hablamos de empleo, no nos referimos a empleos precarios, nos referimos a empleos de carácter permanente y empleos productivos. Estamos en un proceso de consolidación del pleno empleo, prestando una especial atención a las personas desempleadas que habíamos observado que correspondían, en su mayoría, a jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y personas con enfermedades mentales.

El primer *Sistema de Seguridad Social* cubano data del año 1963 y se basa en el principio de Seguridad Social para todos y todas, que significa cobertura de riesgo del 100% de los trabajadores y trabajadoras, sus familias y la población en general que lo requiera, incluidos los sectores de la población más vulnerables, como niños y niñas, ancianos, mujeres, personas con discapacidad...

El sistema, por ley, el mismo cuerpo legal está integrado por dos regímenes: *la Seguridad Social y la Asistencia Social*.

La cobertura de riesgos es general, a excepción del subsidio por desempleo que no está cubierto. El gráfico 39 recoge la cobertura de riesgos que contempla el propio sistema.

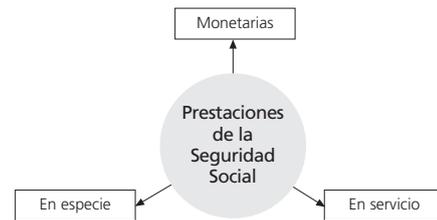
GRÁFICO 39



El *Régimen de Seguridad Social* es el que protege a todos los trabajadores y trabajadoras, y, en caso de muerte, a sus familias.

Este *Régimen de Seguridad Social* concede tres tipo de prestaciones (gráfico 40).

GRÁFICO 40



– *Prestaciones de servicio*. Se ofrecen gratuitamente a toda la población: la asistencia médica y estomatológica, preventiva y curativa, hospitalaria en general y especializada; la rehabilitación física, psíquica y laboral y los servicios funerarios.

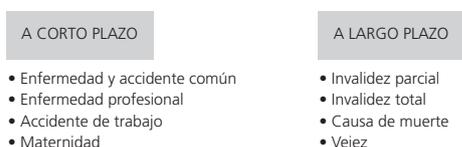
Los servicios sociales obedecen a diferentes proyectos enmarcados en la integración social fundamentalmente en lo que respecta a integración comunitaria, familiar y laboral (gráfico 41).

GRÁFICO 41



- *Prestación en especie.* Se suministran gratuitamente:
 - Los medicamentos y la alimentación adecuada mientras el paciente se encuentra hospitalizado.
 - Los aparatos de ortopedia y las prótesis necesarias en casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
 - Los medicamentos en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que no requieren hospitalización.
- *Prestaciones monetarias.* Los subsidios por enfermedad o accidente; prestación económica por maternidad, pensión por invalidez total o parcial; pensión por edad y la pensión originada por la muerte del trabajador o trabajadora o el pensionado (gráfico 42).

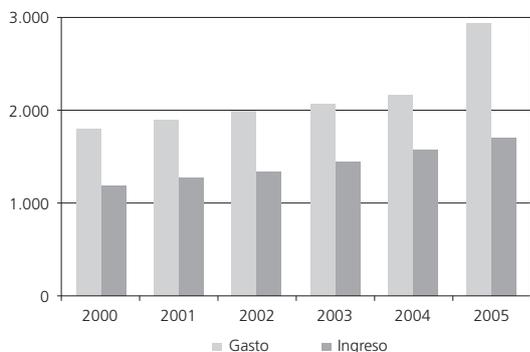
GRÁFICO 42



El principio relativo al financiamiento hace que el Estado garantice con sus medios económicos la atención y pago de las prestaciones.

En el gráfico 43 se puede apreciar la relación de ingresos y gastos de financiación de las prestaciones monetarias

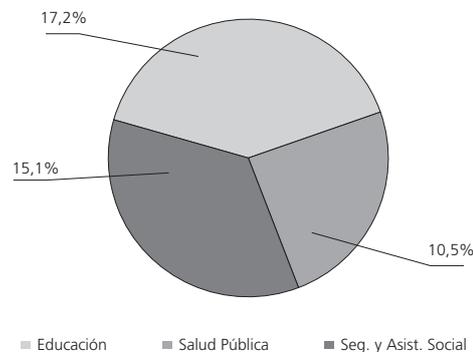
GRÁFICO 43



soportadas por el propio Estado respondiendo al principio relativo al financiamiento.

A su vez, en el gráfico 44 podemos valorar la incidencia de los gastos de educación, salud, seguridad y asistencia social en el presupuesto de la nación en el año 2005.

