

## **Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad**

**Wanda Engel Aduan**

### **POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA REGIÓN**

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe vive hoy una situación de absoluta disparidad entre la creciente demanda de políticas públicas dirigidas a los más pobres y la cantidad y calidad de tales políticas, así como entre el volumen de la inversión efectuada y los impactos obtenidos.

Al analizar las razones se advierte que la demanda ha crecido progresivamente en función del aumento de la pobreza –fruto de las profundas crisis financieras que afectaron a la región– y no tanto por la consolidación de una política social concebida como un derecho básico de ciudadanía.

#### **Recuadro 1**

En el ámbito global, las diferentes conferencias internacionales realizadas por iniciativa de las Naciones Unidas durante los años noventa configuraron una verdadera “década de los derechos” que se sintetizó en la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Si por un lado se acrecentó la demanda de programas dirigidos a los más pobres, por otro se constató un aumento considerable del gasto social en todos los países de la región. Como se puede verificar en el Gráfico 1, por lo menos tres países (Uruguay, Brasil y Argentina) presentaron en el año 2002 un nivel de inversión social por encima del 20% de su PIB.

Este aumento estuvo ligado a la presión ejercida por las organizaciones de la sociedad civil, así como a la consolidación del conocimiento sobre las consecuencias económicas, políticas y sociales desencadenadas por los altos niveles de pobreza y desigualdad. La correlación entre la pobreza y la desigualdad, las dificultades de lograr un crecimiento económico sostenible, los problemas de gobernabilidad y las crisis sociales –tráfico de drogas, violencia e inseguridad–, hicieron que ganara fuerza la idea de que era fundamental aumentar el volumen de inversión social.

Sin embargo, pese al aumento del gasto social, las crisis financieras y fiscales acabaron por generar recortes cíclicos de los presupuestos originales, dependiendo de la situación financiera de cada país. Además, la existencia de presupuestos rígidos –en los que un gran conjunto de partidas tienen destino predefinido– perjudicó la expansión de la oferta de nuevos servicios.

Otro serio problema en la oferta de servicios son las estructuras organizacionales de los gobiernos. Aquellas que favorecen la sectorización, el aislamiento y la distribución de cargos y ministerios entre los partidos políticos hacen que las políticas sean fragmentadas y que a menudo no se establezca siquiera una política de gobierno --menos aun de Estado-- en condiciones de continuidad y blindada de los posibles cambios de la administración gubernamental. Recuadro 2

La década de los años noventa fue también un período durante el cual se incrementó considerablemente la participación de las organizaciones de la sociedad civil, el empresariado y el voluntariado. Estos nuevos actores contribuyeron a aumentar la oferta y el acceso a servicios sociales en todos los países de la región.

Estudios sobre el volumen de recursos necesarios para garantizar un ingreso per cápita de dos dólares diarios para toda la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza muestran que para países de ingreso medio como Brasil, Argentina y Uruguay, bastaría con una proporción inferior al 5% del PIB. Dado que estos países están invirtiendo más del 20% de sus PIB en el área social, es imperativo preguntar cómo se invierten estos recursos y si efectivamente benefician a los pobres.

Si en los países pobres se puede identificar la carencia de recursos, sin duda en los países de ingreso medio sobresale el problema de la efectividad de las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad.

Resumiendo, se puede afirmar que existe ya una conciencia sobre la imperiosa necesidad de superar la pobreza y la desigualdad; que los pobres conocen cada vez más cuáles son sus derechos y demandan servicios sociales; que los gastos sociales y la oferta de servicios también aumentan, pero que los impactos parecen ser muy bajos frente al volumen de las inversiones realizadas.

Así pues, los países de la región enfrentan tres grandes desafíos: aumentar la eficiencia, la eficacia y la focalización de las políticas. Aumentar la *eficiencia* significa atender al mayor número posible de beneficiarios mejorando la calidad de las prestaciones con los recursos disponibles. Incrementar la *eficacia* significa hacer que los servicios permitan transformar las condiciones de vida de los beneficiarios, ofreciéndoles las oportunidades y los recursos necesarios para que superen su situación de pobreza.

Dado que la pobreza en la región ocurre en un contexto de extrema desigualdad, la efectividad depende de la *focalización* de estas políticas en los grupos más pobres, priorizando a los más afectados por todos los demás mecanismos de exclusión social ligados a la raza, el género, la edad y la localización geográfica, con el fin de disminuir los índices de desigualdad.

Ejemplos como los de México, Chile y Brasil, y los de países pobres altamente endeudados (PPAE), parecen indicar que las estrategias con enfoque integral que intentan enfrentar estos desafíos a través de un enfoque más holístico e intersectorial --esto es, que promueva la integración entre diversos niveles de gobierno, la participación de distintos actores sociales y la focalización de este conjunto de esfuerzos en los grupos poblacionales más pobres y excluidos-- podrían contribuir a aumentar la efectividad de las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad.

## CONCEPTOS BÁSICOS

### ¿Qué son las políticas integrales?

Las llamadas políticas integrales surgen de cinco principios básicos que orientan el diagnóstico, la concepción programática, los arreglos institucionales, el monitoreo y la evaluación.

*Principio de multidimensionalidad.* La concepción de pobreza como un fenómeno multidimensional que incluye aspectos humanos, sociales y económicos define la necesidad de un enfoque holístico e intersectorial que articule las políticas de estas áreas. Dado que a la pobreza se encuentran ligados incluso aspectos subjetivos como el fatalismo, el inmediatez y la ruptura del contrato social (lo cual se manifiesta en la práctica de actos ilegales), las políticas integrales deben utilizar metodologías que también promuevan cambios subjetivos en la forma como los pobres se representan a sí mismos y al mundo.

*Principio de focalización.* La existencia de un núcleo de extrema pobreza, o de alta vulnerabilidad al que difícilmente llegan las políticas universales de desarrollo humano, social y económico, indica la necesidad de crear programas focalizados de protección social. Una red de protección social, tanto para las familias vulnerables a las crisis macroeconómicas, sociales e idiosincráticas (enfermedad, desempleo), como para aquellas en situación de extrema pobreza, garantizaría las condiciones mínimas necesarias para iniciar un proceso de promoción. En este sentido, durante la década de los años noventa, países como México, Guatemala, Honduras y Brasil acumularon experiencia en la implementación de programas de transferencias condicionadas de recursos (el acceso al beneficio monetario depende del cumplimiento de responsabilidades ligadas a la educación y la salud) que serán analizados más adelante.

*Principio de los ciclos de vida.* La pobreza tiende a reproducirse intergeneracionalmente por medio de factores que afectan las posibilidades de desarrollo de los individuos en cada una de las etapas de su ciclo vital. Esto sugiere la necesidad de concebir y organizar los programas de acuerdo con las etapas del ciclo de vida, de forma tal que se neutralicen estos efectos y se garanticen oportunidades para el desarrollo pleno de los pobres.

*Principio de participación social.* Los factores responsables de la producción-reproducción de la pobreza se generan a partir de las relaciones sociales; por lo tanto es necesario aumentar el capital social de los pobres y fortalecer el tejido social forjando relaciones entre pobres y no pobres. De allí que la participación de diferentes actores sociales –organizaciones no gubernamentales, voluntariado, empresariado– integrados al esfuerzo de reducir los niveles de pobreza es tan importante como garantizar que los pobres desempeñen un papel protagónico.

*Principio de centralidad en la familia.* Uno de los espacios sociales más importantes de reproducción de la pobreza, pero también de su superación, parece ser la familia. Por ello es fundamental definir a la familia como unidad de acción, creando servicios de apoyo sociopsicológico, ofreciendo un conjunto integrado de servicios a sus diversos miembros, aumentando su grado de información y apoyando su proceso de superación de la pobreza a través de la promoción humana, social y económica.

Con base en estos principios se define una *política integral*, esto es, aquella que conjuga programas de generación de empleo e ingreso, desarrollo humano y social, y protección social, cuya implantación, monitoreo y evaluación se hace en forma *intersectorial* (diferentes sectores), *descentralizada* (diferentes niveles de gobierno), *participativa* (las tres ramas del poder público, organizaciones de la sociedad civil, empresas y voluntariado, y protagonismo de los pobres), y *focalizada* en las áreas del territorio donde se concentran la pobreza y las familias más pobres, dando prioridad a los grupos que sufren un alto grado de exclusión por región geográfica, género, raza, situación del jefe de familia (laboral, grado de escolaridad, salud, etc.).

Existen indicios de que una gestión como la anteriormente descrita puede producir efectos sinérgicos que aumenten el impacto de las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad.

### **¿Qué se va a integrar?**

#### ***Integración programática***

La concepción de la pobreza como fenómeno multidimensional define la necesidad de contar con un enfoque intersectorial para las políticas que buscan reducirla. Una pregunta básica sería entonces cómo concebir una ingeniería socioeconómica de carácter intersectorial que logre reducir la extrema pobreza y ofrezca condiciones mínimas de seguridad como primer paso de un proceso de promoción humana y social que posibilite la inserción de los pobres en el mundo económico, en tanto productores y beneficiarios de la riqueza generada. En síntesis, la cuestión es cómo establecer un camino desde la protección hacia el trabajo y la inclusión socioeconómica. Camino que pasa necesariamente por la construcción de una red de protección social; por la oferta, inserción y mantenimiento de un mayor número de pobres en programas de desarrollo humano; y por acciones en el campo del desarrollo social que fortalezcan a las organizaciones sociales de base. Esquema 1

## ***Redes de protección social***

Las denominadas redes de protección social son aquellas intervenciones públicas dirigidas a ayudar a individuos, familias y comunidades a manejar situaciones de riesgo social, económico u originados en fenómenos naturales, y a prestar apoyo a quienes se encuentran en situaciones de extrema pobreza.

De esta forma se considera que los sistemas de seguro y el seguro de desempleo, así como los mecanismos de subvención de gastos habitacionales, de transporte, salud y alimentación, hacen parte de una red de seguridad social, más allá de los beneficios de seguridad y asistenciales, y de los auxilios de emergencia. El nivel 1 está dirigido a proteger a las familias e individuos de choques estructurales e idiosincrásicos y a evitar que se paupericen. Este nivel está básicamente dirigido a los trabajadores formales urbanos. El nivel 2 se concentra en la extrema pobreza y busca garantizar patrones mínimos de ingreso y consumo, principalmente a los trabajadores informales de las áreas urbanas y rurales.

Estos dos niveles de redes de protección social podrían actuar de forma complementaria si el primer nivel funcionara como mecanismo de prevención para evitar que un mayor número de personas quede en situación de pobreza y el segundo nivel como el primer paso de un proceso para salir de ella.

Esquema 3

Ocurre que en la mayoría de los países de la región predominan los programas típicos del nivel 1. Sólo a partir de la última década, algunos países iniciaron el proceso de construcción de una red de protección social de nivel 2 volcada hacia los más pobres, en un intento por asegurar niveles mínimos de renta y consumo.

Al analizar los programas de este tipo, Paes de Barros y otros (2003) identifica, más allá del control de precios, diversas modalidades de transferencia de recursos que se diferencian en la forma (en especie, a través de cupones o en efectivo), el público destinatario (universal o focalizado) y la contrapartida (transferencias condicionadas o beneficios asistenciales no condicionados).

Las transferencias en especie (canastas de alimentos, materiales de construcción) constituyen una práctica antigua en el campo de la asistencia social. La primera iniciativa para sustituir la distribución en especie, de alto costo operacional y difícil control, se realizó utilizando cupones al estilo del programa americano de cupones de alimentos (*food stamps*). Los mayores defensores de la transferencia en especie a través de cupones (con restricciones sobre el tipo de bienes que los beneficiarios pueden adquirir) advierten sobre la posible mala utilización de los recursos transferidos, los cuales podrían emplearse en la compra de bebidas o en juego. Los datos empíricos han demostrado que este mecanismo no impide la existencia de un sistema de trueque, por medio del cual el recurso en especie o el cupón se pueden cambiar por aquellos ítems que se quieren evitar. Sin embargo, las evaluaciones realizadas en Campañas sobre programas de transferencias en efectivo muestran que las familias pobres aplican una gran racionalidad en el uso de los recursos financieros y que los invierten principalmente en alimentos y medicamentos.

Los primeros programas de beneficiarios focalizados de transferencia de dinero se dirigieron a las poblaciones más vulnerables. Un ejemplo de este tipo es el llamado Beneficio de Prestación Continuada creado en Brasil en 1996, el cual asegura un salario mínimo para los adultos mayores extremadamente pobres y portadores del virus de la inmunodeficiencia adquirida (VIH).

A partir de la segunda mitad de la década de los años noventa se comenzó a instituir programas de transferencia condicionada de recursos, una modalidad que se expandió rápidamente a varios países de la región. Recuadro 3

## ***Programas de transferencia condicionada de ingresos***

En la última década surgió en los países de América Latina un grupo de proyectos que buscaba aumentar el capital humano de las familias pobres, mediante la transferencia condicionada de recursos en efectivo. Son parte de este grupo los programas Oportunidades (México), Familias en Acción

(Colombia), Programa de Asignación Familiar (Honduras), Programa de Avance hacia la Educación y la Salud (Jamaica), Red de Protección Social (Nicaragua) y Beca Escuela (Brasil).

En lo fundamental, estos programas buscan aumentar las tasas de escolaridad y permanencia escolar, promover acciones preventivas de salud y ampliar las posibilidades de consumo de las familias para disminuir su inestabilidad. Casi todos ellos tienen dos componentes básicos: salud-nutrición y educación. El componente de educación consiste en condicionar la transferencia de recursos a la matrícula y permanencia de los niños en la escuela básica. Países como México, Colombia y Jamaica, que ya avanzaron en sus tasas de escolaridad en este nivel, están incluyendo en este beneficio a los jóvenes de escuela secundaria.

En su estudio sobre el impacto de los programas de transferencia condicionada de recursos en México, Brasil y Nicaragua, Rawlings y Rubio (2003) concluyeron que estas iniciativas efectivamente tienen un impacto positivo en el aumento de capital humano de las familias pobres beneficiadas. Existe clara evidencia del éxito en el incremento de las tasas de escolarización, en la expansión del acceso a servicios de prevención de salud y en el aumento del nivel de consumo de las familias. La transferencia directa de recursos a las madres –un sistema empleado por la mayoría de estos programas– mostró tener un efecto positivo tanto en la utilización de los recursos como en las relaciones de poder intrafamiliares.

Paes de Barros (2003) muestra que los programas de transferencia condicionada de recursos son útiles cuando la pobreza resulta de la falta de condiciones para que los pobres puedan utilizar los servicios existentes. En una situación de carencia de servicios, la garantía de ampliación de la oferta sería una precondition para su implantación. Para el autor, el valor de las transferencias se debe calcular en función del número de condicionalidades y de la dificultad para cumplirlas. Como se trata de programas focalizados, se necesitaría definir el mecanismo de focalización más adecuado, tema éste que se discutirá más adelante. El destinatario del beneficio podría ser un individuo o una familia. Dado que la mayoría de los programas de este tipo parte de la premisa de que el principal espacio de reproducción-superación de la pobreza es la familia, es ésta la que está siendo utilizada mayoritariamente como unidad destinataria. A partir de allí se plantea la necesidad de prever valores diferenciados de beneficios en función de las características de las familias. Asimismo, el monto podría variar en función del grado de pobreza, de la raza, y del número o presencia de niños, adultos mayores o portadores del VIH/SIDA. De acuerdo con las condiciones, podrían estimarse valores diferenciales por la presencia de jóvenes en la escuela secundaria, especialmente de mujeres, como en el caso de México.

Uno de los grandes desafíos de este tipo de programas es el monitoreo de las condiciones y del proceso de entrada y salida del mismo. Su carácter intersectorial implica que esta tarea esté a cargo de diferentes órganos, lo que exige la creación de un sistema unificado de información sobre las familias y el cumplimiento de sus responsabilidades. Estas iniciativas han utilizado distintas formas de transferencia, como cupones bancarios o entrega directa de efectivo.

Casos como el de Brasil parecen demostrar que la transferencia de recursos financieros a las familias más pobres aumenta su poder de consumo. Con ello se ha logrado que las regiones más deprimidas económicamente, donde se concentran estas familias, incrementen su producción local de bienes y servicios, lo que a su vez aumenta las posibilidades de trabajo y empleo y, en consecuencia, el recaudo fiscal, creando así un círculo virtuoso de crecimiento económico local. Recuadro 4

A pesar de que sus costos iniciales son más elevados, la transferencia directa a través de una tarjeta bancaria magnética parece tener costos operacionales más bajos en el mediano y largo plazo, además de simplificar enormemente la logística de las transacciones. La implantación de este mecanismo puede ser un camino a seguir para cualquier otro tipo de programa de protección social, incluidos seguros, subvenciones, beneficios o auxilios de emergencia focalizados para las familias más pobres. También puede utilizarse para acceder a microcrédito.

El gran desafío de las redes de protección social es evitar la dependencia. En la medida en que se trata de programas focalizados para los más pobres, existe el peligro de crear incentivos negativos que induzcan a las familias a frenar su proceso de promoción o a ocultar sus avances con el fin de que no se las retire del programa o se les disminuyan los beneficios. Entre las tentativas de enfrentar este problema figura la elaboración de un plan de promoción para cada familia (con un tiempo determinado de permanencia, identificación y oferta de recursos y oportunidades necesarias para la superación de la pobreza) sobre la base de un pacto en el cual se definen las responsabilidades tanto de la familia como del Estado, y la creación de un sistema de seguimiento y evaluación del cumplimiento de este plan, de manera que se llegue finalmente a la salida.

La puerta de salida de estos programas es la inclusión de los miembros adultos de estas familias en el mercado de trabajo, preferentemente en el sector formal, lo que les garantizaría su autonomía financiera y el acceso a la red de protección social. El camino del beneficio asistencial o condicionado al crédito debe ser trazado y cumplido por la familia y por el Estado. Un ejemplo de utilización de esta estrategia es el programa Chile Solidario, el cual se describirá más adelante.

### ***Programas de desarrollo humano***

La idea básica de las iniciativas de transferencia condicionada de recursos consiste en integrar programas de protección social que buscan garantizar niveles mínimos de ingresos, con programas de desarrollo humano que proporcionan las condiciones necesarias para superar la pobreza en el largo plazo.