GRÁFICO 44



El *Régimen de Asistencia Social* protege especialmente a los ancianos/as, a las personas no aptas para trabajar, y en general, a todas aquellas personas cuyas necesidades esenciales no estén aseguradas o que, por sus condiciones de vida o de salud, requieran protección y no puedan solucionar sus dificultades sin ayuda de la sociedad.

Vamos a abordar muy brevemente la cuestión del envejecimiento poblacional, porque Cuba es una sociedad que envejece. Pensamos que esto es una consecuencia de la política social del país cuyo objeto supremo es el bienestar de los hombres y de las mujeres. Actualmente, Cuba posee una esperanza de vida de setenta y siete años y el 15% de la población hoy tiene más de sesenta años.

En Cuba existe el Club de los 120 años que identifica que para alcanzar dicha edad en plenas condiciones satisfactorias se tienen que dar seis factores fundamentales: la motivación, la alimentación sana, la salud, la actividad física, la cultura y el medio ambiente.

Cuba demuestra que con pocos recursos y una política social justa y humana, un mundo mejor es posible.

Destacamos dos aspectos fundamentales para Ecuador:

- La *Seguridad Social* de los y las migrantes.
- Plan piloto de aseguramiento para la *salud*.

La cohesión social se presenta como una actitud colectiva que ha evolucionado en torno a condiciones de paz e integración social. El derecho fundamental e instrumento esencial es la protección o seguridad social como un catalizador de desigualdades, una forma de evitar discriminaciones en el acceso a servicios básicos como la salud de los trabajadores y trabajadoras, y, sobre todo, es una política social que sirve como herramienta para mitigar la pobreza, fomentar la solidaridad y la distribución justa de la carga, contribuyendo así a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social.

Las iniciativas sociales iberoamericanas, regionales, bilaterales y multilaterales que nos preceden a la celebración del Foro Iberoamericano de Desarrollo Social en Madrid, no son del todo alentadoras. La historia nos demuestra que en

Ricardo Rivera Fierro

SUBSECRETARIO DE TRABAJO Y EMPLEO DE ECUADOR

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA SALUD COMO POLÍTICAS SOCIALES

torno a la Seguridad Social no existe un modelo único o directriz a seguir, sino que los modelos siendo públicos o privados tienen una evolución propia en cada país. Esto se determina por la influencia de factores complejos, los mismos que exigen solidaridad social y políticas nacionales, tales como el acceso solidario a la Seguridad Social de grupos deprimidos, informales o vulnerables, la ampliación del acceso a la cobertura de la familia del aportante, la equidad de género, la solidaridad intergeneracional, la discapacidad, el envejecimiento de la población...

Éstos son desafíos reales que influyen dinámicamente en el servicio de la Protección Social. En torno a la problemática antes detallada y la diversidad de modelos de *Seguridad Social* en el entorno iberoamericano, el desafío de aseguramiento universal en el ámbito local presenta mayores retos aún si se considera la particular situación que enfrenta la *Seguridad Social*, en especial, en torno a los trabajadores/as migrantes.

Por ello, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, ha preparado un acuerdo para crear un grupo

de trabajo para estudiar los diferentes aspectos relativos a la aplicación del *Convenio General y Adicional Ecuatoriano-Español de Seguridad Social*. Esto ha de contemplar la definición de procedimientos de comunicación, información, bases de datos de asegurados y beneficiarios, verificación del derecho, certificación, concesión y pago de prestaciones económicas y sanitarias.

En este sentido, el Gobierno de Ecuador aspira a que no sólo la Seguridad Social incluya a los que han formalizado la situación legal en España, sino que abarque a las familias que residen en Ecuador.

El segundo punto se refiere al aseguramiento universal de la salud, ya que Ecuador, en los últimos diez años, ha venido afrontando una profunda crisis de legitimidad que tiene raíces estructurales en el modelo de desarrollo y gobernabilidad que generó un sistema político y social caracterizado por la inequidad, exclusión social y crecimiento de la pobreza. Esto se debió, entre otras causas, a una oferta segmentada, incompleta e ineficaz de los programas de servicios sociales y por la coexistencia de un estado nacional centralista y de escasa legitimidad.

Los aspectos sociales mencionados determinaron que en el campo de la seguridad social, algunas iniciativas que cuajaron en la búsqueda de soluciones a dichos problemas sociales, una de ellas muy importante es la *Ley Reformatoria de Maternidad Gratuita y de Atención a la Infancia de 1998*.

Adicionalmente, en el año 2002, se aprobó la *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud*. Esta ley plantea en el marco de los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia y calidad, la participación de todas las entidades que integran el sistema de salud, respetando su personalidad y naturaleza jurídica, sus órganos de gobierno y sus recursos. Se establecen, posteriormente, las siguientes líneas de actuación:

- El *Plan Integral de Salud*, conjunto garantizado de prestaciones.
- La conformación de una estructura de *Consejo de Salud*.
- El fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud Pública.
- El establecimiento de espacios de participación social.

Todos ellos elementos claves para garantizar la salud de los ecuatorianos y las ecuatorianas.

Los dos objetivos fundamentales de este *Plan Integral de Salud* son:

- El objetivo de garantizar la cobertura efectiva de salud mediante un aseguramiento universal que comprenda prestaciones integrales y entregadas con dignidad, calidad, eficiencia y equidad al 100% de la población ecuatoriana.
- El objetivo de garantizar la protección social en salud de todos los ecuatorianos y ecuatorianas de forma equitativa, solidaria, sostenible y continua, privilegiando la salud de los ciudadanos y ciudadanas más pobres y vulnerables mediante el acceso efectivo a los servicios de salud y articulación de las instituciones públicas y privadas del sector.

Finalmente, me refiero a lo que es común a muchos países de América Latina, pero que en el caso de Ecuador adquiere una importancia especial, como es la migración. Debido a este fenómeno migratorio, se han creado oficinas especiales en las ciudades más importantes del país, Quito, Guayaquil y Cuenca, ya que aproximadamente 3.000.000 de ecuatorianos y ecuatorianas viven fuera del país. Por otra parte, con la ayuda del Instituto Nacional de Empleo del Perú y del Ministerio de Trabajo de México, se están impulsando actualmente las Bolsas de Empleo.

Poseemos, a su vez, la oficina que se refiere a la unidad sobre la equidad de género y con la ayuda de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) se está potenciando en empleo para jóvenes con oportunidades.

De otra manera, existe una reforma del código del trabajo para que las personas con discapacidad puedan ingresar en el mercado laboral, estableciéndose que en el plazo de tres años, debe haber una persona con discapacidad por cada 50 trabajadores.

Por otro lado, se ha creado el bono de la pobreza y se ha aprobado, de forma tripartita, la ley de intermediación laboral y, finalmente, Ecuador también ha emprendido la lucha decidida contra las peores formas de trabajo infantil.

La República Dominicana ha venido, en los últimos cincuenta años, creciendo de una manera sostenida, sin embargo, como ocurre en la mayoría de los países de América Latina, la distribución de este crecimiento no se compadece con la respuesta de indicadores sociales importantes y significativos en nuestro país. De modo que, a pesar de esta situación de crecimiento sostenido, nuestro país mantiene indicadores sociales que no se corresponden con el mismo.

El Gobierno dominicano es consciente de la necesidad de cambio en la formulación y ejecución de la política social, aunque las restricciones fiscales por la crisis que tuvimos en 2003 compiten por los recursos.

El país se encuentra en medio de una transformación de un *Sistema de Protección Social* para impulsar el bienestar y la generación de mayor cohesión e inclusión social de toda la población.

Los *objetivos estratégicos* de la nueva política social del Gobierno son:

- El desarrollo de las capacidades y la creación de oportunidades para que la población mejore su calidad de vida

Bautista Rojas Gómez

SECRETARIO DE ESTADO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL DE REPÚBLICA DOMINICANA

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

y se constituya en un ente activo en el proceso de desarrollo económico, social y político del país.

- La protección social de los riesgos y vulnerabilidades a la que está expuesta la población en general.

Las *áreas de intervención* de la política son:

- Mejorar la calidad y eficiencia del *Sistema Educativo* dominicano.
- Creación de oportunidades para la generación de *empleo* de calidad.
- Ampliación de la protección social en *salud* y la mejora de la calidad de los servicios.
- Profundización de la reforma de la *Seguridad Social*.
- Puesta en marcha de nuevos programas de *Transferencias condicionadas* de recursos para la población en extrema pobreza.
- Ejecución de un novedoso programa integral de *Seguridad Ciudadana*.
- Logro de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

- Reorganización institucional del sector social para mejorar la eficacia, eficiencia e impacto de los programas y proyectos sociales en el marco de una mayor integralidad y la coordinación de las políticas económicas y sociales.