Concebir la protección social como primer paso de un proceso para salir de la pobreza implica articular los programas y servicios que buscan aumentar el capital humano de los diferentes miembros de las familias pobres a través de los siguientes mecanismos, entre otros: (i) transferencia condicionada de ingresos, (ii) orientación a la demanda, (iii) acceso a la oferta y (iv) priorización de la atención. Asimismo, es fundamental que se garantice no sólo la oferta de servicios, principalmente en las áreas de educación y salud, sino que además se preste orientación sobre cómo ingresar en ellos y se creen condiciones de acceso prioritario a los mismos.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que, además de contar con programas que logren mantener condiciones satisfactorias de salud y ofrezcan oportunidades de desarrollo a través de una educación de calidad, se debe garantizar el acceso a actividades deportivas, culturales, de entretenimiento y convivencia comunitaria, fundamentales para el equilibrio físico y psicológico de los individuos.

En términos generales, en el área de salud deberían incluirse programas de atención primaria a las familias pobres como Salud para la Familia (Brasil) y Médicos de Familia (Cuba); de salud para la mujer (salud reproductiva, universalización del cuidado prenatal, disminución de la mortalidad materna); de disminución de la mortalidad infantil y de salud adolescente (embarazo precoz, drogadicción, enfermedades de transmisión sexual); y de salud para la tercera edad. Una buena salud depende fundamentalmente de las condiciones habitacionales y de un medio ambiente sano, lo cual requiere de programas de vivienda e infraestructura urbana, regularización de la tenencia de la tierra, mejoras habitacionales, instalación de agua potable, recolección de residuos, reforestación, etc.

En el área de educación se debería garantizar la existencia de programas de atención a la primera infancia, acceso y permanencia en los diferentes niveles de la enseñanza básica, alfabetización de jóvenes y adultos, enseñanza suplementaria y programas después de la jornada regular en los países sin planteles educativos con horario integral. Para enfrentar el problema del “apartheid digital” que afecta a los más pobres, es de vital importancia incluir la posibilidad del acceso a la informática para los diferentes grupos y niveles de enseñanza.

También sería indispensable tomar medidas para aumentar la calidad de la educación que se ofrece a los pobres, a través de la mejora de la infraestructura escolar, de programas de incentivos

salariales y capacitación docente, así como de perfeccionamiento de la gestión escolar. Cuando hablamos del aumento de la calidad de la educación, no nos estamos refiriendo apenas al mejoramiento de las disciplinas formales, sino también a una educación en sentido lato, esto es, dirigida a la construcción de un conjunto de conocimientos, valores y significados (representación simbólica) que pueda servir de base a un proceso pleno de promoción humana. Así, una educación de calidad al servicio de la superación de la pobreza debería estar intencionalmente encauzada a que los pobres construyan una visión positiva de sí mismos y de su identidad cultural.

En el ámbito de la cultura --fundamental en un proceso de construcción y valoración de la identidad cultural--, deberían llevarse a cabo acciones de apoyo a las diferentes formas de producción cultural de las comunidades pobres, así como garantizar el acceso a los bienes culturales más universales para ampliar la visión del mundo de la población pobre. En este sentido, en un proceso de promoción social sería de gran valor crear las condiciones para que los pobres puedan salir de su universo geográfico y simbólico hacia otros horizontes.

El acceso a actividades deportivas, si bien es importante en cualquier etapa del ciclo de vida, se torna fundamental cuando se trata de jóvenes pobres. Además de representar una posibilidad real de ascenso social, los deportes son instrumentos fundamentales en la construcción del sistema normativo. El acceso a equipamiento deportivo, la creación de escuelas de entrenamiento y la profesionalización de los más talentosos serían parte sustancial de las estrategias de superación de la pobreza y disminución de la violencia. Una experiencia exitosa en este sentido es el programa Deporte Nocturno para jóvenes de comunidades pobres de Brasil.

No se puede olvidar que el desarrollo humano se inicia a partir de la propia formalización de la existencia del sujeto. Así, la obtención de documentos de identidad constituye el primer paso en el proceso de construcción de ciudadanía. Países como Brasil, México y Costa Rica están llevando a cabo programas de expedición de documentos para la población pobre, como prerequisite para la inserción en programas de protección social. Recuadro 5

### ***Programas de desarrollo social***

Según el principio de participación, si los factores responsables de la producción-reproducción de la pobreza se originan en las relaciones sociales, se necesitaría promover transformaciones en la dinámica de tales relaciones a través del aumento del capital social de los pobres y del fortalecimiento del tejido social, forjando relaciones entre pobres y no pobres. De allí la importancia de poner en marcha acciones de apoyo a la participación de diferentes actores sociales (organizaciones no gubernamentales, voluntariado, empresariado), además del fortalecimiento de organizaciones de base, en aras de garantizarles un papel protagónico. Las políticas de fortalecimiento de ONG existentes y de apoyo a la creación de organizaciones de base, incluyendo programas de capacitación, desarrollo institucional y financiamiento de proyectos, son ejemplos en este sentido.

Pero sucede que la distribución geográfica de las ONG tampoco es equitativa. La presencia de estos actores sociales se concentra en las grandes ciudades, donde la pobreza y la riqueza están más próximas. A medida que los cinturones de pobreza se distancian del centro, la actuación de las ONG es más reducida. Por ello, sería fundamental incrementar el dinamismo social en estas áreas más pobres, a través de la identificación y apoyo de prácticas organizacionales informales, capacitación y apoyo a líderes locales y formación de nuevos líderes en programas dirigidos principalmente a los jóvenes. Recuadro 6

Además de las organizaciones no gubernamentales, hay que tener en cuenta la importancia de otras formas asociativas de carácter profesional, político o religioso que contribuyen a la creación de un ambiente social y económico favorable para la superación de la pobreza.

No se pueden desconocer tampoco las acciones de apoyo a las familias como células madre del tejido social y principal institución de protección social. En este sentido son de enorme importancia los

programas de la siguiente naturaleza: (i) apoyo psicosocial a las familias; (ii) acciones socioeducativas presenciales y a través de medios de comunicación masiva; (iii) instituciones de atención diurna para adultos mayores que garanticen las condiciones para el mantenimiento del vínculo familiar; (iv) apoyo financiero a las familias para evitar la internación de los miembros que necesitan atención especial. Es importante señalar que en Brasil los programas de mantenimiento de vínculos familiares son en promedio tres veces más baratos que los programas de internación.

Tan importante como crear y fortalecer las organizaciones sociales de los pobres es implementar acciones que permitan la integración social de los pobres con los más favorecidos, siendo éste un desafío para la disminución de la pobreza y al aumento de la cohesión social. En este sentido sobresalen los programas que incentivan y apoyan el voluntariado y la responsabilidad social empresarial.

Una alternativa programática con impactos positivos parece ser la creación de centros de voluntariado encargados de promover la cultura de la ayuda, de reclutar y capacitar voluntarios y organizaciones receptoras, encaminar voluntarios hacia instituciones, acompañar y evaluar sus contribuciones y crear estrategias de reconocimiento público de tales contribuciones.

La ampliación de la responsabilidad social del empresariado se viene promoviendo a través de acciones de fiscalización y sanción de aquellas empresas que demuestren falta de responsabilidad ecológica y social, así como de incentivos fiscales y simbólicos para aquellas compañías que presenten altos niveles de responsabilidad en estos campos. En muchos países existen políticas de incentivos fiscales para personas o empresas que contribuyen financieramente a los programas de reducción de la pobreza. Otra medida que se viene utilizando es el otorgamiento de menciones de honor, como diplomas y otros símbolos de reconocimientos tipo “sello de garantía”, los cuales contribuyen a construir una imagen pública positiva de las empresas, además de que pueden ser utilizados por éstas como un elemento diferenciador para motivar el consumo de sus productos.

### ***Programas de desarrollo económico***

La pregunta sobre cómo superar la pobreza debería comenzar por indagar acerca de cómo promover la inclusión económica de los pobres en tanto productores y beneficiarios de la riqueza generada. La búsqueda de respuestas lleva a constatar que la superación de la extrema pobreza requiere comenzar por la instalación de una red de protección social que ofrezca condiciones mínimas de ingreso y consumo, como primer paso en un proceso de promoción. Sería necesario garantizar condiciones de pleno desarrollo humano a través de políticas eficaces de salud, educación, vivienda, deporte, cultura y entretenimiento. También sería fundamental fortalecer a las organizaciones sociales de los pobres e incrementar la cohesión estrechando las relaciones entre pobres y no pobres, con el fin de propiciar la transformación de las relaciones sociales que han sido responsables de la producción-reproducción de la pobreza y la desigualdad. Todo ello para garantizar que existan las condiciones y capacidades que permitan el pleno aprovechamiento de las oportunidades económicas.

Se llega finalmente a constatar la necesidad de crear y ampliar las oportunidades económicas de los pobres como una política de desarrollo en los campos macro y microeconómico. Así, las estrategias integrales nacionales deben incluir políticas macroeconómicas de estabilidad fiscal, control de la inflación, crecimiento económico y generación de empleo. Por otro lado, en los niveles micro se debe hacer hincapié en políticas de capacitación profesional, organización y apoyo a cooperativas y microempresas, asesoría técnica, apoyo a la comercialización de bienes y servicios, y acceso al microcrédito.

Es importante que se tome conciencia sobre la necesidad de modificar el entorno jurídico, pues en muchos casos éste representa una verdadera barrera para las políticas de generación de empleo, formalización de vínculos de trabajo, creación y formalización de cooperativas y pequeñas empresas, y acceso a crédito. En la mayoría de los países, el microcrédito aún está vedado a personas

extremadamente pobres que no consiguen cumplir con las múltiples exigencias que los programas plantean, en especial en lo que atañe a las garantías formales. Establecer un puente entre la transferencia directa de renta y el microcrédito continúa siendo un gran desafío. En Brasil se abrió, a través del Proyecto Alborada, una línea de crédito que permitía el repago una vez que fuera realizada la primera operación de venta de los bienes o servicios producidos. De la misma manera, el prestatario podía pagar la primera operación a través de la prestación de servicios de valor equivalente en escuelas y hospitales públicos.

Así, es importante que las políticas integrales incluyan programas de desarrollo económico que permitan construir una puerta de salida de la situación de pobreza a través de la autonomía financiera de las familias.

### **Integración institucional: diferentes niveles**

Durante la década de los años noventa se consolidó una propuesta de descentralización de las políticas sociales basada en la premisa de que el nivel local tenía mejor conocimiento de las características y necesidades de los pobres, mayor poder de convocatoria y de movilización de recursos locales, y mejores condiciones para la participación de amplios sectores –especialmente de los propios pobres– en el diseño, implementación y control social de tales políticas.

De esta manera, le correspondería al nivel central identificar las grandes líneas políticas y programáticas, aportar una parte del financiamiento (para propiciar equidad) y el montaje de sistemas únicos de datos que posibilitaran la realización de diagnósticos y la implantación de sistemas de monitoreo y evaluación. El nivel intermedio se encargaría de funciones idénticas a las del nivel central pero en el ámbito de su administración, y sería responsable de la ejecución directa de programas de articulación intermunicipal. Entre tanto, el ejecutor por excelencia de las políticas y programas en las propuestas sería el nivel local.

Sin embargo, en los mismos países en que se lleva a cabo el proceso de descentralización, esta división de funciones no se verifica en la práctica. El gran valor político de asumir la gestión de un programa da origen a que todos los niveles ejecuten programas de forma independiente, paralela y a veces competitiva.

Se requiere entonces que las políticas integrales creen mecanismos de articulación y estructuras organizacionales que permitan la compaginación de diferentes niveles de gobierno en lo que concierne a la concepción, implantación, financiamiento, monitoreo y evaluación de los programas de reducción de la pobreza.

Tal vez sea éste el tipo de integración que requiera de mayor habilidad política en el uso de estrategias de carácter suprapartidario, especialmente cuando los diferentes niveles de gobierno están bajo la conducción de partidos políticos distintos y, en la mayoría de los casos, antagónicos.

A pesar de las dificultades, es crucial buscar una forma de favorecer la integración institucional, incluyendo la clara definición de los papeles y responsabilidades en la implantación de estructuras organizacionales integradoras (analizadas en la sección sobre Integración Programática) y la creación de un entorno jurídico que regule su funcionamiento.

Con la integración institucional se espera el aumento del impacto a través de: (i) la complementariedad de los roles en los procesos de planificación, financiamiento, ejecución y evaluación; ii) la creación de sistemas únicos de información sobre beneficiarios, servicios y programas; y (iii) la identificación, organización, integración y racionalización de la oferta de servicios para los pobres.

## **Integración de diferentes actores sociales: la participación ciudadana**

A partir de la difusión de la teoría de la marginalidad en la década de los años sesenta, la cuestión de la participación tanto activa (formulación de ideas, decisiones políticas), como pasiva (beneficios y servicios) se convirtió en un punto central de las propuestas de inclusión social y de reducción de la pobreza y la desigualdad. En las décadas siguientes la participación adquirió su “cédula de ciudadanía”. De esta manera se reafirma la idea de que las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad deben incluir necesariamente un componente de participación ciudadana con los siguientes fines: (i) garantizar los derechos de los más excluidos; (ii) posibilitar, a través del ejercicio de un papel protagónico, el empoderamiento de los más pobres; (iii) propiciar la atención de las necesidades reales de los beneficiarios; (iv) incrementar la transparencia en el uso de los recursos; (v) aumentar el control social; (vi) reforzar la cohesión social estrechando las relaciones entre pobres y no pobres; y (vii) crear efectos sinérgicos a través de la acción de actores sociales con recursos y capacidades.

Los países están incrementando las formas de participación activa a través de la creación de consejos y foros en diferentes niveles. En esta línea se destacan las experiencias de participación de los más pobres también en la ejecución de servicios de conservación ambiental, recolección de residuos, salud preventiva, educación infantil, y acciones culturales y deportivas. Un buen ejemplo es el Programa de Agentes Comunitarios de Salud de Brasil, el cual emplea 120.000 profesionales residentes en los cinturones de pobreza. Este tipo de participación representa una importante fuente de empleo para los más pobres y un factor de impacto de los programas de reducción de la pobreza.

En cuanto a la participación de los no pobres en estas políticas, en general a través de acciones voluntarias y de responsabilidad de las empresas, se constata un incremento de iniciativas en muchos países de la región, especialmente en el Cono Sur. Este tipo de participación social ha demostrado ser un medio importante de aporte de recursos humanos y financieros a los programas de reducción de la pobreza, y un camino estratégico para aumentar la cohesión social, en la medida en que posibilita una nueva forma de relación entre pobres y no pobres diferente de los vínculos tradicionales establecidos entre grupos antagónicos dentro del mundo laboral.

Los críticos de las propuestas de participación recalcan las dificultades de la implementación de los modelos participativos, pues retardan los procesos de toma de decisiones, disminuyendo así el impacto de las acciones. Sugieren que muchas veces la participación es apenas un ejercicio político sin efecto sobre las decisiones fundamentales. Otro motivo de objeción radica en que las llamadas organizaciones de la sociedad civil, en nombre de una supuesta representatividad, defienden intereses particulares por encima del bien común.

Lo que no se controvierte es la importancia de la participación en el ejercicio del control social, de su impacto en el empoderamiento de los más pobres y de los efectos sinérgicos que podrían sobrevenir como resultado de la contribución de los diferentes actores sociales.

Se espera que a través de la integración social se logre articular las posibilidades de cobertura de los gobiernos, la proximidad con los problemas y la agilidad de la sociedad civil, con la disponibilidad y el compromiso de los voluntarios y la competencia gerencial del empresariado. Un producto de esta suma de competencias y voluntades será el incremento de la oferta de servicios y la posibilidad de construir una verdadera política de Estado que vaya más allá de las tradicionales políticas de gobierno.

De todos modos, el efecto más importante de la participación será la posibilidad concreta de involucrar a los pobres en su propio proceso de superar su condición. Ciertamente las políticas y programas pueden ofrecer los instrumentos, pero el proceso de promoción humana, social y económica sólo se hará a partir de los propios sujetos sumergidos en la situación de pobreza.

## ¿Para qué focalizar?

Una de las cuestiones que mayor polémica ha desatado actualmente en los países de la región es el tema de la universalización versus la focalización de las políticas sociales.

Las propuestas de focalización no se refieren a las políticas sociales de carácter universal como educación y salud. En estos casos, la discusión se centra en los criterios de priorización en el uso de los recursos o en la adopción de las llamadas medidas de acción afirmativa.

Es claro que priorizar no significa excluir, aunque la asignación de los recursos, principalmente cuando éstos son escasos, debe reflejar prioridades políticas y, si existe una agenda de gobierno de reducción de pobreza y desigualdad, deben privilegiarse aquellos servicios y programas que logren promover el desarrollo de quienes se encuentran en esta condición.

Entre las políticas orientadas específicamente a reducir la pobreza y la desigualdad, Paes de Barros y Carvalho (2004) distinguen dos categorías de focalización: una débil, que se propone apenas priorizar a los más pobres, y una fuerte, que define la atención exclusiva de la población localizada por debajo de una determinada línea de pobreza.

La focalización débil implicaría organizar una “fila” en orden descendente de situación de pobreza y atender a tantos como sea posible en función de los recursos existentes. La universalización de la atención para todos aquellos que la necesitan se obtendría progresivamente, a medida que aumentan los recursos y van saliendo beneficiarios.

En la focalización fuerte se define un grupo destinatario y se sitúa a todos los demás por fuera del programa. En este caso, las fallas de focalización pueden representar serios problemas con relación al impacto.

Los críticos de la focalización, principalmente del segundo tipo, esgrimen dos argumentos primordiales: la universalización del derecho a la protección social y el derecho a la privacidad.

Los defensores del derecho a la protección señalan que la focalización en la extrema pobreza excluye a los moderadamente pobres y a los nuevos pobres, de manera que no contribuye a evitar el aumento de la pobreza. Arguyen además que los grupos medios no atendidos tienden a romper el pacto social y a afectar la gobernabilidad. También resaltan que, en caso de mejorar los resultados, habría que atender a los grupos medianamente pobres una vez los impactos fueran más rápidos y a menor costo.

Los que defienden el derecho a la privacidad arguyen que los procesos de focalización exigen niveles de caracterización de las familias pobres y que éstos representan una verdadera invasión de la privacidad.

Por otro lado, en casos como el de Chile, que apuntan a una exitosa política social de carácter universal, se constata la existencia de un contingente de aproximadamente 250.000 personas que no han sido alcanzadas por estas políticas. En otros países de la región, la diferencia en la calidad de los servicios universales ofrecidos a los pobres es tan grande que realmente no garantiza el derecho a la igualdad de oportunidades.

Los enormes índices de pobreza y desigualdad de la región han demostrado que ni el mercado ni la oferta de políticas universales han conseguido ofrecer una efectiva igualdad de oportunidades. En una situación de desigualdad, la búsqueda de la equidad pasa por la decisión política de priorizar a los más carentes de oportunidades. En la disputa entre David y Goliat, la supuesta neutralidad de las acciones universales tiende necesariamente a beneficiar a Goliat.

Tal vez debería preguntársele a los pobres qué es más importante para ellos: ¿proteger su privacidad o tener acceso a oportunidades que les permitan superar la pobreza?

En cuanto a los estratos medios, muchos países construyeron históricamente una red de protección social para los trabajadores formales. De esta manera, una parte de su población goza de derechos de protección social. El dilema actual consiste en definir cómo garantizarle a toda la sociedad una disminución de los niveles de desigualdad y de los problemas sociales, políticos y económicos que de ellos se derivan. Allí la focalización se torna fundamental.

Para los países que adoptaron esta perspectiva persiste la cuestión de cómo hacerlo. ¿Cómo identificar los grupos destinatarios para los diferentes grados de prioridades? ¿Cuáles son los mecanismos de focalización? Recuadro 7

El proceso de identificación de universos focales pasa normalmente por dos etapas: la focalización geográfica o territorial y la focalización en las unidades familiares.

### ***Focalización geográfica***

La identificación de áreas de focalización exige un proceso de medición geográfica de la pobreza. Los programas integrales conciben la pobreza como un fenómeno multidimensional no pueden basarse sólo en indicadores económicos. Es por ello que algunos países están utilizando indicadores sintéticos. En Brasil, el Proyecto Alborada empleó el IDH para identificar estados, microrregiones y municipios-foco; creó así una escala de prioridades partiendo de los menores niveles de IDH.

Otros países de la región han adoptado los indicadores sintéticos que consideran más apropiados para el tipo de política que desarrollan. En el caso de México, la focalización geográfica del programa Oportunidades se realizó a partir del índice de marginalidad (que se describe hacia el final de este estudio). Estos indicadores sintéticos se aplican cuando la focalización se hace por regiones geográficas.

### ***Focalización en unidades familiares***

En la región existe un conocimiento muy incompleto sobre quiénes son las familias pobres, sus características básicas y sus principales demandas. Es evidente que la definición de quién es pobre depende de que se establezca una línea de pobreza absoluta, lo que en la práctica se convierte en una de las tareas más complejas. Históricamente se ha utilizado el método de configurar una canasta básica de alimentos que satisfaga las necesidades nutricionales mínimas de una persona, teniendo en cuenta los hábitos de consumo de cada región. Su costo se calcula con base en los precios relativos de los alimentos que la componen. El valor de la canasta, más los gastos básicos de salud, educación, vivienda y transporte, definen la llamada “línea de pobreza”.

Los organismos internacionales utilizan el patrón del ingreso familiar per cápita de un dólar diario para identificar la situación de extrema pobreza o indigencia, y de dos dólares diarios para la condición de pobreza. La adopción de esta línea tiene la ventaja de que permite hacer comparaciones internacionales. El problema radica en que el método de la línea de pobreza contempla apenas la dimensión del ingreso, sin dar cuenta de la visión multidimensional. Como la mayoría de la población pobre trabaja en la informalidad y percibe un ingreso extremadamente fluctuante, se torna muy difícil utilizar sólo este criterio.

En el intento por reflejar la multidimensionalidad de este fenómeno, surge el método de las necesidades básicas insatisfechas a través del cual se establece un conjunto de indicadores ligados al ingreso familiar, la asistencia a la escuela, el acceso a servicios de salud y condiciones de vivienda; se define un patrón mínimo y se consideran pobres todas las familias que se encuentran por debajo del patrón establecido en por lo menos una de esas necesidades básicas.

Estos métodos utilizan datos censales de las encuestas de hogares y son importantes para dimensionar el problema, aunque resultan insuficientes cuando se trata de políticas focalizadas de reducción de pobreza y desigualdad. En estos casos es necesario no sólo cuantificar a las familias pobres, sino identificarlas y caracterizarlas. En otras palabras, es preciso definir cuántos son los pobres, quiénes son, dónde viven y cuáles son sus necesidades, aspiraciones y dificultades.

La tarea de identificar y caracterizar a las familias pobres requiere, por tanto, de instrumentos que sean construidos y aplicados con esta finalidad específica y que inevitablemente invaden la privacidad de las familias.

Frente a la necesidad de focalizar la atención médica subsidiada en los más pobres, Colombia implantó, hace cerca de diez años, el Sistema de Identificación y Clasificación de Beneficiarios Potenciales de los Programas Sociales (Sisben). El sistema utiliza el método de las visitas domiciliarias, a pesar de su alto costo y del tiempo que demanda su aplicación. Se busca así garantizar un alto estándar de confiabilidad, por tratarse de una prestación de alto valor económico.

En el caso de Brasil, dada la existencia de ese enorme contingente de aproximadamente once millones de familias en situación de pobreza, se optó por una modalidad diferente denominada Registro Único de Familias Pobres. Se trata de un registro autoadministrado, construido sobre la responsabilidad de la gestión municipal, el cual, con base en el número de pobres del municipio y según los datos censales, identifica a las familias y las registra. Es un método más barato y rápido, pero está sujeto a un gran margen de error.

De todas maneras, cualquiera que sea el método adoptado, un proceso de identificación y caracterización de familias pobres tiene que contar con diferentes mecanismos de control social para su perfeccionamiento. Entre las opciones que se han propuesto figuran someter la lista de familias registradas a la revisión de los consejos existentes en el ámbito local, publicar los listados, crear canales institucionales para las denuncias e incentivar la participación de los medios de comunicación masiva en la divulgación de información. De cualquier forma, ésta será siempre una focalización general y exigirá estrategias de fiscalización detalladas.

## **IMPLANTACIÓN DE POLÍTICAS INTEGRALES**

### **¿Cómo integrar, incrementar la participación y focalizar?**

Integrar los diferentes sectores, niveles de gobierno y actores sociales en función de un programa que ofrezca a los más pobres acciones focalizadas y orientadas a la protección social y al desarrollo humano, social y económico, y que garantice las oportunidades necesarias para que superen su situación no es tarea simple.

Para concretar políticas integrales, es necesario poner en marcha estrategias catalizadoras, capaces de articular, integrar y racionalizar los esfuerzos en función de metas y objetivos comunes, y que a la vez potencien y focalicen las acciones en busca de una mayor eficiencia y eficacia en los procesos encaminados a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Estas estrategias de aumento de la efectividad se basan en: (i) objetivos y metas pactados, (ii) territorios con identidades socioculturales específicas, y (iii) unidades familiares.

En el primer grupo podrían incluirse los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y las agendas sociales. Entre las estrategias de base territorial se encuentran las experiencias de desarrollo local integrado y sostenible y los programas de desarrollo comunitario. Las estrategias basadas en las familias como unidades de acción incluyen la perspectiva de los ciclos de vida y los programas de apoyo a las familias.

### **Estrategias con base en objetivos y metas pactados**

A pesar de que todos los tipos de estrategias integrales se basan en objetivos y metas pactados, existe un grupo que tiene su referente en grandes unidades territoriales y su elemento catalizador en un conjunto de metas acordadas. El referente puede ser mundial, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); originarse en un país, como las estrategias nacionales de reducción de la pobreza; o establecerse en el ámbito subnacional o de una gran ciudad, como en el caso de las agendas sociales.

Esquema 3

## ***Objetivos de Desarrollo del Milenio***

En septiembre de 2000, con ocasión de la 55 Asamblea General de las Naciones Unidas, 189 países del mundo se comprometieron con la Declaración del Milenio, a través de la cual se busca alcanzar una serie de objetivos y metas concretos para el año 2015, con base en los resultados de las conferencias mundiales de los años noventa. El Banco Mundial, el FMI, la OCDE y la ONU adoptaron estos objetivos como marco común para sus políticas y programas.

En septiembre de 2001, estos compromisos se precisaron en ocho objetivos, 18 metas y 48 indicadores, los cuales contribuirán a las tareas de monitoreo y evaluación. Los objetivos definidos son: (i) erradicar la pobreza y el hambre; (ii) universalizar la enseñanza primaria; (iii) promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; (iv) reducir la mortalidad infantil; (v) mejorar la salud materna; (vi) combatir el SIDA, el paludismo y otras enfermedades graves; (vii) garantizar la sostenibilidad ambiental; y (viii) fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Alcanzar estos objetivos, absolutamente estratégicos desde el punto de vista ético, social y económico, dependerá no sólo de la aceleración del crecimiento, sino de la formulación de estrategias en el campo de las políticas públicas que permitan aumentar los impactos de los esfuerzos realizados.

Para ello será necesario que los esfuerzos dirigidos a cumplir las metas estén asociados a estrategias nacionales de reducción de la pobreza y la desigualdad, adecuando de esta manera los compromisos globales al nivel de desarrollo, necesidades y condiciones específicas de cada país.

Desde el momento mismo de su lanzamiento, los ODM se convirtieron en un marco de referencia internacional. Se constituyen así en un valioso instrumento para mejorar la coordinación de los diferentes organismos de financiamiento internacional, y para orientar el monitoreo sistemático y transparente de los resultados de las políticas públicas formuladas en cada país con esa finalidad.

## ***Estrategias nacionales de reducción de la pobreza***

Las estrategias nacionales de reducción de la pobreza son propuestas de alcance nacional a través de las cuales se busca crear, implementar y evaluar un plan pautado de reducción de la pobreza y la desigualdad.

En 1996, por iniciativa de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se firmó un acuerdo para ayudar a los países pobres y altamente endeudados (HIPC por sus siglas en inglés) a reducir y mejorar las negociaciones de sus deudas externas. Este acuerdo propugnaba porque los países elaboraran estrategias de reducción de la pobreza (ERP) con el apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales. Después de tres años, cuando los países demostraran avances en sus ERP --también conocidas como *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*--, podrían solicitar un primer alivio de su deuda, que sólo sería totalmente renegociada después de la aplicación de la ERP. El número total de ERP en trance de implementación antes de que finalizara el año 2003 sumaba 32 en un número igual de países, de los cuales 18 ya estaban en la segunda fase, entre ellos Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua.

Las ERP tienen cuatro elementos principales: (i) diagnóstico, (ii) concepción del proceso participativo, (iii) definición de un plan de acciones prioritarias y (iv) establecimiento de metas.

El diagnóstico debe presentar un análisis integral de la situación de pobreza y desigualdad y de sus determinantes, así como de los principales obstáculos para superarlas. Cada país debe tener claridad sobre: (i) la suficiencia y confiabilidad de los datos disponibles, (ii) la naturaleza de los factores determinantes de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad, y (iii) los factores de orden económico, social e institucional que dificultan la implementación de las propuestas de reducción de la pobreza. También debe contener un análisis de las políticas vigentes en función de la eficiencia, eficacia, equidad y efectividad de la gestión, y de las condiciones de administración.

El proceso participativo debe pensarse desde la dimensión interna de los gobiernos y en relación con las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo defensores de derechos de grupos víctimas de la exclusión, instituciones universitarias y de investigación, sector privado, sindicatos y organismos internacionales, pero principalmente con los pobres y sus representantes. Debe proponer también un plan de comunicación que garantice que los resultados del proceso de participación serán incluidos en los contenidos de la ERP.

El plan de acciones prioritarias debe contener estrategias apropiadas y viables, surgidas del diagnóstico de las demandas y de las acciones ya existentes, y ser compatible con los recursos y capacidades institucionales. Es obligatorio que incluya políticas sociales, macroeconómicas, de infraestructura y ambientales, así como los cambios necesarios en el ámbito legal y las medidas de perfeccionamiento de la gestión. Su método de financiamiento debe ser verosímil y ejecutable.

En el programa de metas se deben definir objetivos y medios de largo plazo, así como indicadores de progreso y metas anuales. Éstas deben ser factibles, ejecutables y compatibles con los recursos disponibles y con las condiciones de seguimiento y evaluación. Asimismo deben captar las desigualdades sociales, de género, regionales y étnicas. Se requiere que el sistema de monitoreo sea adecuado y sostenible, y que contemple métodos participativos.

En resumen, las ERP deben elaborarse a partir del concepto de desarrollo integral, según el cual las políticas macro y microeconómicas están articuladas con las políticas sociales en el proceso participativo de elaboración de un plan de acciones estratégicas a través del cual se logre impulsar el crecimiento económico y disminuir los niveles de pobreza y desigualdad. Promover el desarrollo integral (económico, social y humano) con justicia social y preservación del medio ambiente exige igualmente un esfuerzo conjunto de las diferentes esferas de poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los distintos sectores y niveles de gobierno, y de los diversos tipos de organizaciones de la sociedad civil (empresariales, no gubernamentales, sindicatos, iglesias, universidades, etc.), congregados todos en torno a un plan de acciones estratégicas concebido, implementado, monitoreado y evaluado en forma participativa.

El análisis elaborado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (2003) sobre 14 países en vías de implantar sus ERP revela tendencias interesantes. En relación con el desempeño de las diferentes esferas de poder, el estudio muestra que, en la mayoría de los países, las ERP se desarrollan en forma paralela a los planes de gobierno e involucran escasamente a los otros poderes, especialmente al Legislativo. Existe una recurrente dificultad de cooperación interministerial, incluso por parte de los ministerios de finanzas, lo que hace que los vínculos entre las acciones prioritarias puntualizadas en las ERP y las definiciones presupuestales sean débiles. Más aún, los cambios de gobierno por lo general implican rupturas en el proceso, de donde se deduce que las ERP no se han constituido en verdaderas políticas de Estado.

En cuanto al proceso participativo, los datos señalan que la participación ha venido creciendo sin que se consiga probar que sus efectos benéficos significan una mayor vinculación de la gente con las propuestas generadas. Entre tanto, existen indicios de que la participación sí ha sido responsable de una mayor transparencia, principalmente en el uso de los recursos. Las opiniones en este sentido señalan que las ONG se destacan más por las críticas a los modelos existentes que por sus contribuciones a la creación de nuevas opciones. No obstante, se verifica un aumento en la participación del sector privado y de las organizaciones de trabajadores. La participación de las mujeres sigue siendo escasa debido a la baja inclusión de la perspectiva de género en las ERP. Además, algunas cuestiones, principalmente del campo macroeconómico, no se incorporan en el proceso participativo y muchas de las sugerencias formuladas no se contemplan en los planes de acciones estratégicas. Finalmente, todo parece indicar que el papel más importante de la participación se cumple en el proceso de monitoreo y evaluación.

Los datos también indican que los planes de acciones estratégicas dan mayor énfasis a aspectos macroeconómicos como la disminución de la inflación y el crecimiento económico, que a propuestas

específicas orientadas a la disminución de la pobreza y la desigualdad. En verdad, en la mayoría de los casos no hay una definición clara de prioridades y, cuando existen, éstas no se relacionan con la identificación de recursos y riesgos ni se reflejan en el presupuesto. Algunos países han avanzado en sus diagnósticos sobre pobreza, mas no evidencian una clara conexión entre éstos y las acciones propuestas. En general, la definición de metas se caracteriza por la falta de realismo, algo que trata de subsanarse en el proceso de revisión de las ERP.

Los estudios proponen que las ERP sean más realistas, tanto en la definición de las líneas de referencia como en la de las metas. Deben contemplar el análisis de los riesgos inherentes al proceso de implementación, y relacionar las prioridades económicas y sociales de manera tal que se reflejen en las decisiones presupuestarias.

Entre las enseñanzas extraídas de estos procesos cabe mencionar la necesidad de planificar y supervisar cuidadosamente el proceso de participación, la preocupación en torno a la sostenibilidad de las ERP y la necesidad imperiosa de prestar especial atención a la estructura organizacional necesaria para su implementación.

A pesar de que las evaluaciones de las ERP se centran más en el proceso que en los resultados e impactos, en los países que las están implementándose ha verificado que el crecimiento del PIB ha sido mayor que en períodos anteriores y superior al de los países extremadamente pobres que no están involucrados en este proceso. Recuadro 8

### *Agendas sociales*

El proceso de articulación entre las estrategias nacionales y las agendas sociales podría resultar del producto del desdoblamiento de las primeras en las segundas en el ámbito de subunidades administrativas o la formulación de la estrategia nacional a partir de las agendas sociales.

La importancia de las agendas sociales reside en que, según su propia realidad, cada subunidad nacional escoge las metas más apropiadas que permitan movilizar los esfuerzos y catalizar las acciones de diferentes sectores y actores. Una experiencia en este sentido, realizada en Brasil a partir de 1999, mostró que cada estado, de acuerdo con su propio grado de desarrollo, seleccionaba indicadores y definía metas de forma diferenciada. Fue así como para Piauí –el estado más pobre de la federación–, los principales desafíos fueron la mortalidad infantil y el analfabetismo, en tanto que para São Paulo –el estado más rico– fueron la escolaridad media, el desempleo y la mortalidad juvenil por causas externas.

Al igual que las demás estrategias basadas en metas y objetivos pactados, las agendas sociales deben comenzar por hacer un diagnóstico de la situación y escoger indicadores y metas que puedan servir de verdaderas banderas que catalicen acciones entre los diferentes niveles, sectores y actores.

Aunque con un foco geográfico más restringido que el de las estrategias nacionales, las agendas sociales están mejor facultadas para: (i) identificar necesidades y posibilidades, (ii) definir estrategias de acción más pertinentes, y (iii) identificar y movilizar a los interesados en contribuir a la lucha contra la pobreza.

Una agenda social ha de ser concebida, implementada y evaluada a través de un proceso participativo y debe contar no sólo con un diagnóstico de situación, sino también con un conjunto de metas alcanzables y factibles, estrategias de ejecución, definición de roles y responsabilidades, plan de divulgación y mercadeo, plan de captación de recursos y una propuesta de sistema de monitoreo y evaluación.

Sería conveniente incluir un convenio por medio del cual todos los involucrados firmaran un acuerdo de cumplimiento de sus responsabilidades específicas y asumieran públicamente su compromiso con las metas de la agenda social.

## **Estrategias de base territorial**

Las estrategias de base territorial son aquellas que, además de promover metas y objetivos pactados, tienen su más importante elemento catalítico en la base territorial y en la identidad sociocultural de la población residente.

Como las demás estrategias de integración, las de base territorial se sustentan en los principios básicos de integración, multisectorialidad, focalización y participación.

Atendiendo al principio de focalización, el primer paso de este tipo de estrategias consiste en delimitar el ámbito geográfico y delinear sus características demográficas, de infraestructura, humanas, sociales, culturales y económicas. La mayoría de estas experiencias se inicia con un diagnóstico participativo. Sería fundamental que este diagnóstico incluyera un proceso de registro de las familias residentes que sirva para identificar sus características y necesidades, así como los servicios y programas a los que ya tienen acceso. El registro sería extremadamente útil para seleccionar a las familias prioritarias para diferentes tipos de servicios, y como línea de referencia para posteriores evaluaciones de impacto.

El primer paso consiste en la integración programática y la realización de un catastro de organizaciones y servicios existentes, incluyendo agencias y servicios gubernamentales, no gubernamentales, laicos, religiosos e iniciativas empresariales y comunitarias. Ello puede servir de base para estimular la articulación entre los diferentes niveles de gobierno que actúan en el área.

Las estrategias de base territorial hacen hincapié en la participación, que en estos casos es estimulada y facilitada por la existencia de una identidad territorial definida. Asimismo, es este contexto el trabajo de identificar los diferentes actores sociales con intereses en el proceso de desarrollo local se vuelve más concreto. Entre los socios de este proceso se cuentan los organismos gubernamentales de diferentes niveles, las ONG, los varios tipos de organizaciones locales, los empresarios con interés en el área, las universidades y los voluntarios. La participación integrada de estos diversos actores es fruto de un intenso trabajo de movilización que requiere de una sólida base institucional para garantizar su sostenibilidad.

Otra característica de este tipo de estrategia es la importancia que se le asigna al componente de desarrollo social y al fortalecimiento de los distintos tipos de organizaciones locales para que puedan desempeñar un papel protagónico en el proceso de desarrollo.

Dependiendo de la extensión del territorio focalizado, las estrategias de base territorial reciben la denominación de “desarrollo local integrado y sostenible” cuando se trata de pequeñas ciudades, y “desarrollo comunitario” cuando involucran barrios y comunidades de un gran centro urbano.

### ***Desarrollo local integrado y sostenible (DLIS)***

En los últimos años han surgido varias propuestas metodológicas orientadas a inducir el desarrollo local. Existe una amplia diversidad de experiencias en curso: desarrollo económico local, desarrollo local sostenible, Agenda 21 local, sistemas socioproductivos y redes de socioeconomía alternativa y solidaria. En Brasil, desde finales de la década de los años noventa la experiencia de mayor dimensión ha sido el llamado desarrollo local integrado y sostenible (DLIS).

En sintonía con lo que está sucediendo en varias partes del mundo, el DLIS es una nueva estrategia de inducción y promoción del desarrollo que facilita y potencia la participación colectiva, al tiempo que promueve alianzas y asociaciones entre las iniciativas ciudadanas y los programas públicos para integrar áreas dispersas y fomentar nuevas sinergias entre las diversas acciones existentes.

Con base en un proceso preliminar de sensibilización y capacitación de líderes de diferentes sectores, este tipo de estrategia integral propone que se elabore, de manera participativa, un plan local de desarrollo que incluye acciones en los campos económico, de infraestructura, social y humano. Los procesos de implantación, monitoreo y evaluación deben ser coordinados por un foro de desarrollo

local creado con esta finalidad, el cual funciona como factor de institucionalización de las alianzas establecidas.

El DLIS es fundamentalmente una estrategia de inversión en capital social realizada por medio de algunas tecnologías sociales innovadoras que articulan las redes sociales y hacen efectivos los procesos democrático-participativos en una escala local.

Los pasos básicos de la metodología DLIS incluyen la misma secuencia de cualquier metodología de desarrollo local:

(i) Cada localidad efectúa un diagnóstico participativo para conocer su realidad, identificar sus problemas y descubrir sus vocaciones y potencialidades.

(ii) A partir de este diagnóstico se elabora, también de manera participativa, un plan de desarrollo local.

(iii) De este plan surge la agenda de acciones prioritarias que han de ser ejecutadas de manera conjunta entre la comunidad local, el municipio, el gobierno provincial, el gobierno nacional, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

(iv) Todo lo anterior es organizado por un foro integrado por los líderes locales.

(v) Estos líderes participan en un proceso previo de capacitación para la gestión comunitaria y la promoción del proceso de desarrollo.

### ***Desarrollo comunitario***

En el nivel de la unidad geográfica menor con una identidad cultural específica –un barrio o una comunidad– se halla la estrategia conocida como desarrollo comunitario. Al igual que en los casos anteriores, a partir de un diagnóstico de los problemas y potencialidades de la localidad, y de la participación de los interesados se busca concebir, implantar y evaluar un plan de desarrollo compuesto por programas y servicios integrados y adecuados a las posibilidades y necesidades específicas de cada comunidad.

Con el fin de institucionalizar estas alianzas gubernamentales, esta estrategia propone la creación de un foro de instituciones gubernamentales y la organización, mantenimiento y legitimación de una instancia denominada foro de desarrollo comunitario, integrado por diferentes todos los actores sociales. A pesar de que la responsabilidad fundamental en la implementación de las acciones es de los gobiernos, los defensores de esta estrategia resaltan que es importante no sustituir el protagonismo comunitario por el estatal. Se debe garantizar que el principal interesado desempeñe el papel fundamental en las tareas de diagnóstico, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación, pues con ello no sólo se ampliarán las posibilidades de que las acciones tengan un mayor efecto, sino que se contribuirá a ampliar el capital social local y el empoderamiento de los más pobres. Se propone también la participación de los habitantes como ejecutores de servicios, en lo cual han demostrado tener un potencial de impacto sustantivo.

### **Estrategias con base en la familia**

La familia es quizás el elemento catalizador más poderoso de las políticas de reducción de la pobreza. Al funcionar como célula madre del proceso de reproducción, pero también de superación de la pobreza, la familia deviene en un espacio social privilegiado para promover la integración de servicios y programas destinados a ofrecer las oportunidades y las capacidades necesarias para salir de la situación de pobreza.

Los diferentes miembros de una familia pobre están sujetos, en cada una de las etapas de su ciclo de vida, a la influencia de factores que pueden perjudicar su proceso de desarrollo y ocasionar la reproducción e incluso la profundización de la situación de pobreza. Por ello es indispensable que el

conjunto de servicios y programas ofrecidos a los diferentes miembros de una familia pobre se conciben y organicen según las etapas del ciclo de vida, de manera que sea posible neutralizar los factores responsables de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Una de las estrategias basadas en la familia ese conoce como perspectiva de los ciclos de vida.

Más allá de pretender la atención personalizada de cada uno de los miembros de una familia pobre, con estas estrategias se busca actuar sobre el núcleo familiar como un todo y llegar, a través de programas de apoyo, a la célula madre del tejido social: la familia. Cuando ésta se toma como unidad básica de actuación, se está en el ámbito de las estrategias con enfoque integral conocidas como perspectiva de los ciclos de vida y programas de apoyo a las familias.

### *Perspectiva de los ciclos de vida*

La perspectiva de los ciclos de vida es una estrategia con enfoque integral basada en la “teoría de los ciclos de vida”.

Según Elder y Johnson (2003), la teoría de los ciclos de vida se basa en los siguientes principios: (i) el desarrollo humano se extiende a todo el ciclo de vida de las personas, e incluso los adultos en etapas avanzadas de su existencia sufren transformaciones desde el punto de vista biológico, social y psicológico; (ii) los individuos construyen sus propias vidas a partir de tomar opciones y realizar actos en función de las oportunidades y carencias de su circunstancia histórica y social; (iii) el curso de vida de los individuos está marcado y definido por el tiempo histórico y por el espacio en el cual viven; (iv) los mismos eventos y experiencias pueden afectar diferencialmente a los individuos, de acuerdo con la etapa de vida en la que se encuentran; (v) las vidas son vividas de forma interdependiente, lo que hace que las influencias socio-históricas se expresen a través de estas interrelaciones y que las transformaciones ocurridas en una persona frecuentemente afecten a otras con las que se relaciona.

Estos principios orientan algunas premisas básicas de la perspectiva de los ciclos de vida:

- aquellos programas de atención que cubran a cualquier miembro de una familia tienden a generar beneficios para toda la unidad familiar, especialmente cuando el beneficiario es la madre;
- la oferta conjunta de programas que responde a las demandas de diferentes miembros de una familia tiende a generar un efecto sinérgico que logra romper el proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza; y
- el proceso de salir de la situación de pobreza debe ser fruto de un pacto de promoción social firmado por la familia.

La perspectiva de los ciclos de vida se puede caracterizar como una estrategia que propone la integración de programas de protección social y de desarrollo humano, social y económico, organizados según las etapas del ciclo de vida para así facilitar transiciones exitosas entre las fases claves del mismo. Esta oferta integrada de servicios y programas a los diversos miembros de una familia debe considerarse el punto de partida de un proceso planificado de salida de la situación de pobreza.

### *Organización de los programas según las etapas del ciclo de vida*

El primer paso de esta estrategia organizar los programas según las etapas del ciclo de vida. Sería fundamental identificar iniciativas existentes en diferentes niveles y sectores de gobierno ejecutadas por distintos actores para cada una de las etapas del ciclo de vida: primera infancia (0 a 6 años), niñez (7 a 14 años), juventud (15 a 24 años), adultos (25 a 60 años) y tercera edad (más de 60 años).

De esta identificación y organización surge el Registro Único de Programas y Servicios, de preferencia georreferenciados, gracias al cual se pueden identificar superposiciones, paralelismos y complementariedades. A partir de este Registro Único de Programas y Servicios es factible evaluar con rapidez los programas existentes y, de acuerdo con su efectividad en función de los costos, facilitar la transición exitosa entre las fases clave del ciclo de vida de los individuos y las familias. Como resultado de esta evaluación es posible decidir si se eliminan los programas y servicios de menor efectividad.

El Registro Único de Programas y Servicios permite también identificar vacíos en términos de cobertura de servicios considerados fundamentales. De allí puede surgir la necesidad de crear nuevos programas o expandir los existentes en regiones de baja cobertura.

El objetivo final al organizar los programas según el ciclo de vida es eliminar, crear y/o integrar iniciativas, según se requiera, con el propósito de aumentar su impacto conjunto sobre el proceso de reducción de la pobreza y la desigualdad.

Programas para la primera infancia. Investigaciones realizadas en 16 países de América Latina muestran que el período de vida entre la concepción y los 6 años de edad, y especialmente entre 0 y 3 años, es el más crítico en el proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza. Durante esos años es mayor la vulnerabilidad a los efectos nefastos de la pobreza.

Por otro lado, el impacto de las intervenciones para romper el ciclo reproductivo es más efectivo en esa fase que en otras etapas de la vida, pues es entonces cuando se configura el 75% de las conexiones neurológicas, se construye la primera representación simbólica de sí y del propio mundo, se inicia la constitución de un sistema normativo (importantísimo para la comprensión de las leyes y las reglas de una sociedad), se desarrollan las habilidades cognoscitivas fundamentales para el proceso de adquisición de la lectoescritura y del pensamiento lógico, y se las forjan relaciones emocionales más significativas.

La inversión en políticas sociales para los niños en esta etapa del crecimiento parece tener alta rentabilidad, no sólo en términos de la reducción de gastos sociales futuros como aquellos incurridos en la repetición de cursos y la deserción escolar, la salud, la red de protección social, la seguridad pública y la atención a infractores dentro del sistema penal, sino también en términos de la riqueza que puede producir en el futuro un individuo con oportunidades de desarrollarse física, intelectual, social, emocional y éticamente.

Una política integral para estos niños debe garantizarles las condiciones favorables para su desarrollo integral. Esto incluye la universalización del seguro prenatal y el acceso a documentos de identidad, nutrición saludable, servicios de salud e inmunización, y acceso a la escuela, más allá de la mera oferta, principalmente para los más vulnerables. Dado que la mayoría de estos niños se encuentra vinculada a las familias, éstas deberán ser el foco preferencial de las políticas. De ahí la importancia de las acciones socioeducativas que se puedan realizar con ellas, bien a través de reuniones periódicas con los adultos que cuidan a los niños o a través de los medios de comunicación masiva como la radio y la televisión. Cuestiones como maternidad sin riesgo, lactancia y alimentación saludable, desarrollo infantil, cuidados para recién nacidos y salud reproductiva son temas cruciales.

Los programas de transferencia condicionada de recursos deben responsabilizarse de proporcionar a los niños servicios de salud preventiva, así como garantizarles buenos niveles nutricionales y de crecimiento. En países como México, estos programas comportan la distribución de un complemento alimenticio rico en nutrientes. En Brasil se distribuye harina enriquecida, una experiencia de comprobado impacto en la reducción de los índices de desnutrición.

En la línea de servicios preventivos para grupos de alto riesgo se deberían crear programas de abrigo para huérfanos, de incentivo a las adopciones, de atención a niños víctimas de violencia y niños desnutridos, y de lucha contra la mendicidad infantil.

De enorme importancia en este período de la vida es la oferta de formación escolar en guarderías y planteles preescolares, así como la capacitación de profesionales de la educación infantil formal y de “madres comunitarias” que se ocupan del cuidado de los pequeños.

La concepción de políticas integrales para niños de 0 a 6 años debe tener en cuenta la necesidad de ofrecer programas de protección social que estén articulados a otros orientados a promover el aumento de su capital humano y social, y al mismo tiempo crear las bases para el desarrollo de capacidades y visiones del mundo favorables a su futura inclusión en el mercado de trabajo. Esquema 4

Programas para la infancia. A diferencia de los programas dirigidos a la primera infancia y a la familia, el foco de actuación de los programas en esta fase pasa a ser la escuela. El objetivo básico de las políticas integrales debe ser la inserción, permanencia y promoción de los niños en planteles educativos de buena calidad.

Para asegurar la inserción y la permanencia de los niños en la escuela se destacan, por su impacto comprobado, los programas de transferencias condicionadas de recursos como Beca Escuela de Brasil y Oportunidades de México.

Con miras a garantizar el buen desempeño de las escuelas, muchos países desarrollaron programas de complementación que comprenden acciones de apoyo escolar, actividades deportivas, culturales y recreativas, y acceso a Internet.

Los programas y servicios dirigidos a grupos de alto riesgo social deben ocuparse de los temas atinentes a los niños de la calle, el trabajo infantil –especialmente en sus peores formas–, el abuso y la explotación sexual, la violencia física y sexual, el uso de drogas, la delincuencia y el embarazo precoz.

En esta fase, las acciones de protección también deben estar asociadas a programas de desarrollo humano y social que sienten las bases para una futura inserción plena en el campo económico y el mercado laboral. Esquema 5

Programas para la juventud. Al analizar la situación de la juventud pobre en la mayoría de los países latinoamericanos sobresalen problemas de todo tipo: altos índices de desocupación, uso y tráfico de estupefacientes, embarazo precoz, enfermedades de transmisión sexual, violencia y muerte por causas externas. Detrás de estos índices se encuentra la más cruel de las realidades: la pérdida de la perspectiva de futuro de los jóvenes de la región.

Algunos autores se refieren a la juventud como la fase del “ciclón de la pubertad” y sostienen que las transformaciones biológicas, emocionales y sociales que ocurren en esta época se entrecruzan en una tendencia que oscila entre la infracción y las normas.

En este sentido, se afirma que la crisis de la adolescencia, en la medida en que torna a los individuos inseguros, avala los comportamientos dirigidos a la búsqueda de nuevas experiencias fuera de la estructura familiar. Este grupo pasa a ser la referencia más importante para el joven, y las experiencias grupales o individuales están orientadas por fuerzas agresivas y eróticas y por fantasías de omnipotencia. Los especialistas identifican dos etapas en este proceso. Una primera, caracterizada por la “infelicidad del adolescente”, fruto de un sentimiento de inferioridad e incapacidad en relación con el adulto. Una segunda, caracterizada por el narcisismo, que va acompañada de un mecanismo de descalificación del otro, en especial de los adultos. Ese sentimiento de omnipotencia distorsiona la realidad. La adolescencia representa una segunda oportunidad para revertir los daños psicológicos sufridos al inicio de la vida.

Estas características hacen que la violencia sea uno de los problemas que afectan a la juventud, principalmente a los muchachos. Por ejemplo, en Río de Janeiro –la ciudad con mayor porcentaje de muertes entre los jóvenes por causas externas– los homicidios, suicidios y accidentes de tránsito fueron las causas de muerte de 74,3% de los jóvenes en el año 2000, en tanto que los asesinatos representaron el 55%. Los efectos son tan devastadores que mientras la diferencia media internacional de expectativa de vida entre mujeres y hombres (a favor de las primeras) se sitúa entre tres y cuatro años, en Río de Janeiro llega a 12 años. Además de víctimas, nuestros jóvenes son también los principales agentes de la violencia.

La cuestión fundamental de nuestra juventud pobre es la falta de oportunidades, de expectativas, de proyectos de futuro. Su fuerza vital, su temeridad, sus necesidades de aceptación, reconocimiento y oportunidades de expresión requieren que las políticas públicas dirigidas a ellos sean integrales.

Tomando como punto de partida las características de esta fase del ciclo de vida, a continuación se enumeran algunos de los posibles factores de éxito de los programas dirigidos a la juventud pobre: (i) la posibilidad de ejercer un cierto grado de protagonismo; (ii) el trabajo en grupo; (iii) un enfoque integral a través de la articulación entre beneficios monetarios (becas) y acciones de desarrollo humano (aumento de la escolaridad), social (participación comunitaria) y económico (desarrollo de habilidades básicas para insertarse en el mercado laboral).

Una política pública efectiva para la juventud en situación de riesgo debería cubrir de los 15 a los 24 años, sirviendo así de puente entre los programas dirigidos a la infancia y la introducción al mundo laboral y a la vida adulta. Sería fundamental ofrecer un beneficio financiero condicionado que posibilitara la satisfacción de las necesidades mínimas de consumo del joven –hasta que se consiga su primer empleo–, además de garantizar su inserción y permanencia en alguna estructura educativa. También se debería promover la participación de los jóvenes en trabajos comunitarios (15 a 16 años) y en cursos de profesionalización (17 a 18 años) que culminen con la oportunidad del primer empleo.

Para complementar este camino de educación hacia el trabajo, y aprovechando las instalaciones y espacios comunitarios ya existentes, principalmente las escuelas, se deberían abrir espacios positivos de socialización como son los centros juveniles. Éstos deberían funcionar como verdaderas centrales de oportunidades con acceso a Internet, a actividades culturales (cine, teatro, danza, pintura) y deportivas, y ofrecer la oportunidad de participar en paseos y viajes.

Lo más importante de las políticas para la juventud sería su cambio de enfoque: sin dejar de proponer programas y servicios orientados a los problemas que afectan esta fase del ciclo de vida, una política integral para los jóvenes debería verlos como parte de la solución.

Un ejemplo típico de esta perspectiva es el programa brasileño Agente Joven de Desarrollo Social. Este programa de transferencia condicionada de recursos está dirigido a jóvenes de 15 a 17 años que se encuentran en situación de alto riesgo social. La condición que se les impone para obtener tales fondos es que permanezcan o retornen a algún tipo de estructura educativa y se capaciten para actuar como agentes de transformación de sus propias comunidades en las áreas de salud, medio ambiente y ciudadanía. Se trata de un programa de gran impacto, con un costo per cápita 20 veces menor al de la atención en unidades para infractores. Esquema 6

Programas para adultos. Normalmente, las políticas de reducción de la pobreza están dirigidas a las fases del ciclo de vida de mayor vulnerabilidad, y en ese sentido le ceden la atención de la población adulta a las políticas universales de educación, salud, trabajo y vivienda.

Incluso las políticas asistenciales a menudo dejan por fuera situaciones de alto riesgo que afectan a adultos pobres y extremadamente pobres, como la falta de documentos de identidad y de vivienda, el desempleo y las situaciones de emergencia causadas por crisis económicas o fenómenos naturales.

El objetivo principal de una política integral dirigida a los adultos pobres consistiría en garantizar las condiciones y oportunidades para su actuación como sujetos productores y beneficiarios de la riqueza producida a través de un ingreso sostenible, por encima de la línea de pobreza.

De esta manera, y como punto de partida, una política integral para los adultos debería ofrecer una red de protección social con programas de transferencia condicionada de recursos que tenga como contraprestación la participación del usuario en programas de aumento de la escolaridad, capacitación profesional y de trabajo comunitario. Lo importante sería articular la red de protección social y los programas universales de aumento del capital humano, social y económico mediante la atención prioritaria a estos beneficiarios. Esquema 7

Programas para la tercera edad. Debido a la transición demográfica ocurrida en los últimos veinte años, los programas focalizados en la tercera edad adquieren una importancia cada vez mayor.

El objetivo de estos programas es mejorar la calidad de vida de las personas de mayor edad aumentando su tiempo de vida autónoma y garantizando sus derechos básicos, principalmente el de la convivencia familiar.

En la dinámica familiar de la pobreza, los mayores desempeñan un papel muy importante como encargados del cuidado de los niños pequeños para que los adultos puedan salir a trabajar cuando no se dispone de programas de cuidado infantil. En Brasil, por ejemplo, se calcula que hay 2,1 millones de nietos y bisnietos bajo la responsabilidad de mujeres mayores.

A partir del momento en que su grado de autonomía disminuye y requieren de cuidados especiales, los adultos mayores se transforman en un factor de crisis familiar en la medida en que perjudican las posibilidades de trabajo de los adultos. En estos casos es fundamental la oferta de centros de convivencia o centros de atención diurna que permitan conservar los vínculos familiares y la posibilidad de que los adultos trabajen. Los programas de este tipo son por lo menos cuatro veces más baratos que los servicios de internación.

Como en las otras fases del ciclo de vida, sería importante articular los programas de servicios de protección con acciones de desarrollo humano, social y económico, teniendo en cuenta que, tal como lo expone la teoría de los ciclos de vida, el desarrollo humano se prolonga durante toda la existencia y los adultos en fases avanzadas también sufren transformaciones biológicas, sociales y psicológicas. Esquema 8

### ***Programas de apoyo a las familias***

Para obtener un efecto sinérgico que permita aumentar los impactos de las políticas de reducción de la pobreza no basta con ofrecer programas y servicios a cada uno de los miembros de las familias en las distintas etapas del ciclo de vida. Es necesario que se actúe con la propia unidad familiar, respondiendo a sus demandas con una oferta de servicios. Muchas veces la situación de pobreza es tan grave que la familia no tiene condiciones autónomas de acceso a las oportunidades existentes.

Por otro lado, el aprovechamiento de este conjunto de oportunidades debe conectarse a un plan de promoción familiar que oriente el proceso de salida de la situación de pobreza. A partir de un trabajo socioeducativo, una unidad familiar desarrollaría la capacidad de analizar su situación actual, proyectar su futuro libre de pobreza, identificar sus demandas y definir un tiempo específico para alcanzar un cierto grado de autonomía.

Para cumplir esta función, los programas de apoyo a las familias deben disponer de una base de datos sobre las familias pobres (Registro Único de Familias) y sobre los programas y servicios existentes en cada región (Registro Único de Programas y Servicios).

Las principales experiencias regionales se encuentran en Chile y Brasil. En Chile, las unidades de intervención familiar encaminan a las familias, a través del programa “puente” hacia los servicios y programas de Chile Solidario. En Brasil, los núcleos de apoyo a las familias (NAF) elaboran y pactan con ellas un plan de promoción familiar, las orientan hacia los servicios existentes en su área geográfica y desarrollan un programa de acción socioeducativo con grupos familiares.

Plan de promoción familiar. Este plan puede ser un instrumento importante para asegurar el compromiso de las familias y del gobierno en los esfuerzos para que las primeras salgan de su situación de pobreza.

El plan consta de un diagnóstico de las necesidades de los diferentes miembros de la familia, las ofertas y oportunidades disponibles, las responsabilidades de la familia y del gobierno y el tiempo necesario para alcanzar la autonomía. Es fundamental definir, en conjunto con la familia, un tiempo de

permanencia que no eternice la necesidad de protección. Este plan debería servir de base para firmar un contrato de promoción social que contenga los compromisos de ambas partes. El programa encaminaría a los miembros de la familia hacia los servicios demandados, asegurándoles prioridad de atención y apoyándolos en su proceso de promoción durante el tiempo pactado. Sería necesario mantener contactos periódicos en acompañamiento del proceso, más allá de las visitas domiciliarias a las familias en situación de riesgo extremo.

El objetivo básico del plan de promoción es hacer que las familias beneficiarias se perciban como sujetos protagónicos en el proceso de superación de la pobreza, identifiquen su potencial de desarrollo, tomen conciencia de las oportunidades a las que están teniendo acceso y estén continuamente motivadas.

Intermediación entre la oferta y la demanda de servicios sociales. La intermediación entre la demanda y la oferta de servicios es un instrumento importante para atender las necesidades de las familias. El registro de los servicios más demandados y de las necesidades no atendidas constituye una base de datos fundamental, no sólo para adecuar las políticas de reducción de la pobreza a las carencias locales, sino para adaptarlas a los posibles cambios de contexto.

Dado que los programas de apoyo a las familias trabajan con un Registro Único de Programas y Servicios existentes en las localidades, sería posible mejorar la eficacia local de la política mediante la identificación de superposiciones y complementariedades.

Partiendo de una base de datos con las posibles familias beneficiarias (Registro Único de Familias) --algunas veces elaborada bajo la responsabilidad del propio programa--, y con la ayuda del plan de promoción y de la intermediación de servicios, es posible identificar a las familias más pobres y dar prioridad a las más necesitadas. Esto posibilitaría la focalización en el nivel micro y garantizaría la igualdad de acceso a grupos con un mismo grado de necesidades. Todos estos datos se podrían poner a disposición de los planes de desarrollo local para hacer más efectiva la adecuación entre las políticas y las necesidades locales.

Desarrollo de un programa de acción educativa. Salir de la pobreza no sólo exige que se garantice una oferta integrada de programas para cada uno de los miembros de la unidad familiar, sino una acción de desarrollo humano y social dirigida a la familia como un todo.

Es así como los programas de acción socioeducativa --realizados en la mayoría de los casos con grupos de familias-- desarrollan conocimientos, habilidades y valores que buscan apoyar a las familias en su proceso de promoción. El trabajo en grupo fortalece la creación de redes de vecindad que funcionan en el marco de la oferta de protección social informal, así como de cooperativas orientadas a generar trabajo e ingresos.

A través de los programas se organizan encuentros mensuales con grupos de familias para acompañar el proceso de promoción y desarrollar un programa socioeducativo sobre la base de la discusión de temas que interesen al grupo: alimentación saludable, salud reproductiva, desarrollo infantil, manejo de conflictos, violencia doméstica, drogadicción, enfermedades de transmisión sexual, etc.

En resumen, los programas de apoyo a las familias son responsables de: (i) identificar y registrar a las familias pobres locales; (ii) identificar todos los servicios y programas de protección social y promoción humana, social y económica existentes en cada localidad; (iii) elaborar, para cada familia y en conjunto con ella, el diagnóstico y el plan de promoción familiar; (iv) acompañar y evaluar los resultados del plan; (v) intentar atender, en un régimen estricto de prioridades, las demandas de las familias a partir del registro de servicios existentes en el ámbito local; (f) consolidar la información sobre las demandas no atendidas de modo que alimenten el plan de desarrollo local; (g) desarrollar un programa socioeducativo con los grupos de familias,.

## ¿Cuáles son los arreglos institucionales necesarios?

Las políticas públicas de reducción de la pobreza concebidas y organizadas de forma integral no garantizan por sí solas que aumente el impacto. Su proceso de implementación exige no solamente un panorama institucional favorable desde el punto de vista de la estructura organizacional. También requiere que se cuente con los mecanismos de financiamiento, con un sistema de formación de recursos humanos, con un banco de datos sistematizados y con un sistema de monitoreo y evaluación, todo lo cual va a posibilitar la integralidad de los esfuerzos.

### *Estructura organizacional*

En la mayoría de los países de la región, la estructura organizacional fue concebida con una lógica sectorial. Los organismos internacionales de financiamiento también se organizaron sectorialmente, de manera que las operaciones crediticias o de cooperación técnica reforzaron esta tendencia a la fragmentación. Asimismo hubo aspectos de orden político que contribuyeron a la existencia de políticas ministeriales y programas en diferentes niveles de gobiernos ejecutados de forma paralela y competitiva, así como de acciones gubernamentales que contradicen las de la sociedad civil.

En consecuencia, la búsqueda de integración entre diferentes sectores, niveles y actores sociales tiene que luchar contra la lógica establecida y exige cambios de orden organizacional que posibiliten su sostenibilidad. Sólo así estarían dadas las condiciones necesarias para la consolidación de una nueva lógica: la de la integración y el diálogo.

### *Intersectorialidad*

Además de facilitar la lucha contra la pobreza en sus múltiples dimensiones, la intersectorialidad posibilita la articulación de diferentes puntos de vista y la creación de efectos sinérgicos, tanto en el proceso de articulación de políticas de protección y programas de desarrollo humano, económico y social, como a través de la atención integral de las demandas de una misma familia.

La disminución de los costos operacionales como producto de la intersectorialidad se evidencia en casos como los del registro único y la Tarjeta Ciudadana en Brasil. Asimismo, los procesos intersectoriales de flujo de información, procesamiento de datos, prestación de servicios, monitoreo y evaluación disminuyeron los costos de acciones anteriormente realizadas de forma sectorial.

Con todo y sus ventajas, sin embargo, establecer procesos intersectoriales es una de las tareas más complejas. Además de obligar a definir claramente los roles y responsabilidades de cada sector, la intersectorialidad exige la creación de espacios institucionales de articulación entre los mismos y la creación de una autoridad social responsable de tal articulación.

Analizando la experiencia de los países de la región se pueden identificar cuatro modelos básicos de estructuras organizacionales para la intersectorialidad: (i) comités de articulación de políticas y programas; (ii) administración por grupos; (iii) estrategias con enfoque integral de programas que funcionen como instancias integradoras, y (iv) creación de un superministerio para el área social. Esquema 9

Es muy común encontrar en diferentes países de la región espacios gubernamentales de articulación intersectorial conocidos como comités, consejos o comisiones: en Trinidad y Tobago existe el Consejo Ministerial de Desarrollo Social, en Bolivia el Consejo Nacional de Política Social y en Perú la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. En la mayoría de los casos, estos comités incluyen órganos responsables de los diferentes sectores sociales como educación, salud, trabajo, asistencia y previsión, vivienda, cultura, deportes y entretenimiento. En casos menos frecuentes participa el Ministerio de Planeación, órgano adscrito directamente a la Presidencia de la República.

Incluso menos habitual es la participación de autoridades financieras, lo cual sería deseable pues posibilitaría que se diera una verdadera integración entre las políticas sociales y económicas.

Un problema serio es el de definir la autoridad responsable del comité, la cual tendría la función de coordinar la acción de otras autoridades. No existen estudios comparativos sobre el tipo de autoridad más efectiva: algunos proponen que sea alguien directamente ligado al Presidente, otros le otorgan este papel al órgano de planeación o a la autoridad económica, y hay aun quienes defienden la tesis de que ese papel le corresponde al órgano responsable de las políticas de reducción de la pobreza. Para dirimir conflictos políticos, algunos países delegan esta coordinación en la Primera Dama.

Sea cual fuere la autoridad coordinadora, es esencial que exista un vínculo estrecho con el Jefe de Estado, con el fin de que se establezcan las condiciones para la formulación de una política de gobierno. Una política de Estado dependería del éxito de la integración entre diferentes niveles y actores sociales.

La experiencia de los comités no ha sido muy efectiva en los países de la región. La idea de articular políticas y programas sin contar con estrategias específicas de integración basadas en objetivos y metas comunes o en un territorio dado, parece ser muy genérica; esto hace que en muchos casos pierda su poder catalizador. Esquema 10

Un segundo modelo de intersectorialidad es la organización de gerencias por programas afines (*clusters* de programas) existentes en los diferentes niveles gubernamentales. Un ejemplo típico es Avanza Brasil: organizó los programas de diferentes ministerios en *clusters*, definió metas comunes y nombró gerente al responsable de unos de los programas que hacía parte del *cluster*. De esta manera se identificaron 23 programas dirigidos a la juventud en ocho ministerios. Estos programas se reunieron en una sola gerencia y se definieron estrategias y metas comunes para todo el conjunto.

Una ventaja de este modelo es la existencia de una población destinataria común --en este caso la juventud--, y de metas y objetivos igualmente compartidos. El problema radica en que la gerencia del *cluster* es ejercida por personas de igual nivel, y por lo tanto el titular carece de autoridad formal para cumplir sus atribuciones. También se presenta una doble inserción de los responsables de los diferentes programas, quienes reciben orientaciones de su unidad específica y paralelamente del gerente del *cluster*. Esquema 11

Un tercer modelo para lograr la intersectorialidad es el que utiliza algún tipo de estrategia con enfoque integral o un determinado programa como elemento catalítico.

Asimismo, las estrategias con base en objetivos y metas pactados (como los Objetivos de Desarrollo del Milenio), las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, y las agendas sociales o las de base territorial (como los planes de desarrollo local integrado y sostenible y los planes de desarrollo comunitario) también pueden ser caminos importantes para concretar la intersectorialidad. Lo mismo ocurre con programas como Oportunidades (México) y Alborada (Brasil).

Estas estrategias o programas integrados están constituidos por acciones desarrolladas por diferentes sectores y se reúnen bajo objetivos comunes. En muchos casos se definen recursos específicos para las acciones que componen la estrategia del programa, mientras que su orientación y el acompañamiento de las metas se dejan a cargo de un comité político integrado por las autoridades responsables de los organismos involucrados. En general, el comité político es asesorado por un comité técnico, también intersectorial, responsable de la operacionalización de las decisiones. En el caso de Alborada de Brasil, la orientación inicial de los recursos para los diferentes componentes era susceptible de ser alterada en función del poder de ejecución de cada organismo, lo que creaba una competencia por la eficiencia en el uso de los recursos.

Aquí también surge la cuestión de la autoridad responsable por la coordinación de la acción intersectorial. Esquema 12

La búsqueda de estructuras organizacionales favorables a la intersectorialidad condujo a países como Bolivia y Colombia a crear superministerios del área social. En el caso de Bolivia, el Ministerio de Desarrollo Social, creado en 1993, cobijaba acciones de educación, salud, trabajo, asistencia social,

vivienda y medio ambiente. Sus acciones tuvieron importantes impactos, principalmente en términos del aumento de los recursos destinados al área social, hasta su desaparición en 1997.

Colombia creó en 2002 el Ministerio de Protección Social, el cual reúne a los sectores de salud, trabajo y asistencia social en una superestructura única. A pesar de ser una experiencia reciente, parece que han surgido grandes dificultades para integrar a los diferentes sectores que componen el Ministerio, así como aquellas acciones pertinentes a estas áreas pero que son manejadas por otros organismos.

La creación de una estructura única compuesta por diferentes sectores del área social, además de no reunir a todos los directamente involucrados en la reducción de la pobreza, tampoco propicia la articulación con los organismos responsables de la política económica.

### *Integración de diferentes niveles*

La integración de los diferentes niveles de gobierno es una tarea fundamental en la racionalización de los recursos disponibles, aun cuando sea altamente compleja por tratarse en la mayoría de los casos de administraciones donde conviven varias filiaciones político-partidarias. Asimismo es un proceso que requiere definir claramente las funciones y responsabilidades de cada nivel, además de crear espacios institucionales que posibiliten la articulación.

En Nicaragua, por ejemplo, la relación entre diferentes niveles está a cargo de la Secretaría Técnica de la Presidencia. En Uruguay se han percibido avances sustantivos en relación con la integración de diferentes niveles de gobierno. En Argentina se creó el Consejo Nacional de Políticas Sociales con el objeto de funcionar como espacio de negociación entre los diferentes niveles. En México crecen los esfuerzos encaminados a firmar convenios de desarrollo social que buscan establecer reglas claras y precisas de relación entre el plano nacional y los planos subnacionales; así, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal incorpora al nivel local.

A partir de la expedición de la Constitución de 1988 y de sus leyes complementarias de salud, educación, asistencia social y trabajo, en Brasil se viene produciendo un proceso de descentralización. La integración de los diferentes niveles se propicia a través de la creación de comisiones intergerenciales, de la articulación de los consejos que operan en diferentes niveles y de la creación de fondos en los que participan los tres niveles responsables de la distribución de los recursos (nacional, estatal y municipal) en forma transparente y equitativa.

Las áreas de salud y asistencia social crearon comisiones intergerenciales tripartitas (nivel nacional) y bipartitas (cada estado), con la función de definir criterios de distribución de recursos y de forjar relaciones entre los diferentes niveles. Las comisiones tripartitas cuentan con la participación de un gestor nacional y de representantes de gestores de los estados y municipios. A su vez, en cada estado existen comisiones bipartitas compuestas por un gestor estatal y representantes de los gestores municipales.

En las áreas de salud y asistencia social también se crearon consejos de políticas públicas en los tres niveles, integrados por representantes del gobierno y de la sociedad civil, mientras que en el área laboral participan los del gobierno, empleadores y empleados. Estos consejos, responsables de la gestión de fondos, existen en los tres niveles.

Este sistema no sólo ha resultado complejo sino que además ha propiciado la excesiva proliferación de consejos y comisiones, además de que no ha logrado la integración intersectorial.

Asimismo, el nivel de participación de los tres niveles en los espacios institucionales de articulación ha sido desigual, principalmente por la falta de preparación de los gestores locales. Esto demuestra la necesidad de contar con una propuesta de capacitación, principalmente para ese nivel.

Es importante destacar que una integración efectiva entre las diferentes esferas de gobierno podría: (i) racionalizar y permitir la complementariedad de los papeles específicos que cada nivel desempeña en los procesos de planeación, financiamiento, ejecución, monitoreo y evaluación; (ii) crear sistemas únicos de datos de beneficiarios y de servicios y programas en los tres niveles; (iii) organizar,

integrar y racionalizar la oferta de servicios y programas; (iv) incrementar la efectividad de las políticas de reducción de la pobreza.

### *Participación ciudadana*

La participación de diferentes actores sociales se considera fundamental para crear las condiciones de sostenibilidad de las políticas de reducción de la pobreza y de su transformación en políticas de Estado, resguardadas de los cambios de gobierno.

Para que el proceso de participación sea efectivo, se necesita institucionalizar una política de alianzas entre el gobierno y los diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil, y crear espacios institucionales de participación e integración.

Varios países de la región han institucionalizado sus alianzas con la sociedad civil: en Bolivia, a través del Diálogo Nacional y de la Ley de Participación Popular; en Nicaragua, a través de la participación social en comisiones del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social; en Uruguay, a través de la articulación entre la Asesoría Técnica de Políticas Sociales y el trabajo de las ONG, y en Argentina, mediante el establecimiento de una base de datos por parte del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (Cenoc) que cubre a todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que actúan en alianza con el sector público.

En Brasil, la Constitución de 1988 y las leyes orgánicas de salud, asistencia social y trabajo institucionalizaron la participación de la sociedad civil. Esto se hizo a través de la creación de consejos paritarios en los tres niveles, los cuales tienen poder decisorio sobre las políticas públicas en estas áreas y funciones de control social.

Además de los espacios institucionales de participación en la formulación y control social de las políticas, se hace necesaria la institucionalización de la alianza entre gobierno y sociedad civil en la ejecución de programas y servicios. En primer lugar, es necesario formalizar las alianzas a través de convenios específicos, como un proceso diferenciado de los convenios tradicionales de prestación de servicios. En este sentido, existe la experiencia brasileña de la Ley de Organizaciones Civiles de Interés Público (OCIP), que originó nuevas normas para formalizar estas alianzas.

La “desburocratización” administrativa no puede perjudicar la transparencia del proceso de selección de las entidades prestadoras de servicios, cuyo desempeño debe ser evaluado en función de patrones de calidad predefinidos.

Posibilitar un protagonismo real de los más pobres exige dar prioridad a las organizaciones de base y a la implementación de un proceso de fortalecimiento y capacitación de las mismas.

Además de los diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil, en la última década ha aumentado la participación de voluntarios y empresas. Esta participación también necesita ser institucionalizada a través de normas sobre incentivos al trabajo voluntario y a la responsabilidad social empresarial. Un ejemplo de ello es la Ley del Voluntariado sancionada en Brasil, la cual regula el trabajo voluntario y evita el surgimiento de reivindicaciones laborales que venían creciendo en el sector.

El gran desafío es cómo integrar las contribuciones de todos estos actores sociales. Las experiencias en países de la región muestran que las estrategias con enfoque integral, basadas en objetivos y metas pactados o en territorios específicos, pueden ser muy efectivas como elemento generador de consensos y catalizador de acciones.

### **Otros desafíos**

#### *Financiamiento*

En la mayoría de los países de la región, las fuentes de recursos para el área social provienen del Tesoro Nacional sin mínimos especificados, lo que hace que tal inversión esté sometida a una

negociación constante y, más grave aún, a recortes en los momentos de crisis económica.

El éxito de la lucha por la disminución de la pobreza depende de la existencia de mecanismos que posibiliten no sólo un aumento de la inversión, sino principalmente de su estabilidad, además de la equidad y transparencia en su utilización.

La experiencia de Brasil en la creación de fondos con fuentes de recursos de destinación específica a través de leyes propias es ilustrativa. Fue así como surgieron el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), cuya finalidad es financiar políticas y programas de trabajo e ingreso; el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y la Valoración del Magisterio, creado para financiar la educación básica con recursos provenientes del impuesto a la circulación de mercancías (ICMS); y el Fondo de Participación de los Municipios y los Estados y el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, que funcionan con criterios redistributivos a través del repago de un monto per cápita por alumno matriculado.

En el año 2000 se creó el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza con el propósito específico de financiar las políticas de reducción de la pobreza, cuyos recursos se destinan a programas focalizados en territorios de bajo índice de desarrollo humano y con familias ubicadas por debajo de la línea de pobreza. Este fondo se sostiene con recursos provenientes de la contribución transitoria sobre movimientos financieros (CPMF), de los impuestos sobre productos industrializados (IPI), y de los gravámenes sobre bienes de consumo suntuario y grandes fortunas (los dos últimos todavía no están reglamentados).

Para proteger la financiación de las políticas de reducción de la pobreza, los organismos internacionales de financiamiento como son el BID, el Banco Mundial y el FMI incluyeron, como condición para la liberación de préstamos de emergencia en momentos de crisis económica, el blindaje de los recursos destinados a los programas sociales que los países consideran prioritarios.

La racionalización de los recursos financieros asignados a las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad depende también de un proceso de integración intersectorial entre los organismos internacionales de financiamiento y dentro de cada uno de ellos, pues allí también hay acciones paralelas, que se superponen y/o que compiten entre sí, lo cual perjudica los esfuerzos por aumentar la efectividad de las políticas.

### ***Capacitación***

La institucionalización de un nuevo paradigma para las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad basado en la integración exige un intenso esfuerzo de capacitación de recursos humanos.

A medida que surgen nuevas ideas sobre cómo superar estas situaciones de carencia y desequilibrio, nuevos conceptos de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad, nuevas propuestas y estrategias de implementación basadas en la búsqueda de eficiencia, eficacia y efectividad, emerge igualmente la necesidad de desarrollar nuevas destrezas de diálogo, negociación, respeto a la diversidad, análisis y evaluación.

Estas nuevas necesidades en materia de recursos humanos con responsabilidad por el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de reducción de la pobreza deberían reflejarse en el proceso de formación profesional en las universidades, lo mismo que en la implantación de sistemas de capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos en los diferentes niveles de gobierno y de los agentes que actúan en la sociedad civil.

Brasil, a través de la Escuela Nacional de Administración Pública, viene formando gestores sociales a nivel nacional. Además, la política de asistencia social recurrió a un programa de televisión que se transmitió en todo el territorio para capacitar recursos humanos y formar opinión pública, lo cual se complementó con un sistema presencial de capacitación de gestores locales, organizaciones de la sociedad civil y líderes comunitarios implementado por el Centro Nacional de Formación Comunitaria (Cenafoco), en alianza con ONG locales.

## ***Informatización***

La integración de sectores, niveles y actores depende de un sistema informatizado de datos que permita el flujo y el acceso a la información. Integrar datos originados en una amplia variedad de fuentes y actores exige que se cuente con un sistema de información compartido y compatible.

En México, por ejemplo, se ha avanzado en la producción de datos informatizados y georreferenciados sobre: (i) estudios y diagnósticos sobre pobreza y desigualdad; (ii) familias en situación de pobreza y vulnerabilidad; (iii) servicios y programas en los diferentes niveles del gobierno y en la sociedad civil; (iv) acompañamiento físico y financiero de los programas; (v) evaluaciones de resultados e impacto.

## ***Diagnóstico, monitoreo y evaluación***

Las políticas integrales que contribuyan a aumentar la eficiencia, eficacia y efectividad de los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza y la desigualdad dependen de la existencia de sistemas únicos y confiables de diagnóstico, monitoreo y evaluación.

Una experiencia exitosa en este sentido ha sido el programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe (Mecovi), desarrollado por el BID, el Banco Mundial, el PNUD y la CEPAL. El Mecovi se propone asesorar a los países en la realización de encuestas de hogares, con el fin de dotarlas de una periodicidad definida y de confiabilidad en cuanto los datos recolectados. El Mecovi espera también crear una base conceptual común que posibilite las comparaciones entre países.

Un problema delicado en este campo tiene que ver con el ente responsable de la recopilación de estadísticas en cada país. Organismos sin una debida autonomía política, con cambios frecuentes de dirección y permeados por los procesos políticos de selección de sus recursos humanos tienden a carecer de la neutralidad y la competencia técnica necesarias para producir los datos requeridos.

El gran desafío de las políticas integrales radica en identificar aquellos indicadores que den cuenta de la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza y que sirvan para evaluar el impacto de un conjunto integrado de programas, ya sea en el nivel macro (nación, subunidades nacionales o región metropolitana), en el ámbito de un área geográfica menor (localidad o comunidad) o en el nivel micro (una unidad familiar).

Una experiencia con un indicador sintético referido a unidades familiares es el Índice de Desarrollo Familiar, concebido en Brasil por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a partir de datos del Registro Único de Familias Pobres.

## **APRENDER HACIENDO**

### **Programa Alborada, Brasil**

En la última década, Brasil ha venido realizando esfuerzos consistentes en el sentido de lograr la estabilidad económica, introducir reformas en las políticas educativas, de salud y asistencia social, y aumentar considerablemente la inversión social. Hacia finales de 1999, y como resultado de este esfuerzo, el índice de mortalidad infantil se había reducido de 44 a 34 por cada 1000 nacidos vivos; el de analfabetismo, de 17,2% a 13%. Los años de escolaridad promedio aumentaron de 5,7 a 6,6, mientras que el índice de pobreza decreció del 44% al 34% y el de indigencia del 21,4% al 14,5%.

Sin embargo, detrás de estas conquistas persistía tercamente el índice de desigualdad. Cuando se discriminaban los datos por región, raza y edad, se percibía que en el Nordeste se concentraba el 48% de los pobres y el 53% de los indigentes. El analfabetismo, con una media nacional del 13%, era

del 6,2% entre los habitantes de São Pablo, el Estado más rico del país, mientras que entre la población de Piauí, el Estado más pobre del país, ascendía a 32,6%. En cuanto a la raza, sobre una población total de 45% de no blancos, éstos representaban el 63% de los pobres y el 68% de los indigentes.

El gobierno de Brasil tomó entonces la decisión de implementar una estrategia integrada de disminución de la pobreza y la desigualdad a la que denominó Proyecto Alborada. El principio básico de Alborada fue la focalización geográfica, a través de la cual se identificaron 14 estados y 2.318 municipios con bajos índices de desarrollo humano (IDH). Se focalizó también en las familias más pobres de estas regiones, eligiendo al grupo familiar como la unidad básica de acción y a la mujer como principal beneficiaria de los servicios de transferencia de ingresos y titulación de tierras. Se escogieron 15 programas, en su mayoría ya existentes, con alto grado de efectividad en lograr mejoras en los índices de educación, salud e ingreso, y que garantizaran un porcentaje mínimo de atención a la población no blanca. Como estrategia operacional se crearon los Portales de Alborada, los cuales funcionaban como centros de referencia de los programas, como núcleos de apoyo a las familias y como vías de acceso a Internet, esto último para abordar la cuestión de la exclusión digital.

Tras reconocer la existencia de una población en situación de alto riesgo social, Alborada creó y expandió una red de protección social con programas de transferencia condicionada de recursos, organizados por etapas del ciclo de vida: Beca de Alimentación (0 a 6 años); Beca Escolar y Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (7 a 14 años); Agente Joven de Desarrollo Social (15 a 18 años); Beca Ingreso y Seguro Laboral (adultos). A estos programas se sumaron beneficios de carácter asistencial como el Beneficio de Prestación Continuada (tercera edad y portadores del virus de la inmunodeficiencia adquirida). Todas las familias adquirieron también el derecho a un subsidio especial llamado Auxilio Gas.

Para tener acceso a la red de protección social se implantó un Registro Único de Familias Pobres, que se ha venido extendiendo al universo de los 10 millones de familias pobres brasileñas.

El proyecto integra la red de protección social con programas de desarrollo humano (alfabetización solidaria, educación para jóvenes y adultos, mejoramiento de la educación media, programa de salud familiar y de disminución de la mortalidad materno infantil), acciones de desarrollo social e iniciativas de desarrollo económico (apoyo a la agricultura familiar, microcrédito y Prodetur<sup>1</sup>).

En el ámbito del desarrollo social, Alborada fundó el Centro Nacional de Formación Comunitaria (Cenafoco), responsable de la capacitación de gestores locales, líderes y agentes juveniles, con el propósito de fomentar el espíritu emprendedor y el protagonismo social de los más pobres.

El programa se concibió con un carácter de ejecución integrada en los tres niveles de gobierno, y con funciones y responsabilidades diferenciadas y bien definidas. Al nivel local le correspondió principalmente la ejecución de los servicios.

En la formulación de esta política pública participaron organizaciones de la sociedad civil, empresarios y voluntarios. En la mayoría de los programas que componen Alborada, así como en la implantación de los Portales y de Cenafoco se previó la creación de alianzas con ONG. El empresariado participó esencialmente en el financiamiento del programa Agentes Jóvenes de Desarrollo Social, que tuvieron un papel protagónico en los Portales de Alborada. Los voluntarios fueron de gran importancia en el programa Tiempo Solidario, que movilizó a profesionales de alto nivel para atender las necesidades de asistencia técnica previamente identificadas por los municipios de Alborada.

Alborada es un ejemplo típico de política integral y de promoción de la convergencia de programas de protección social, desarrollo humano, social y económico, focalizados en los territorios y en las familias pobres, desarrollados de manera intersectorial, descentralizada y participativa. Su impacto se puede verificar en la disminución de las desigualdades existentes entre los municipios

---

<sup>1</sup> Prodetur es un programa de promoción turística que se ha concentrado en eliminar las restricciones al desarrollo del turismo mediante el mejoramiento de la infraestructura y los servicios públicos en el Nordeste brasileño.

brasileños. Actualmente, los mayores índices de desigualdad se encuentran dentro de los propios municipios, lo que exige otros enfoques.

### **Programa Oportunidades, México**

El Programa Oportunidades es una iniciativa del gobierno federal de México fundamentado en la transferencia condicionada de recursos a familias pobres. Iniciado en 1997 con el objeto de aumentar el capital humano a través de acciones coordinadas de las áreas de educación, salud y nutrición, este programa incluye un componente de aumento de las oportunidades de acceso al mercado laboral.

Concentrado inicialmente en las áreas rurales, Oportunidades se extendió posteriormente a las áreas urbanas y en la actualidad beneficia a más de cuatro millones de familias: 2,5 millones en las zonas rurales y 1,5 millones en las áreas urbanas, destinando así el 46,5% de los recursos federales a programas de lucha contra la pobreza.

En el campo de la educación, el programa ofrece ayuda financiera a las familias con hijos hasta de 22 años que estén matriculados en la escuela primaria y secundaria. Los montos de la ayuda aumentan según el grado de escolaridad y son mayores para las niñas, dado que ellas presentan mayores tasas de deserción escolar. En el área de salud, los recursos se asignan a consultas médicas. En el campo de la nutrición, se espera aumentar el consumo de alimentos de niños entre 4 meses y 2 años de edad, de mujeres embarazadas y lactantes y de niños desnutridos de 2 a 4 años de edad, para lo cual se incluye la distribución de un suplemento alimentario. Los recursos del programa se entregan directamente a las madres.

Desde su inicio, el programa está sometido a un riguroso proceso de evaluación externa que permite mostrar el impacto altamente positivo alcanzado en las tres áreas, lo cual se considera esencial para asegurar su permanencia en el tiempo.

Oportunidades parte de concebir la pobreza como un fenómeno multidimensional y busca, a través de un abordaje integral, implantar acciones intersectoriales que se traduzcan en un aumento del capital humano, social y económico de los más pobres. Utiliza estrategias de integración de base territorial y estrategias basadas en la familia, como el programa socioeducativo.

Dado que la implantación del enfoque intersectorial exigía la creación de espacios institucionales de articulación entre diferentes organismos de gobierno, se crearon una instancia técnica y otra política, esta última denominada Consejo de Gobierno e integrada por los gerentes de las diferentes áreas bajo la coordinación de un representante del Presidente.

La utilización de criterios técnicos para la focalización en áreas geográficas y en familias pobres posibilitó la transparencia del proceso, al tiempo que redujo la influencia político-partidaria y disminuyó la insatisfacción de grupos no seleccionados en una determinada etapa.

Independientemente del cambio de administraciones, Oportunidades sigue manteniendo un efectivo apoyo político de los jefes de gobierno y de los grupos gestores de alto nivel técnico. Este factor pone de manifiesto la importancia de la profesionalización de los equipos de gobierno responsables de las políticas de reducción de la pobreza.

El alto grado de participación de los beneficiarios es un factor básico en este proyecto. La participación se logra a través del cumplimiento de corresponsabilidades en relación con la permanencia de los niños en la escuela y de las visitas a los puestos de salud

A pesar de tener una gestión centralizada, Oportunidades integra diferentes niveles de gobierno a través del establecimiento de convenios de acción conjunta. El programa muestra una gran eficiencia en el uso de los recursos e impactos altamente positivos. A esta iniciativa se atribuye el aumento de más del 20% en la escolaridad entre las niñas y del 10% entre los varones. La incidencia de enfermedades fue 12% menor entre los niños beneficiados, en relación con los no beneficiados. Los índices de mortalidad materna bajaron un 11% y la mortalidad infantil un 2% con relación a 1997 y se observó un aumento del 16% en el índice anual de crecimiento de los niños entre 12 y 36 meses de

edad.

En el caso de Oportunidades se incluyeron los siguientes factores de éxito: (i) enfoque integral que asegura la convergencia de programas de protección social, educación, salud y generación de ingresos; (ii) arreglos institucionales que posibilitaron la creación de una infraestructura de gestión del programa; (iii) focalización en las regiones y en las familias que viven en la extrema pobreza, con base en criterios técnicos; (iv) transferencias directas de recursos a través de instituciones financieras; (v) creación de una base de datos sobre los beneficiarios y su contexto, actualizada periódicamente; (vi) asignación de recursos financieros garantizados de largo plazo y con fuentes definidas; y (vii) apoyo legislativo y de la opinión pública.

## **Programa Chile Solidario**

El Programa Chile Solidario surgió al constatar que los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza en Chile durante la última década, si bien habían sido bastante efectivos en la disminuir el índice de pobreza (del 38,6% al 20,6%) y el nivel de indigencia (del 12,9% en 1990 al 5,8% en 1996), no habían logrado de alterar la situación de desigualdad.

Hacia el año 2000 existía un grupo de 225.000 familias en situación de indigencia que no habían sido alcanzadas por los esfuerzos de focalización de las políticas vigentes. Se concibió entonces una estrategia de carácter integral e intersectorial focalizada en la extrema pobreza, la cual adoptó a la familia como unidad de acción. Se trataba de crear las condiciones para que las familias superasen su situación de indigencia a través de programas de transferencia condicionada de recursos, asociados a la oferta de servicios de promoción humana, social y económica. El sistema Chile Solidario comprende tres componentes: uno de tiempo definido de permanencia, el cual sirve como puerta de entrada y consta de apoyo psicosocial personalizado e intensivo para las familias, y dos componentes permanentes, a saber, el beneficio monetario y el acceso prioritario a los programas sociales.

Los siete nichos básicos de Chile Solidario son: documentación, salud, educación, apoyo familiar, vivienda, trabajo e ingresos. En el campo del desarrollo social, el programa incentiva las prácticas de ayuda mutua y la integración de la comunidad.

Las estrategias con enfoque integral utilizadas son de base territorial, como la de promoción del desarrollo local y comunitario, y las basadas en la familia.

La gestión del programa es intersectorial, descentralizada y participativa; procura la focalización y eficiencia en el gasto público, así como generar una nueva oferta de servicios a través de alianzas con la sociedad civil.

En cuanto a los arreglos institucionales, se creó un Sistema Integrado de Información Social que actualizó instrumentos de diagnóstico, monitoreo y evaluación como la ficha Cas<sup>2</sup> y la encuesta Casen<sup>3</sup>.

Chile Solidario constituye una prioridad absoluta para el jefe de Estado, cuenta con el compromiso de todos los ministerios y ha firmado acuerdos con 322 municipios. Asimismo suscitó una serie de acuerdos legislativos para dotarlo de un entorno legal propicio a su sostenibilidad.

El programa cuenta con un instrumento de evaluación y monitoreo e incorpora la participación ciudadana como una estrategia para su diseño, implementación y seguimiento.

---

<sup>2</sup> La ficha CAS es un instrumento destinado a estratificar socialmente a las familias que postulan a beneficios sociales, lo cual permite priorizar y seleccionar beneficiarios para los distintos programas sociales, principalmente los subsidios estatales.

<sup>3</sup> La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) es la herramienta básica para la formulación del diagnóstico y evaluación del impacto de la política social en los hogares y programas más importantes que componen el gasto social.

## CONCLUSIONES

El objetivo de este estudio era analizar la contribución de las políticas integrales al aumento de la efectividad de las políticas de reducción de pobreza, partiendo del hecho de que los países de la región han invertido volúmenes cada vez mayores de recursos, sin que esto se refleje en impactos significativos.

Con base en la experiencia de países como México, Brasil, Chile y Nicaragua, entre otros, es posible concluir que las estrategias integrales tienden a generar efectos sinérgicos que disminuyen los costos operacionales y aumentan la eficacia y la eficiencia de las políticas de reducción de la pobreza. Entre las características básicas de estas políticas figuran las siguientes: (i) oferta convergente de programas de generación de trabajo e ingresos, desarrollo humano y social, y protección social; (ii) integración articulada de diferentes niveles de gobierno; y (iii) modalidad participativa de implementación.

Además, la utilización de mecanismos de focalización geográfica o en unidades familiares contribuye ampliamente a hacer llegar este conjunto articulado de programas a los más pobres, proporcionándoles oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

Las estrategias que se han utilizado recientemente para propiciar la integración --tanto las basadas en objetivos y metas comunes pactados, como las de base territorial o familiar y la perspectiva de ciclos de vida-- tienden a funcionar como elementos catalizadores, potenciando así sus efectos sinérgicos. Estas estrategias también preconizan un papel protagónico por parte de comunidades y familias pobres como sujetos activos de su propio proceso de superación de la pobreza, lo cual tiende a aumentar la eficacia de las políticas.

La experiencia de los países muestra igualmente que su implementación depende de arreglos institucionales --muchas veces complejos y de alto costo político-- que favorezcan la integración. Por su parte, la intersectorialidad, la descentralización y la participación ciudadana dependen de la creación de espacios institucionales de integración, del establecimiento de una autoridad social, la creación de un entorno legal favorable, fuentes de financiamiento propias, mecanismos distributivos transparentes y equitativos, sistemas de capacitación de recursos humanos, sistemas informatizados únicos de datos confiables, y mecanismos de monitoreo y evaluación.

A pesar de su complejidad, y de los costos políticos y operaciones iniciales, las experiencias de políticas integrales de reducción de la pobreza desarrolladas por Brasil (Proyecto Alborada), México (Oportunidades) y Chile (Chile Solidario) se presentan como ejemplos exitosos en lo que se refiere al aumento de la efectividad, dado que:

- elevaron la eficiencia de las políticas al atender al mayor número de beneficiarios posibles con mejor calidad y utilizando los recursos disponibles;
- acrecentaron la eficacia, o sea, lograron que los servicios transformaran las condiciones de vida de los beneficiarios, ofreciéndoles las oportunidades y los recursos necesarios para superar su situación de pobreza; y
- focalizaron sus programas y servicios en los más pobres, priorizando a los grupos más excluidos.

En un momento en que el mayor desafío del milenio es disminuir los índices de pobreza y desigualdad, las políticas integrales pueden contribuir a alcanzar esta meta aumentando la efectividad de los programas concebidos para este fin.

## REFERENCIAS

Banco Mundial. 2003. *Un marco para la reducción de la pobreza. Notas para los funcionarios del Banco Mundial*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

\_\_\_\_\_. 2000. *Informe sobre desarrollo mundial 2000-2001: lucha contra la pobreza*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

\_\_\_\_\_. 1990. *Informe sobre el desarrollo mundial 1990: la pobreza*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Bronfenbrenner, U. 1979. *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Elder, G. H. y M. K. Jhonson. 2003. "The Life Course and Human Development: Challenges, Lessons, and New Directions", en *Handbook of Life Course*. New York.

Engel, W.A.. 1993. *Da violência ao diálogo: a socialização de crianças em um contexto de opobreza*. Río de Janeiro: PUC.

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. 2003. *Poverty Reduction Strategy Papers. Detailed Analysis of Progress in Implementation*. Washington, D. C.: FMI y Banco Mundial.

Glen, Johnson y Crosne. 2003. "The Emergence and Development of Life Course Theory", en: *Handbook of the Life Course*, Nueva York.

Paes de Barros y Carvalho. 2004. "La focalización y la universalización como instrumentos para reducir las desigualdades". Mimeo. Washington D.C. Red de Pobreza y Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

—. 2002. "Utilizando o cadastro único para construir indicadores sociais". Mimeo. Brasília, IPEA.

Paes de Barros, Carvalho y Franco. 2003. "La igualdad como estrategia de combate a la pobreza en Panamá". Panamá, PNUD.

Ramos, C.A. y A.L. Lobato. 2004. *La transición en las políticas sociales en Brasil: del antiguo paradigma al registro único*. Brasília: Banco Interamericano de Desarrollo.

Rawlings y Rubio. 2003. *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

### **Bibliografía adicional**

Banco Mundial. 2003. *Inequality and Economic Development in Brazil*. Policy Report. Banco Mundial, Washington D.C.

Berger y Luckmann. 1985. *A Construção Social da Realidade*. Petrópolis: Vozes.

Costa, J. F. 1986. *Violência e Psicanálise*. Río de Janeiro. Graal

Dos Santos, G. F. 2004. "Inovações no financiamento intragovernamental para promover a equidade de acesso aos serviços sociais: O caso da saúde e da educação no Brasil". Mimeo. São Paulo.

Fernández, M. 2003. *Avances en la implementación de las estrategias de reducción de pobreza en América Latina*. Tegucigalpa.

Franco, R. 2000. "Autoridad social". Mimeo. Santiago de Chile.

Habermas, J. 1985. *A dialética do esclarecimento*. Río de Janeiro: Zahar.

—. 1987. *Consciência moral e agir comunitário*. Río de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Repetto, Sanguinetti y Tommasi. 2002. *La influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de las políticas de protección social y combate a la pobreza*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Settersten. 2002. *Invitation to the Life Course: Toward New Understandings of Later Life*. Amityville, NY: Baywood.

### **Reseña biográfica**

**Wanda Engel** se desempeña actualmente como Jefe de la División de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Es Doctora en Educación por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro y Ph.D. en Pedagogía del Centro Internacional de Estudios Pedagógicos, Sévres, Francia. Fue fundadora de la Asociación Roda Viva y se desempeñó como Secretaria de Desarrollo Social del Municipio de Río de Janeiro y Ministra Secretaria de Estado de Asistencia Social del Gobierno Federal de Brasil. Ha actuado como miembro del Directorio de numerosas organizaciones brasileras e internacionales, entre ellas Synergos Institute, IBASE, FASE, Instituto Río, Río Voluntario, Fundación Xuxa Meneguel.

## Cuadros, tablas y gráficos

### **RECUADRO 1. SERVICIOS SOCIALES COMO DERECHOS**

En el caso de Brasil, el concepto de los servicios sociales como un derecho básico de ciudadanía tiene sus raíces en la década de los años ochenta. El clima posterior a la dictadura se reflejó en el proceso de elaboración de la Constitución de 1988, la cual institucionalizó los derechos de acceso universal a la salud, la educación y la asistencia social, y estableció las bases para la implementación de una democracia participativa. Las leyes orgánicas de educación, salud y asistencia social reglamentaron la creación de consejos en todos los niveles de la federación. Se trata de consejos paritarios en los que los representantes de la sociedad civil son elegidos en quórum propio, consolidando así la participación ciudadana en la definición, acompañamiento y evaluación de las políticas sociales. La puesta en marcha de estos consejos en los años noventa significó la creación de un espacio institucional que posibilitó el ejercicio del control social y el direccionamiento de reivindicaciones sociales y tuvo un impacto en el aumento de la oferta de servicios sociales.

### **RECUADRO 2. UN EJEMPLO DE FRAGMENTACIÓN**

En 1999, cuando se inició el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se implementó en Brasil una estrategia basada en el agrupamiento de programas en gerencias interministeriales. En el área social, uno de los criterios para este agrupamiento fue el de las etapas del ciclo de vida: se crearon gerencias dirigidas a la primera infancia, a niños de 7 a 14 años, a la juventud y a la tercera edad. La primera tarea de las gerencias fue identificar, para cada una de estas fases, los programas existentes en los distintos ministerios. Solamente para niños de 7 a 14 años existían 49 programas en nueve ministerios totalmente aislados y desconectados entre sí. Se verificó además que, a pesar de la abundancia de acciones, no había programas federales relacionados con problemas cruciales como el abuso y la explotación sexual de los niños de la calle.

### **RECUADRO 3. LA EXPERIENCIA BRASILEÑA CON LA DISTRIBUCIÓN DE CANASTAS DE ALIMENTOS**

En 1996 se implantó en Brasil un programa de transferencia de alimentos para las ciudades con los mayores índices de pobreza (Prodea). La idea original era utilizar las existencias de reserva de productos agrícolas y comprar, a partir de los productos en existencia, una canasta de alimentos para distribuirla entre las familias pobres de las áreas rurales. Cuando estas provisiones se terminaron, los alimentos se empezaron a comprar a través de licitaciones centralizadas a las que concurrían grandes firmas de áreas ricas del sudeste brasileño. Como consecuencia, los indígenas del Amazonas pasaron a recibir harina de mandioca originada en el sur y cesaron su propia producción, lo que acabó por aumentar el nivel de depresión económica de estas áreas.

### **RECUADRO 4. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA: EL CASO BRASILEÑO**

En 1966 se creó en Brasil un conjunto de programas de transferencia condicionada de recursos en diferentes ministerios: el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil y el de Agente Joven de Desarrollo Social en la Secretaría de Estado de Asistencia Social, Beca Escuela en el Ministerio de Educación, y Beca de Alimentación en el Ministerio de Salud. Estos programas focalizados en las familias más pobres se sumaron al subsidio para adquisición de gas de cocina, conocido como Auxilio Gas, bajo la responsabilidad del Ministerio de Minas y Energía.

Con el fin de que estos programas --inicialmente aislados-- pudieran constituirse en una red de protección social, se estableció un Registro Único de Familias Pobres, con datos catastrales sistematizados que permitieron la emisión de una tarjeta magnética denominada Tarjeta Ciudadana, a nombre de la madre de familia. Para que las beneficiarias pudieran tener acceso directo a los recursos financieros se acreditaron pequeñas unidades comerciales como agentes bancarios. De esta forma los beneficiarios de los diferentes programas de la red de protección social pudieron tener

acceso a su asignación mensual de recursos a través de la Tarjeta Ciudadana, en los 5.561 municipios brasileños.

#### **RECUADRO 5. EL PROBLEMA DE LA DOCUMENTACIÓN**

Brasil está enfrentando una de las más serias consecuencias de su histórico proceso de exclusión social: la falta de documentos de identidad de amplios segmentos de la población pobre. En 1999 se constató que aproximadamente dos millones de niños al año quedaban indocumentados, siendo su principal causa el costo del certificado de nacimiento, lo cual dio origen a la aprobación de la ley de gratuidad para la obtención de dicho documento. Sin embargo, el sector judicial reaccionó argumentando la inconstitucionalidad de la ley, lo cual dificultó su implementación. Con la creación de la red de protección social, a comienzos de 2001, se demostró que aproximadamente el 10% de las familias carecía de acceso a los programas porque las madres no poseían documentos. Este hecho desencadenó un movimiento denominado Brasil con Nombre y Apellido, que reunió a organismos de diferentes niveles de los poderes Ejecutivo y Judicial, gremios empresariales y medios de comunicación (radio y televisión). Además de las acciones conjuntas a favor de la expedición de documentos en las regiones más pobres del país, el movimiento instaló puestos en las salas de maternidad de los hospitales, de forma que los recién nacidos salieran de allí con su certificado de nacimiento. Costa Rica viene enfrentado este problema y el de la falta de definición de la paternidad con una ley que obliga a la madre a declarar el nombre del padre antes del nacimiento del niño. El sistema hospitalario se encarga de contactar a la persona para que realice el reconocimiento formal de la paternidad, asumiendo así las responsabilidades correspondientes. En caso de que el padre no reconozca su condición, el gobierno se encarga de realizar la prueba de ADN.

#### **RECUADRO 6. LA EXPERIENCIA DEL CENTRO NACIONAL DE FORMACIÓN COMUNITARIA (CENAFOCO) DE BRASIL**

En 1999 se inició en Brasil la implantación del Proyecto Alborada, dirigido a disminuir las desigualdades regionales, y del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP), que buscaba reducir los niveles de violencia. El Proyecto Alborada se focalizó en los municipios con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más bajo, es decir, aquellas pequeñas ciudades que se constituían en verdaderos cinturones de pobreza. Por su parte, el PNSP se concentró en las áreas metropolitanas grandes y violentas. En ambos casos se detectó la ausencia de organizaciones de base y la fragilidad de las existentes, lo que dificultaba la participación de los más pobres en los programas. Para enfrentar el problema se creó el Centro Nacional de Formación Comunitaria (Cenafoco). El centro funcionó en asociación con ONG grandes y medianas, en un programa descentralizado de capacitación de líderes para la iniciativa social, cuyo producto final fue un proyecto de desarrollo local. Para ello existía un fondo financiero que garantizó recursos semilla a los mejores proyectos, así como un sistema de apoyo institucional, acompañamiento y evaluación de resultados. Uno de los logros importantes de la acción del Centro fue la creación de numerosas organizaciones de base, tanto en las pequeñas ciudades como en las comunidades pobres de las áreas metropolitanas.

**RECUADRO 7. PARA QUÉ FOCALIZAR: DOS EJEMPLOS**

**Ejemplo 1:** La ciudad de Río de Janeiro posee una red de guarderías bajo la gestión de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social. Están localizadas dentro de las favelas cariocas y funcionan como una estrategia de protección social para los más pobres. Como el servicio se le ofrecía exclusivamente a las madres trabajadoras, los niños provenientes de familias cuyas madres no tenían siquiera las condiciones mínimas de inserción en el mercado laboral permanecían en las peores condiciones de crecimiento y desarrollo. Eran justamente estos niños, excluidos de una política de protección social, quienes más tarde engrosaban los índices de repetición de cursos y deserción escolar, trabajo precoz y, lo que es peor, de morbilidad y mortalidad infantil. Se tomó entonces la decisión de focalizar el servicio en los niños en situación de mayor riesgo social (familias indigentes, niños desnutridos, víctimas de violencia doméstica, hijos de población carcelaria) y así se verificó una mejoría sustantiva en los indicadores sociales de estas áreas.

**Ejemplo 2:** La Secretaría de Estado de Asistencia Social, órgano del gobierno federal brasileño cuya misión específica es disminuir los niveles de pobreza y desigualdad, utilizaba criterios de distribución de los recursos del Fondo Nacional de Asistencia Social que, en vez de disminuir, acentuaban las desigualdades regionales existentes. Se trataba de un fondo que históricamente había dirigido sus recursos hacia donde existían servicios de atención de niños, adultos mayores o portadores del VIH. Como no poseían recursos para instalar tales servicios, las regiones más pobres tampoco se beneficiaban del fondo. La persistencia de este “criterio histórico” sólo hacía que se perpetuaran los niveles de desigualdad regionales. Hubo una propuesta de focalización en la distribución de estos recursos que suscitó una clara resistencia por parte del Consejo Nacional de Asistencia Social. Los criterios de distribución permanecen prácticamente iguales, lo que hace que una política que se supone es de lucha contra la desigualdad, acabe por reforzarla.

**RECUADRO 8. NICARAGUA, UN CASO EXITOSO DE ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

Los índices de pobreza y extrema pobreza disminuyeron sistemáticamente en Nicaragua en la última década. No obstante, en el futuro deberán realizarse esfuerzos dirigidos a mejorar los niveles de educación y productividad de la población, según lo señala un informe del Banco Mundial (2003a).

El documento, elaborado con base en el Programa para el Mejoramiento de la Investigación sobre Medición del Nivel de Vida, el cual hace parte de la estrategia de reducción de la pobreza, muestra que ésta disminuyó del 50,3% en 1993 al 45,8% en 2001, y que la extrema pobreza cayó del 19,4% al 15,1% en el mismo período.

“Nicaragua hizo un esfuerzo significativo de reducción de la pobreza durante la última década, a pesar de ser uno de los países más pobres y menos desarrollados de América Latina”, señala el estudio.

Los avances en la reducción de la pobreza en el período que va de 1998 a 2001 se observan a través de aumentos significativos en el ingreso familiar y en la disminución del precio de los alimentos.

El estudio resalta que la mejoría en la situación de los pobres fue notable a pesar de los problemas derivados de la sequía y la crisis en la producción de café. Aun así, el estudio señala que subsisten indicadores adversos relacionados con la situación de pobreza como son las altas tasas de fecundidad –principalmente adolescente–, la baja calidad de la educación y el reducido acceso a los servicios de agua potable y saneamiento.

Gráfico 1

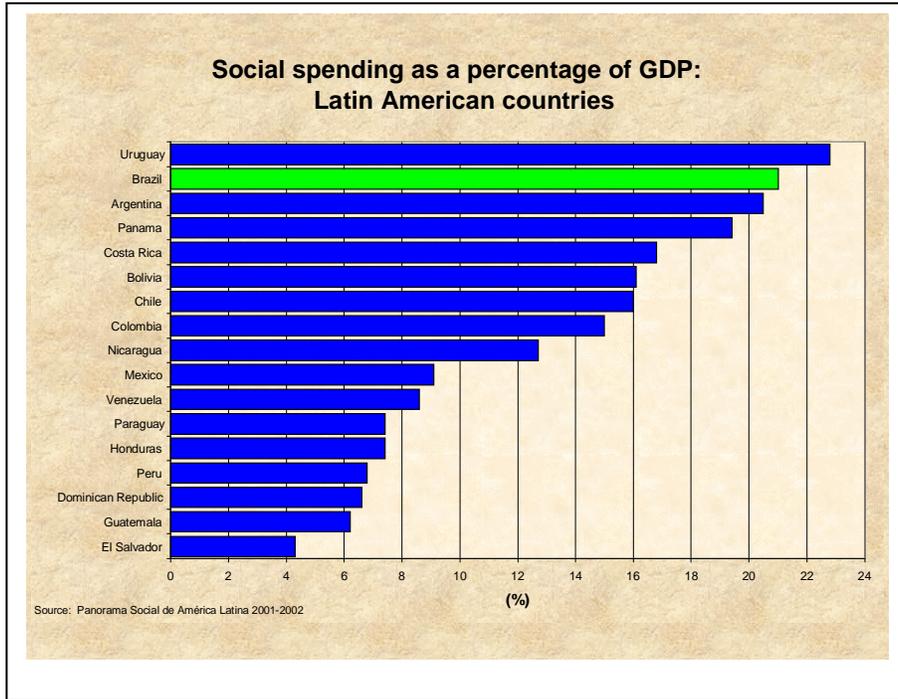
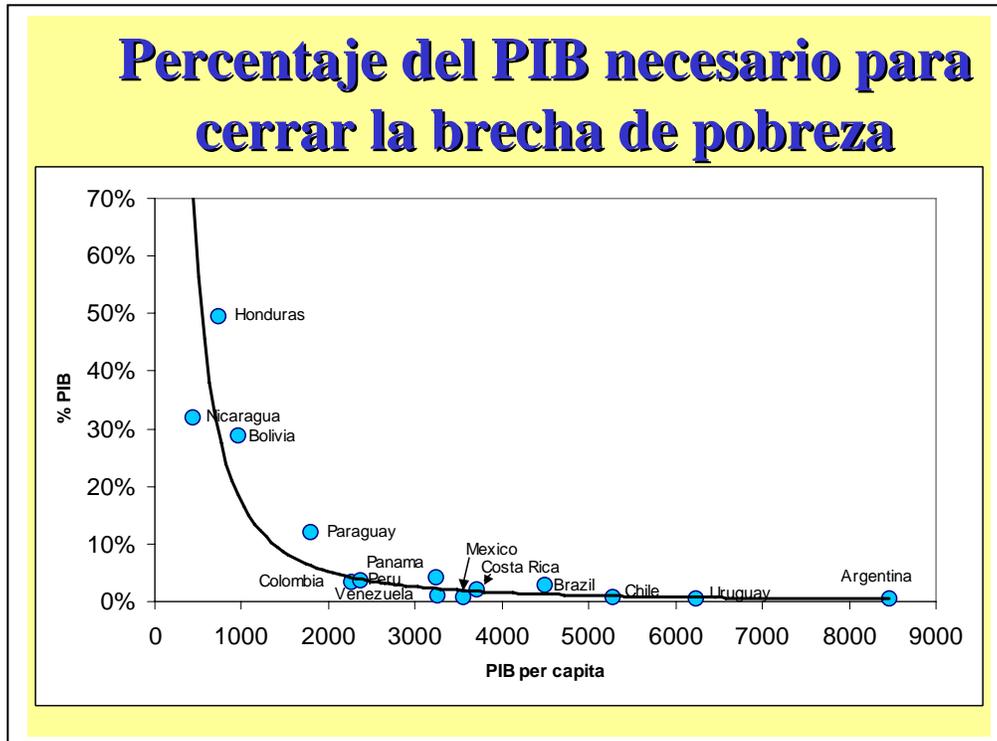


Gráfico 2



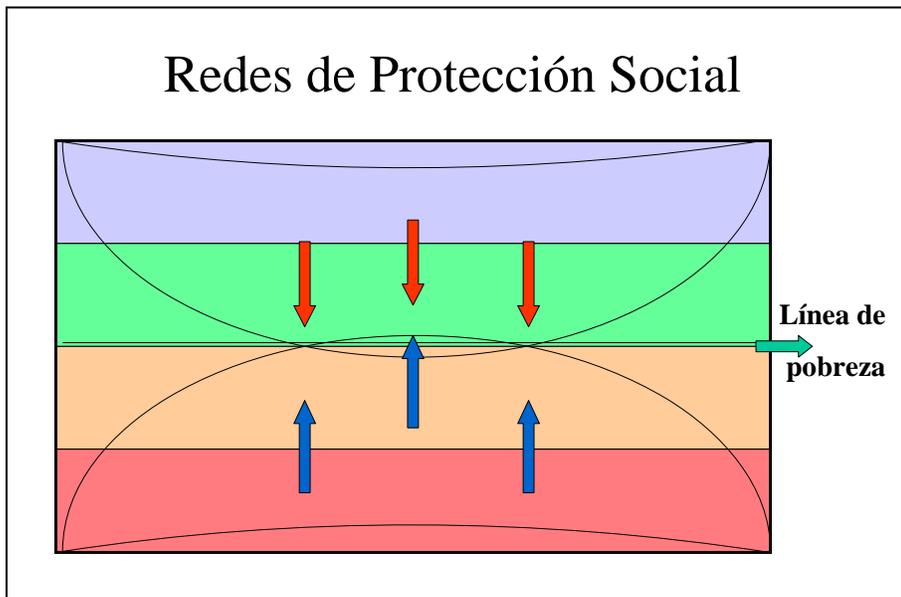
Fuente: BID, Unidad de Pobreza, 2003.

### Esquema 1



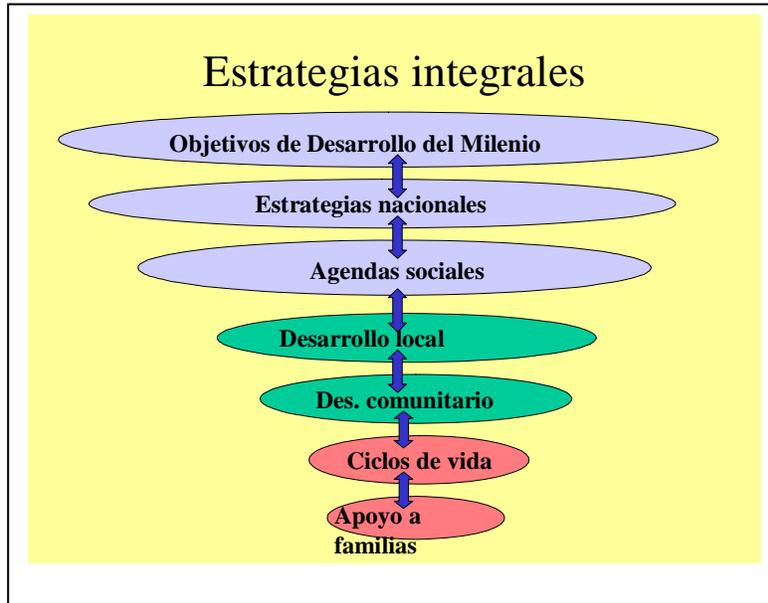
Fuente: elaboración propia

### Esquema 2



Fuente: Elaboración propia

### Esquema 3



Fuente: elaboración propia

### Esquema 4

NIÑOS DE 0 A 6 AÑOS		
<b>Desarrollo Económico</b>		
<b>Desarrollo Social</b>		
<b>Desarrollo humano</b>	<b>Des/Cul</b>	Acceso a bienes culturales
	<b>Educ.</b>	Educación infantil (institucional y no institucional)
	<b>Salud</b>	Acompañamiento peso/altura Vacunas Prenatal
<b>Protección</b>	<b>Servicios</b>	Documentación Abandono Violencia doméstica Abuso sexual Mala nutrición
	<b>Red de Protección</b>	Beneficios monetarios no contributivos (Beca Alimentación)

Fuente: elaboración propia

**Esquema 5**

<b>NIÑOS ENTRE 7 Y 14 AÑOS</b>		
Desarrollo Económico		Erradicación del trabajo infantil
Desarrollo Social		Grupos de socialización positiva(organizaciones escolares)
Desarrollo Humano	Des/Cul	Iniciación deportiva y artística Acceso a bienes culturales/grupos folclóricos
	Educ	Escuela básica de calidad Complementación de la escolaridad
	Salud	Educación para la salud
Protección	Servicio	Documentación Abandono Violencia doméstica Abuso sexual Crimen Drogas(uso y tráfico) Niños de la calle Embarazos tempranos
	Red	Beneficios no contributivos (Beca escuela )

Fuente: elaboración propia

**Esquema 6**

<b>JUVENTUD</b>		
Desarrollo Económico		Capacitación Profesional Primer empleo Emprendedorismo joven
Desarrollo Social		Agentes jóvenes de desarrollo social Servicio civil / militar Apoyo a organizaciones de jóvenes Desarrollo de liderazgo joven Voluntariado joven
Desarrollo Humano	Des/Cul	Centros de la Juventud Acceso a bienes culturales Apoyo a manifestaciones culturales de jóvenes Apoyo a grupos deportivos
	Educ	Educación media y suplementaria(alfabetización)
	Salud	Educación para salud Centros de atención de salud para los jóvenes Drogadicción
Protección	Servicio	Documentación Embarazo temprano DST / SIDA Bandas Drogas (uso y tráfico ) Crimen Abuso y explotación sexual

Fuente: elaboración propia

**Esquema 7**

<b>ADULTOS</b>		
Desarrollo Económico		Capacitación Profesional    Accesoría técnica Micro-crédito    Apoyo a la comercialización Organización de cooperativas y microempresas Desburocratización del proceso de formalización
Desarrollo Social		Incentivo a la participación en organizaciones sociales Apoyo a manutención de los vínculos familiares
Desarrollo Humano	Des/Cul	Acceso a bienes culturales Incentivos a producciones culturales
	Educ	Educación suplementaria (alfabetización )
	Salud	Agentes comunitarios de Salud Salud Reproductiva    Salud mental    Drogadicción
Protección	Servicio	Documentación    Población de la calle Mejoras habitacionales    Farmacia popular
	Red	Beneficios no contributivos

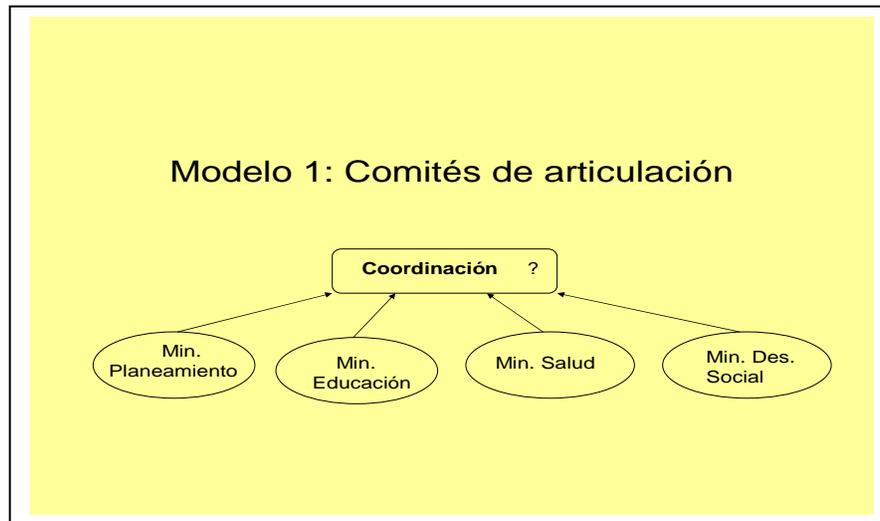
Fuente: elaboración propia

**Esquema 8**

<b>ADULTOS MAYORES</b>		
Desarrollo Económico		Beneficios de seguridad (contributivos) Acceso a mercado laboral
Desarrollo Social		Centros de Convivencia    Voluntariado Apoyo a las organizaciones de retirados
Desarrollo Humano	Des/Cul	Acceso a bienes culturales    Deportes para mayores Apoyo a la producción cultural
	Educ	Educación suplementaria ( Alfabetización )
	Salud	Atención domiciliar (cuidadores de mayores) Servicios de rehabilitación    Farmacia popular
Protección	Servicio	Casas Día    Republicas    Atención asilar
	Red	Beneficios no contributivos (Beneficio de Prestación Continuada )

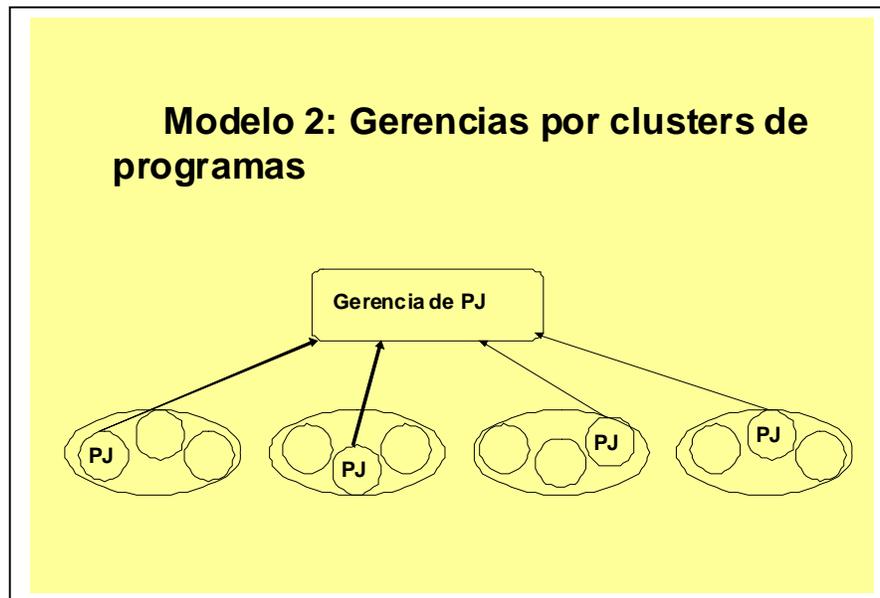
Fuente: elaboración propia

## Esquema 9



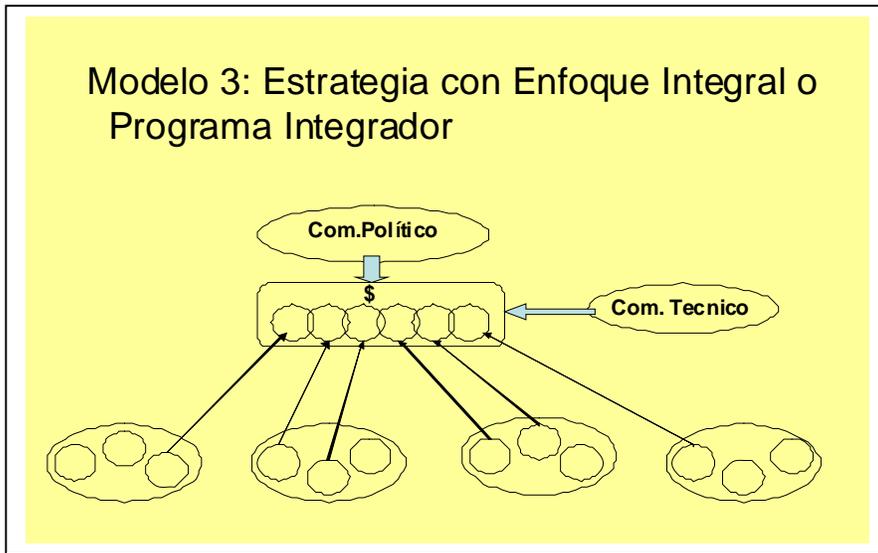
Fuente: elaboración propia

## Esquema 10



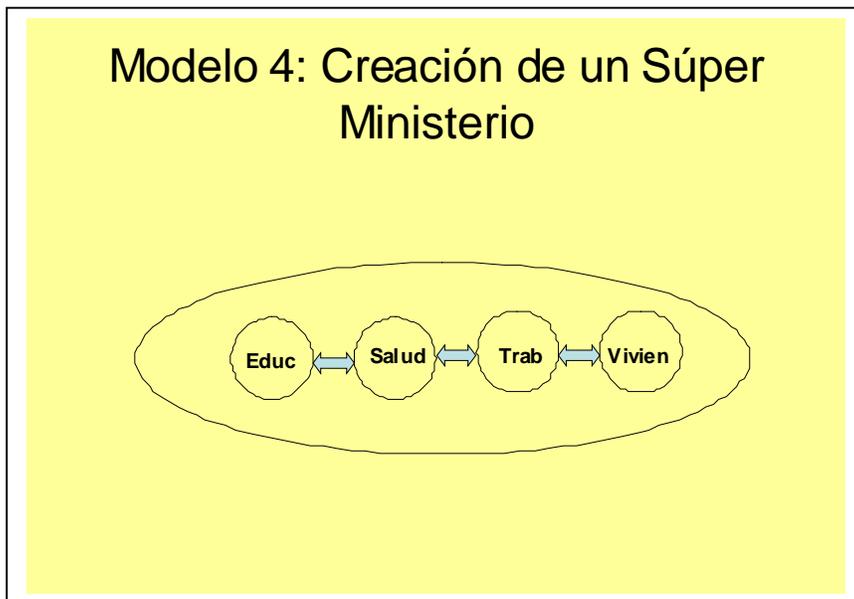
Fuente: elaboración propia

### Esquema 11



Fuente: elaboración propia

### Esquema 12



Fuente: elaboración propia