Las áreas priorizadas en lo que respecta a *educación, empleo y protección social* en salud son:

- Para el Gobierno dominicano, la inversión en educación y capacitación laboral es esencial como elemento sinérgico que contribuye a la generación de empleo de calidad, a elevar los ingresos de la población, mejorar la productividad y competitividad y motorizar el crecimiento económico.
- Tomando en cuenta que la cobertura de la educación básica es aceptable, las acciones del Gobierno se han dirigido a mejorar la calidad y la eficiencia del *Sistema Educativo* y lograr que una vez el estudiante termine la educación básica pueda continuar y terminar la educación secundaria. Esto implica concentrar los esfuerzos en ampliar la cobertura en la educación inicial y secundaria y reducir los niveles de ineficiencias en la educación básica que se traducen en un alto número de estudiantes que repiten.
- Recientemente se lanzó la iniciativa *Foro Presidencial para la Excelencia de la Educación Dominicana*, espacio de movilización, participación y consulta de la sociedad dominicana para consensuar políticas, planes, estrategias y acciones de desarrollo educativo por la excelencia.
- Entendiendo que la vida saludable es uno de los principales componentes del desarrollo humano y que es indispensable para fortalecer las capacidades de las personas a fin de posibilitar una mayor productividad y, por ende, mayor generación de ingresos; el Gobierno dominicano ha priorizado la *Protección Social en Salud*, que tras la aprobación en 2001 por el Congreso Nacional de las reformas del sector salud y de seguridad social recientes, se ha instaurado el aseguramiento universal en salud para toda la población. El conjunto de prestaciones están

definidas en el *Plan Básico de Salud*, que es obligatorio para todos los afiliados y afiliadas.

- Un aspecto clave ha sido el desarrollo de la *Estrategia «Tolerancia CERO»* para el monitoreo del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promoción de la salud. Ésta implica una elevada participación de la sociedad civil y un esfuerzo conjunto por mejorar los indicadores sanitarios. Esta estrategia se utiliza para dar seguimiento a indicadores que son fundamentales en el ámbito de la salud, como, por ejemplo, la mortalidad materna que, a pesar de tener una cobertura institucional del 1,28%, continúa siendo alta.

Las áreas priorizadas en lo que respecta a *Seguridad Social y asistencia social*, destacamos:

- El aumento de la afiliación al régimen subsidiado del seguro familiar de salud, que ha pasado de 45.000 personas en agosto de 2004 a 350.000 en febrero de 2006, sólo en tres regiones del país significando una cobertura del 61% de la población pobre en esas regiones. La meta a alcanzar es de 500.000 afiliados al finalizar el año 2006 y de un millón de afiliados en el año 2008.
- La reforma de la Seguridad Social en el año 2001 estableció el modelo de la capitalización individual para la parte contributiva y las pensiones solidarias para la población pobre, en particular los envejecientes, los discapacitados y las madres solteras. En febrero de 2006, 1.450.000 trabajadores y trabajadoras están afiliados al nuevo sistema, lo que representa el 90% de los trabajadores formales en el país, mientras que el patrimonio de los fondos de pensiones representa el 3% del PIB a diciembre de 2005.
- La Seguridad Social está íntimamente unida a la generación de empleo de calidad, ya que un elevado porcentaje de su financiación proviene de los propios trabajadores y trabajadoras afiliados al sistema. En este sentido, el Gobierno ha designado el año 2006 como el «*Año de la Generación de Empleos*» en la República Dominicana.

na, con el fin de fomentar medidas que favorezcan la empleabilidad y la calidad en el empleo. Ejemplos de estas acciones son los proyectos de apoyo a la pequeña y mediana empresa o la inversión pública.

- Los programas de compensación o asistencia social tienen importancia en el marco de las vulnerabilidades a las que son expuestas la población en extrema pobreza. Ejemplos de este tipo de programas son: *Comer es primero*, *Incentivos a la asistencia escolar* y programa de *Alimentación escolar*.

Hablar, entonces, de modernización democrática y de fortalecer la cohesión social implica cambios cuantitativos y cualitativos que, a la vez que generan infraestructura, producen crecimiento económico y propician el acceso a nuevas tecnologías, también crean las condiciones para constituir sujetos capaces de participar en forma plena y activa en la vida económica, política y social del país. Sujetos capaces de formar redes solidarias, de participar en la transformación consciente de su entorno, en fin, de construir ciudadanía.

EDITA

Secretaría General Iberoamericana

COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA EDICIÓN

Lucía Sala, consultora

DISEÑO

Subiela

PRODUCCIÓN

Ediciones El Viso

FOTOCOMPOSICIÓN

Cromotex, S.A.

IMPRESIÓN

Brizzolis, S.A.

ENCUADERNACIÓN

Encuadernación Ramos, S.A.

© Secretaría General Iberoamericana, 2006

Depósito legal: M-41323-2006



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana