



Diálogo Regional de Política

RED DE POBREZA Y PROTECCION SOCIAL*

Minutas de la VII Reunión Hemisférica

Washington D.C., Noviembre 2004

Introducción

Los días 11 y 12 de noviembre de 2004 tuvo lugar en Washington la VII Reunión Anual de la Red de Pobreza y Protección Social, en el marco de un nuevo esquema de trabajo de las redes del Diálogo Regional de Política. La reunión que contribuyó a generar un diálogo abierto entre representantes de 13 países de Latinoamérica y el Caribe y funcionarios del BID, demostrando que las Redes son un instrumento clave para la gestión del conocimiento acumulado por los propios países, y para una mas eficiente implementación de políticas públicas para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad. Por sugerencia de los países miembros de la Red, la VII Reunión hemisférica de la Red de Reducción de la Pobreza y la Protección Social contó con la presencia de representantes de organizaciones internacionales para el desarrollo como el Banco Mundial, el PNUD, el INDES y FOCUS quienes ofrecieron un panorama sobre sus estrategias y programas en la región.

La agenda de la VII Reunión tenía por objeto examinar tres temas considerados como prioritarios para aumentar la efectividad de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en la región: i) Conceptualización y diseño, ii) Institucionalización, y iii) Monitoreo y Evaluación.

1. Apertura

Laura Bocalandro, Jefe de la División de Cooperación Técnica Regional del Departamento de Integración y Programas Regionales, y Carlos Eduardo Vélez, Jefe de la Unidad de Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, dieron la bienvenida y resaltaron la importancia de la participación y el diálogo como una herramienta de aprendizaje tanto para el Banco, como para los gobiernos de la región, que encuentran en esta Red un espacio para compartir sus experiencias, fortalecer sus conocimientos, y mejorar la formulación y ejecución de proyectos, programas y políticas orientadas a reducir la pobreza y la inequidad.

Wanda Engel, Coordinadora Técnica de la Red de Pobreza y Protección Social, planteó que el esquema de gestión del aprendizaje propuesto por la Red pretende ser un círculo virtuoso que incluye: i) **identificación** de países con experiencia de implementación de políticas y programas para la reducción de la pobreza, ii) **análisis comparado** de los casos, incluyendo la identificación de alternativas de acción programática, iii) **divulgación y diseminación** de los hallazgos y alternativas relevantes, iv) **oferta de Cooperación Técnica** a los países para facilitar el intercambio y asistencia para la implementación de nuevas iniciativas y/o al perfeccionamiento de iniciativas en marcha, v) **impacto sobre la identificación** de nuevos temas prioritarios y el inicio de un nuevo ciclo.

* La Unidad de Pobreza y Desigualdad es responsable de la Coordinación Técnica de la Red de Pobreza y Protección Social. Para la Séptima Reunión, la Coordinación Técnica estuvo a cargo de Wanda Engel, Especialista en Reducción de la Pobreza.



Primer Día:

2. ¿Un dólar al día es suficiente para reducir la pobreza extrema?

Nanak Kakwani, Director del Centro Internacional de Estudios sobre Pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo con sede en Brasilia, Brasil, señaló que existen tres líneas de pobreza: nacional (nivel país), regional (LAC) y global o mundial. A mediados de los 1980s el Banco Mundial determinó US\$1 al día como un umbral razonable para medir la pobreza entre los países de bajos ingresos. Sin embargo, nuevos estudios e indicadores han demostrado que US\$1,50 constituye un tope adecuado para establecer la línea de pobreza en estos países. De igual manera, se ha venido desarrollando una metodología que calcula la línea de pobreza con base en requerimientos calóricos y no en nivel de ingresos. Lo anterior, por considerar que diferentes países y regiones requieren líneas de pobreza que se ajusten a sus características particulares.

La definición de la línea de pobreza es altamente importante; de acuerdo a cómo se calcule la misma, se generan cambios en el diseño e implementación de las políticas y programas de reducción de la pobreza y, en la programación de las intervenciones de los organismos internacionales de desarrollo. Kakwani señaló que aunque el PNUD y el Banco Mundial van a seguir trabajando en el desarrollo de metodologías de líneas de pobreza que permitan comparar países y regiones, lo más importante es que los países definan sus propias líneas de pobreza, con el fin de guiar la acción tanto de los gobiernos como de los organismos internacionales para el diseño e implementación de políticas.

3. Perspectiva de las instituciones internacionales y las Políticas de Reducción de Pobreza y la Desigualdad en América Latina y el Caribe

Jaime Saavedra, Jefe de la Unidad de Pobreza para América Latina del Banco Mundial, Enrique Ganuza, Economista Jefe del Bureau para América Latina y el Caribe del PNUD, y Carlos Eduardo Vélez, del BID, ofrecieron a los miembros de la Red la oportunidad de conocer los lineamientos de políticas y programas de estas organizaciones respecto de políticas orientadas a la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región.

Jaime Saavedra señaló que, apoyados por organismos internacionales, los países HIPIC de la región (Bolivia, Nicaragua, Honduras y Guyana) iniciaron la elaboración de *Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza* con un enfoque integral y multisectorial. Ello significa que la pobreza es entendida no sólo desde el punto de vista del ingreso monetario, sino como un fenómeno multidimensional. Saavedra destacó que las estrategias de estos países han hecho énfasis en programas de asistencia alimentaria, educación, salud y desarrollo del capital humano, así como en programas de generación de empleo y de oportunidades para la reducción de la pobreza a nivel estructural. Estas estrategias incorporan la participación de la sociedad civil –ligada a los procesos de descentralización a nivel local— así como mecanismos de monitoreo y evaluación.

Saavedra enfatizó que el hecho de tener una estrategia nacional de Reducción de Pobreza redactada no significa necesariamente su institucionalización, para lo que se requieren capacidades técnicas, administrativas y políticas, que incluyen: i) **sostenibilidad fiscal**, que asegure una correlación clara entre prioridades y recursos, ii) **mecanismos permanentes para establecer prioridades**, que definan grupos y regiones, pero también programas y políticas con base en resultados, y iii) **definición del papel del Estado**. Igualmente, Saavedra destacó que las reformas deben ser multidimensionales, así como graduales y parciales, con objetivos de largo plazo.

Enrique Ganuza, Economista Jefe del PNUD para América Latina, presentó la perspectiva de su institución sobre las políticas de reducción de pobreza y desigualdad. Explicó que el organismo tiene dos grandes áreas de trabajo en la región: las **Metas del Milenio** y las **Estrategias Nacionales de Reducción de Pobreza**.

La primera se constituye en un compromiso del sistema internacional donde el PNUD, junto al BID y al Banco Mundial, está ayudando a los países a producir informes con respecto al logro de las ocho metas antes del 31 de diciembre de 2004. El inconveniente de estas metas es que cada país utiliza indicadores distintos, lo que hace muy complicado tener visiones regionales sobre el cumplimiento de las metas. Para superar este problema, el PNUD procura reconstruir algunas visiones regionales en ciertas metas, como las de pobreza, hambre, educación y las vinculadas con infancia. A la fecha el diagnóstico sobre el cumplimiento de la región con estas metas es bastante pesimista.

En lo relativo a las Estrategias Nacionales para la Reducción de Pobreza, Ganuza afirmó que el hecho de que haya países que ya elaboraron o se encuentran elaborando este documento significa que se ha avanzado en ubicar a la pobreza en las agendas de política macroeconómica. Explicó como en los próximos cinco años el Instituto de Estudios Sociales de La Haya implementará un sistema de seguimiento permanente de las Estrategias para la Reducción de la Pobreza de Honduras, Nicaragua y Bolivia. Algunos resultados preliminares muestran que existen problemas de apropiación, debilidades en materia de género, medio ambiente, mercado laboral, VIH/SIDA, desarrollo rural, y monitoreo y evaluación, entre otros. El interés de Naciones Unidas es promover la convergencia entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las Estrategias de reducción de pobreza, con el fin de utilizar los primeras como instrumentos para fijar las prioridades de las segundas. Esa convergencia está avanzando en los países HIPC, cuyos documentos hacen referencia a los Objetivos del Milenio, a diferencia de los no HIPC, donde la referencia es prácticamente inexistente.

A su turno, Carlos Eduardo Vélez, Jefe de la Unidad de Pobreza y Desigualdad del BID, se refirió a la nueva estrategia institucional del Banco definida por los objetivos del mandato de esta institución (desarrollo social, modernización del Estado, competitividad de la economía e integración regional), renovados a mediados de los años 1990s.

Vélez describió como la pobreza Latinoamericana, es más severa en las áreas rurales, aunque el número de pobres está concentrado en las áreas urbanas, por los cambios en la transición de la migración. Además, señaló como la pobreza está más concentrada en ciertos tipos de servicios agrícolas, y no financieros, y está asociada a bajos niveles de educación y a poblaciones excluidas (indígenas, afro-

descendientes y mujeres). Por lo tanto, una política de reducción de la pobreza en la región requiere de dos elementos fundamentales: crecimiento económico sustentable y estabilidad fiscal. Para reducir la pobreza a la mitad en 2015, el ingreso per cápita tendría que mostrar un incremento cercano al 3,5%. Esto, sumado al crecimiento poblacional medio, requiere niveles de crecimiento superiores al 5% lo que constituye “una meta bastante difícil, si se mantiene el ritmo de los 1990s”.

En síntesis, afirmó que la estrategia del Banco considera que es necesario actuar en temas de desarrollo humano, creación de oportunidades, protección y prevención y asistencia social, e inclusión política y social. Con este fin, a partir de la octava Reposición, el Banco ha comprometido un alto porcentaje de recursos de préstamos a programas dirigidos directamente a la reducción de pobreza y a la promoción de la equidad. En el área de información estadística, junto a la CEPAL, al sistema de Naciones Unidas y al Banco Mundial, el BID ha promovido la calidad y el acceso a las encuestas de hogares.

Entre las prioridades futuras del BID, Vélez mencionó la importancia de la promoción de políticas para reducción de la pobreza y la equidad en las áreas de estabilidad macroeconómica y de diagnósticos y determinantes de pobreza, el énfasis en la programación de los documentos país para el Diálogo de Política, la definición de programas crediticios y no crediticios con enfoque integral, el fortalecimiento del área de monitoreo y evaluación, el apoyo al sistemas de protección social para distintos tipos de riesgos, y la críticas específicas de apoyo en las áreas de competitividad, desarrollo social, modernización del Estado e integración regional

Diálogo entre los miembros de la Red sobre la perspectiva de las entidades internacionales

El debate de esta sección fue extenso y enriquecedor. Entre los temas abordados, se destacan:

- *Los retos que representa la Descentralización y la distribución de responsabilidades por unidades de gobierno y por actores sociales* así como los retos de la organización del sector público, en términos de integración no sólo sectorial, sino también territorial.
- *Las experiencias en la institucionalización de las políticas públicas* incluyendo distintos actores sociales como la Sociedad Civil, los distintos estamentos del Estado, entre otras;
- *Los retos que representan la focalización vs. la universalización* de los programas en términos de la eficiencia del gasto y de las diferentes características de países unitarios y federales;
- *Las diferentes formas de medición de la pobreza*, por un lado incorporando las transferencias del Estado en especies y en dinero, y sin por otro lado sin incorporar estas transferencias.
- *La importancia de la inclusión social*: el papel de la comunidad y de generar capital social como herramienta para promover el desarrollo y la generación de empleo como factor de inclusión social;
- *Los retos de modernización del Estado*, principalmente en términos de gerencia pública y profesionalización;
- *La importancia de generar actividades económicas en los sectores más pobres* involucrando al sector privado como un actor fundamental en el diseño de estrategias para la generación de empleo.

4. Los retos del diseño de políticas y programas de reducción de la pobreza. La experiencia de las estrategias basadas en la familia: Los casos de Brasil, Chile, Uruguay y Guatemala

Bajo la coordinación de Iván Fernández Espinosa, Secretario Técnico del Frente Social de Ecuador, esta sesión se centró en la presentación de las políticas y programas de reducción de pobreza de Uruguay, Chile, Guatemala y Brasil. Cuatro componentes fueron destacados como fundamentales en el diseño e implementación de Estrategias para la Reducción de Pobreza:

- Buen *diagnóstico* que de cuenta de las necesidades reales de la población.
- *Conductor* o ejecutor efectivo, que disponga de instrumentos y herramientas para implementar las estrategias de lucha contra la pobreza.
- *Políticas eficaces*: *política económica* que genere crecimiento económico; *políticas contra la desigualdad social*; *políticas impositivas* para redistribuir adecuadamente el ingreso; *política*

social agresiva, que cuente con adecuados criterios de focalización y que sea eficiente en el manejo de los recursos.

- *Consenso con la sociedad civil.*

El caso de Uruguay: Edison Wibmer, representante de la Presidencia de la República de Uruguay, destacó que las políticas sociales de su país fueron concebidas e implementadas varias décadas atrás y, eventualmente, se le han agregado diferentes programas a medida que han ido surgiendo necesidades coyunturales de la pobreza. Actualmente, existe un programa integral que es implementado en cuatro diferentes etapas: i) prevención y atención; ii) desarrollo; iii) participación comunitaria y familiar; y vi) comunicación social. Dentro de este enfoque se están implementando diversos programas destinados a mejorar el acceso a salud, educación, nutrición, documentación y la asistencia de niños, madres cabeza de hogar, niños y madres en situación de calle, adolescentes que no trabajan ni estudian, etc.

La experiencia Chilena: Andrea Soto Arayo del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN) presentó la experiencia del programa *Chile Solidario*, destinado a disminuir el nivel de indigencia, a través de una Ley que está en vigencia desde 2004. Se trata de un programa participativo, multisectorial e integral, ligada a los ministerios sectoriales. El diseño del programa está basado en tres componentes: i) apoyo psicosocial y aporte solidario, que permite solucionar conflictos a través del diálogo y no a través de la violencia; ii) subsidios monetarios garantizados y, iii) acceso preferente a programas de promoción social. Los tres componentes del programa se encuentran focalizados sobre la unidad familiar, quien debe cumplir con 53 condiciones mínimas establecidas para superar la condición de indigencia, entre las cuales se encuentran identificación (carnet de identidad, servicio militar), salud, educación (doce años obligatorios), dinámica familiar (acciones principalmente de género), trabajo, ingreso y habitabilidad. Fundamentalmente, se trata de un programa que entrega herramientas para que los beneficiarios superen la condición de pobreza con su propio esfuerzo, por lo cual en el marco del programa también se estipulan las condiciones de salida de cada familia.

El caso de Guatemala: Hugo Beteta, Secretario General de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala comenzó por exponer el contexto general de la política social su país y la importancia que tres reformas estructurales han tenido para configurar el esquema actual de protección social de Guatemala. En primer lugar, la continuidad del proceso de paz ha permitido dar integralidad a los programas. En segundo lugar, la desmilitarización ha reducido considerablemente el gasto en seguridad y defensa. Por último, los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. Igualmente, en los recortes presupuestales se han protegido los rubros de salud y educación.

Sin embargo, recalcó que aun existen debilidades institucionales para la implementación de las políticas, como la cultura clientelista, la discontinuidad política, la falta de conocimiento de la sociedad civil sobre el rol del Estado, entre otras. Por último, mencionó que dentro de los desafíos a futuro de la política social guatemalteca, están el fomentar la responsabilidad contributiva para la financiación del gasto social, la reformulación tributaria y de la calidad del gasto; la reducción de la desigualdad por diferencias salariales asociadas a la educación; y finalmente, la necesidad de fortalecer los sistemas políticos de la región.

Los programas de protección social en Brasil: Ana Fonseca, Secretaria Ejecutiva del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil, presentó los principales aspectos de la política social en su país. Explicó que la familia aparece, por lo menos, de tres modos en el diseño de las políticas brasileñas: en los programas *Salud de la Familia*, de los años 1990s; en el programa *PAA*, de adquisición de alimentos; y en los programas de transferencia de ingresos, que comenzaron en 2001, entre los que se encuentran la *Bolsa Escola* (beca de escolarización), la *Beca para la Alimentación* del Ministerio de Salud y el programa *Auxilio Gas* del Ministerio de Minas y Energía.

Sin embargo, a pesar de que estos programas fueron importantes en el campo de las políticas públicas de Brasil, no se superaron problemas como la pulverización de los recursos públicos, el elevado costo administrativo, la superposición de programas, las disputas inter-instituciones y la ausencia de

coordinación, que hicieron necesarias algunas reformas importantes. Teniendo en cuenta estos problemas se decidió la implementación de un *Registro Único de Beneficiarios* (RUB) que contribuyera a disminuir las superposiciones y los costos administrativos.

Por otra parte, señaló que los programas de transferencia de ingresos eran aplicados originalmente por las municipalidades y el Estado nacional abrió la experiencia hacia todo el país. La elección de la familia como unidad de estos programas, ha generado grandes cambios en la política social de Brasil ya que todos los miembros de la familia son objetivo de la política de reducción de pobreza. Por último, los acuerdos pactados entre el gobierno nacional, los estados y las municipalidades han sido fundamentales para de lograr un complemento en las políticas sociales aplicadas por cada nivel gubernamental. A través de instrumentos tales como la alfabetización, la inclusión digital, y la capacitación se ha contribuido a extender los programas transferencia de ingresos a las regiones.

5. Los desafíos de la institucionalización de las políticas y programas de reducción de la pobreza. Autoridad Social, descentralización y participación. La experiencia de Colombia, Bolivia, Argentina y Paraguay.

Con la moderación de Yves Robert Jean, Director General de Planificación de Haití, se dio inicio a la siguiente sesión enfocada en la institucionalización de las políticas de reducción de pobreza.

El caso Colombiano: José Leibovich, Subdirector General del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, comenzó por señalar la fuerte dependencia de las políticas sociales de la política económica. En Colombia los esfuerzos de dos décadas para reducir la pobreza fueron impactados por la crisis financiera y macroeconómica que ocurrió en el país a fines de los 1990s. Esta crisis produjo una fuerte recesión y un rápido deterioro de los indicadores de pobreza. Igualmente, Colombia enfrenta altos niveles de desigualdad, lo que hace sostener que aunque el crecimiento económico es necesario para reducir la pobreza no suficiente para reducir la inequidad. Leibovich destacó que para cumplir con las Metas del Milenio se requieren políticas que contribuyan a mejorar la distribución del ingreso a través del aumento de los activos, del capital humano, salud, educación, medidas para promover el acceso al crédito, etc.

Leibovich explicó el funcionamiento del Programa de los *Hogares Comunitarios* y del Programa *Familias en Acción*, que otorga transferencias monetarias condicionadas a que las madres envíen a sus niños a la escuela y garanticen controles periódicos de salud y nutrición. Leibovich expresó su preocupación por la dispersión de los programas, y los desiguales niveles de cobertura. También reconoció que existe en el país cierta desarticulación entre la política sectorial y la de carácter asistencial. Por eso, en el Departamento Nacional de Planeación, se está desarrollando la Estrategia de la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, que va a plantear una propuesta de marco institucional y de racionalización de los programas.

La experiencia de Bolivia: Fernando Jiménez de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) de Bolivia se refirió a como restricciones tanto políticas como sociales llevaron al fracaso de la política social en su país. La Estrategia de Reducción de la Pobreza Boliviana se inició en el año 2000, justo al inicio de una crisis muy severa, que contrajo el PIB per cápita y aumentó las tasas de incidencia de la pobreza. Destacó que actualmente, la inversión pública depende sustancialmente de la Cooperación Internacional, pero en razón a los altos niveles de endeudamiento del país el sector social cuenta con limitadas capacidades para iniciar nuevos proyectos o iniciativas.

Igualmente, la falta de definición de un marco claro en las políticas y la falta de continuidad y de apropiación de la Estrategia por parte de los diferentes gobiernos en Bolivia le ha restado efectividad a la misma.

Bolivia cuenta con políticas sectoriales que no incluyen prioridades de conjunto sino programas poco ambiciosos y poco focalizados, carentes de suficiente efectividad. Todo esto se encuentra agravado por la ausencia de una autoridad social competente. Sin embargo, se han generado algunos instrumentos a partir

de la Estrategia de Reducción de Pobreza, como las transferencias automáticas de recursos; una política nacional de compensación y otros programas de protección social. En cuanto a las perspectivas, Jiménez se refirió a la intención de modificar la Ley del Diálogo Nacional; la redefinición de la política nacional de compensación y la política de transferencias condicionadas; la introducción de una política de competitividad y de articulación entre actores y políticas; la implementación del sistema de evaluación y seguimiento; y el mejoramiento de la capacidad del Estado para enfocar sus prioridades hacia la reducción de la pobreza.

Los esfuerzos para la reducción de la pobreza en Argentina: Daniel Arroyo, Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, inició su presentación con un diagnóstico de la situación social de su país. Arroyo señaló que la desigualdad y la fuerte fragmentación de la Sociedad Civil a partir de la crisis de 2001-2002 son los mayores problemas hoy en Argentina. Arroyo explicó que el grueso de la pobreza argentina es un problema de ingresos, por lo que la tarea de la política social es generar mayores ingresos para las familias con un aumento de la actividad económica para los sectores más pobres.

Arroyo explicó que el Estado argentino ha puesto en práctica cuatro tipos de intervenciones: *El Hambre más Urgente*, que atiende la emergencia alimentaria; el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social *Manos a la Obra*, que apunta al desarrollo productivo; planes orientados a grupos vulnerables (i.e. jóvenes que no estudian ni trabajan, adultos mayores de 70 años); y programas de generación de ingresos como el *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Estos programas enfrentan diferentes problemáticas en su implementación, en el monitoreo o directamente, en el registro. Igualmente, se enfrentan problemas como la falta de complementariedad entre los programas, la baja capacidad de gestión del Estado, la falta de diversificación productiva en los proyectos financiados por el plan *Manos a la Obra* o dificultades entre el marco teórico y la aplicación. Según Arroyo, se espera que hacia el futuro Argentina cuente con un ingreso mínimo ciudadano universal, un buen seguro de desempleo –incluso para el sector informal de la economía— y el *Plan Manos a la Obra*.

La experiencia de Paraguay: A continuación, María Esther Jiménez, Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República del Paraguay, expuso la situación de su país que detenta una inmensa desigualdad que se traduce en un importante problema de gobernabilidad.

A partir del año 2001, se comenzó a diseñar una estrategia nacional de lucha contra la pobreza, que contó con la participación de diferentes actores sociales y de la cooperación internacional. Dicha estrategia se centra en el fortalecimiento del sector público en materia de gestión. Sin embargo, el gobierno no se apropió de dicha estrategia, por lo que no fue aplicada. Al presente, se procura volver sobre ella, ajustando su diseño para la nueva realidad del país.

La Ministra puntualizó que con un Parlamento muy fuerte y un profundo debilitamiento de los poderes ejecutivo y judicial el diagnóstico institucional es bastante pesimista. No se considera el marco internacional, existe desarticulación entre las políticas económicas y sociales, desarticulación institucional, ausencia de liderazgo, así como de una visión compartida, superposición de objetivos y de población meta y carencia de un buen sistema de focalización de los recursos. Jiménez mencionó como un tema preocupante la ausencia de un sistema de protección social. Actualmente, el Estado paraguayo, mediante la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República, se propone asistir técnicamente mediante un equipo interinstitucional que trabaje con el Gabinete Social, para articular y coordinar políticas sociales y económicas; promover la participación ciudadana en las políticas públicas; e impulsar la coordinación de las intervenciones públicas del área social del nivel central con los gobiernos departamentales y municipales, entre otros.

Comentarios

Fabián Repetto, Coordinador del Programa INDES Guatemala del Banco Interamericano de Desarrollo, estuvo a cargo de los comentarios finales. Repetto retomó el tema de los desafíos de la institucionalización y señaló que es necesario diferenciar instituciones de organismos, tomando a las primeras como reglas de juego en las cuales operan los actores. Igualmente, puntualizó que es necesario hablar también de las reglas de juego informales, como el clientelismo, uno de los principales desafíos de la institucionalidad. Además, afirmó que existen distintos niveles de cambio institucional que deben ser abordados. Por un lado, un nivel de reglas formal e informal, relacionado con la operación de los programas; un segundo nivel de reglas que conforman el marco institucional en el cual están insertos los programas; y el nivel de reglas de tipo político y económico, que condicionan otros planos institucionales y que resultan un desafío para la institucionalización de la política social.

Esta institucionalización, además, se juega en varios escenarios: al interior del propio Estado y en el vínculo del Estado con los actores o instancias sociales; y fundamentalmente subrayó que el principal desafío reside en cómo articular la trama institucional formal e informal, de manera que articule lo sectorial, construyendo una agenda común, sin colocar todas las expectativas en la conformación de una autoridad social ya que la unificación de los programas no garantiza impacto en la gestión de políticas o la solución de los problemas de equidad o eficiencia.

En relación al tema de la familia como ente central de la política social, Repetto manifestó su apoyo a la idea de encontrar mecanismos institucionales para aprovechar las potencialidades de cada comunidad. También habló de la conveniencia de articular el Estado con la Cooperación Internacional, la cual debe estar a disposición de las prioridades fijadas nacional y democráticamente.

Finalmente, Repetto destacó la necesidad de realizar estudios relacionados con la institucionalización, fundamentalmente, aquellos que tienen que ver con la generación de aprendizaje para la acción política, centrados en temas como la economía política de la política social; las reglas informales; arreglos institucionales para una coordinación apropiada entre el Estado, los niveles de gobierno, la Sociedad Civil y los actores privados; y los sistemas de incentivos para acercar los problemas a las soluciones.

6. El monitoreo y la evaluación de las políticas y programas de reducción de la pobreza la desigualdad y el reto de la efectividad. Los casos de México, Nicaragua, Costa Rica y Jamaica.

Red de Protección Social de Nicaragua: La quinta sesión del día se inició con la presentación de Carmen Largaespada, Ministra de la Familia de Nicaragua, quien expuso la experiencia de la Red de Protección Social en Nicaragua, la cual se conformó en 1998 como un programa de transferencias condicionadas destinado a la niñez, que posee un innovador sistema de seguimiento del programa, y un seguimiento riguroso de las unidades territoriales de ejecución. Aunque el sistema de seguimiento y monitoreo ha tenido algunos problemas en el uso de la información a nivel territorial, los inconvenientes se han corregido parcialmente con la elaboración de un Registro Único de Beneficiarios, lo que está generando un cambio de enfoque hacia la población en situación de vulnerabilidad y hacia la familia.

En Nicaragua se han establecido mecanismos de evaluación de la política social comparables, que permiten medir la efectividad de la focalización, el impacto de los programas, los niveles y densidad del capital social, etc. Con esta iniciativa, junto con el Registro Único de Beneficiarios, se procura articular los programas para que puedan complementarse. Por último, subrayó la importancia de priorizar no solamente a la población pobre, sino también a aquella en situación de vulnerabilidad en general, que acelera el proceso de pérdida de capital hacia las próximas generaciones.

La experiencia de Jamaica: Wesley Hughes, Director General del Instituto de Planificación de Jamaica, remarcó que su país es en general estable, de ingresos medios, con una tradición democrática

firme, Jamaica es permanentemente afectado por los desastres naturales, los shocks y los niveles moderados de inequidad.

Respecto del monitoreo y la evaluación, señaló que es necesario tener buenos indicadores para medir entradas, salidas, resultados e impactos de las políticas y programas. El elemento clave es la estabilidad política y el amplio consenso económico y político, que asegura la continuidad de las políticas. Si bien en Jamaica el crecimiento ha permanecido estancado y los niveles de pobreza se han mantenido, en años recientes ha habido un cambio debido al incremento de las remesas, lo que también implica modificaciones significativas al interior de las familias debido a la migración que tiene mayor impacto en las áreas urbanas. Hughes afirmó que su país cuenta con buenos mecanismos para medir estándares de vida (i.e. quince años de experiencia en encuestas de hogar). Por último, afirmó que el conjunto de datos está a disposición para la investigación y que existe un compromiso político al respecto.

Comentarios

Los comentarios de esta sesión estuvieron a cargo de Gurinder Tamber, de Oficina de Evaluación (OVE) del BID, quien abordó el tema de los problemas de evaluación, argumentando que es necesario afrontar los cambios a fin de tomar acciones más concretas. Para eso, es necesario hacer mediciones y ser abierto, porque existen indicadores que miden la eficacia de los programas, pero no se tiene certeza del cumplimiento de las promesas que el desarrollo propone. En este sentido, existe en la comunidad un debate sobre el papel, por ejemplo, de las agencias ejecutoras.

Día Segundo

1. Diálogo con los Jefes de División de Programas Sociales del BID. Perspectivas de operaciones futuras

La primera sesión del segundo día de la VII Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y Protección Social estuvo dedicada al diálogo entre los Jefes de División de Programas Sociales del Banco Interamericano de Desarrollo y los miembros de la Red. Estas conversaciones se centraron en las perspectivas de operaciones y programas sociales del Banco.

2. Elección del Presidente y Vicepresidente de la Red de Pobreza y Protección Social

Finalizada la primera sesión, se dio lugar a la elección del Presidente y el Vicepresidente de la Red de Reducción de la Pobreza y Protección Social. Carmen Largaespa (Nicaragua) fue electa como Presidenta; María Esther Jiménez (Paraguay) fue votada como Vicepresidenta para los países del Cono Sur y vicepresidenta alterna; Wesley Hughes (Jamaica) fue elegido como vicepresidente para la región del Caribe; e Iván Fernández Espinosa (Ecuador) como vicepresidente para los países andinos.

Seguidamente de la elección, Ignacio Irrarrázaval presentó el estudio “*Sistemas Únicos de Información sobre beneficiarios en América Latina*”, preparado para la Red. Este estudio tiene por objeto presentar una visión comparativa sobre dichos sistemas en la región, que contribuya al perfeccionamiento de los sistemas en aquellos países que los hayan implementado y al esclarecimiento de sus principales preocupaciones de funcionamiento, para aquellos que aún no lo han hecho.

El mayor aporte de los Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios (SUIB) es su contribución a la operacionalización de las estrategias de reducción de pobreza, aunque requieren de una importante cuota de voluntad política y disposición a un cambio cultural en la gestión social, además de recursos financieros, normativos y tecnológicos. Aunque los SUIB constituyen parte esencial de toda política de Protección Social, su éxito depende en buena medida de su capacidad para identificar quienes deben ser el foco de la intervención. La implementación de SIUB conlleva el desarrollo de cuatro componentes: i)

registro Único de Beneficiarios, ii) Índice de Focalización de Beneficiarios, iii) Sistema de Integración de Bases de Datos de Beneficiarios, y iv) Sistema de Monitoreo y Evaluación.

De acuerdo con Irarrázaval los SUIB han logrado más del 80% de cobertura estimativa de la población pobre; sin embargo, los programas que usan estos sistemas constituyen una proporción menor del gasto social. Dada la envergadura de los Registros Únicos de Beneficiarios (RUB), es conveniente evaluar si se utiliza todo su potencial y si sería conveniente disponer de información de manejo automático y en línea.

Un aspecto positivo relevante de este tipo de sistemas es su bajo costo de implementación, aunque su financiamiento del sistema es vulnerable a los aportes de los gobiernos locales, que no siempre lo toman como prioritario en sus gestiones. En este sentido, es fundamental sensibilizar a los municipios sobre la importancia del RUB, estimar el costo de operación anual del SUIB en cada municipio con el fin de asegurar su presupuesto; y sistematizar los financiamientos complementarios.

Irarrázaval recomendó definir una metodología para evaluar los problemas de inclusión o exclusión asociados a la utilización de RUB, ya que actualmente no existen mayores antecedentes. Por último, subrayó que la integración de bases de datos de beneficiarios es un paso necesario en la consolidación de los sistemas de protección social, ya que esto permite maximizar los beneficios que entregan sus componentes parciales como son RUB e IFB. Argentina y México ya han emprendido este camino.

A su turno, Wanda Engel se refirió a su propuesta de cooperación técnica regional, *“La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social (SIIS)”*. Engel señaló que el objetivo general de la CT es contribuir al aumento de la efectividad de las Redes de Protección Social en la región, mediante la construcción y divulgación de alternativas metodológicas y la cooperación intra-regional, que sirvan de base para la implantación y/o perfeccionamiento de Sistemas Integrados de Información Social (SIIS). Los principales componentes y actividades de esta CT están la construcción de alternativas metodológicas para implementar y perfeccionar los SIIS; la capacitación para funcionarios encargados de la gestión de los mismos; la cooperación intra-regional para la implementación y/o perfeccionamiento de los SIIS entre los países participantes y la divulgación de hallazgos y buenas prácticas.

3. Cierre

La clausura de la VII Reunión Anual de la Red de Pobreza y Protección Social se dio en un clima positivo donde se destacó el excelente nivel de discusión e intercambio entre los miembros de la Red, que permitió allanar el camino para la transferencia de conocimientos y para la cooperación regional. Se destacó la importancia de compartir experiencias y lecciones aprendidas; de institucionalizar las políticas de acuerdo con la realidad de cada país (sin colocar todas las expectativas sobre una autoridad social); la necesidad de articular políticas y programas y de crear indicadores compatibles y comparables en los sistemas de evaluación y monitoreo. Por último, se subrayó la importancia de mantener una comunicación fluida entre los miembros de la Red más allá de la Reunión Anual, ya que favorece el aprendizaje y el intercambio de experiencias.

Participantes de la VII Reunión Hemisférica del Dialogo de la Red de Reducción de la Pobreza y Protección Social

Miembros de la Red de Pobreza

- Daniel Arroyo, Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social, **Argentina**
- Ana Fonseca, Secretaria Ejecutiva, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, **Brasil**
- José Leibovich, Subdirector General, Departamento Nacional de Planeación, **Colombia**
- Marta Lora Morejón, Presidente, Instituto Mixto de Acción Social, **Costa Rica**
- Iván Fernández Espinosa, Secretario Técnico del Frente Social, Ministerio de Bienestar Social, **Ecuador**
- Hugo Beteta, Secretario General, Secretaría General de Planificación y Programación, **Guatemala**
- Yves Robert Jean, Director General de Planificación, Ministerio de Planificación y Cooperación Externa, **Haití**
- Wesley Hughes, Director General, Instituto de Planificación, **Jamaica**
- Carmen Largaespada Fredersdorff, Ministra de la Familia, **Nicaragua**
- Doris Zapata, Viceministro de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, **Panamá**
- María Ester Jiménez, Ministra Secretaria Ejecutiva, Secretaría de Acción Social, **Paraguay**
- Mario Ríos Espinoza, Viceministro de Desarrollo Social, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, **Perú**
- Edison Wibmer, Asesor, Presidencia de la República, **Uruguay**

Observadores gubernamentales

- Wilson Jiménez, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, **Bolivia**
- Ana Soto Araya, Ministerio de Cooperación y Planificación, **Chile**
- Ernesto Posthas, Fondo de Inversión Social del Desarrollo, **El Salvador**
- Lourdes Meyreles, Oficina Nacional de Planificación, **República Dominicana**

Invitados

- Jaime Saavedra, Banco Mundial
- Enrique Ganuza, Economista Jefe, Bureau de América Latina, PNUD
- Nanak Kakwani, Centro Internacional de Pobreza, PNUD
- Fabián Repetto, Coordinación del Programa Nacional del INDES, Guatemala
- Ignacio Irrarrázaval, FOCUS, Chile

Miembros del BID

- Nohra Rey de Marulanda, Gerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
- Laura Bocalandro, Jefe, División de Cooperación Técnica Regional, Departamento de Integración y Programas Regionales
- Carlos Eduardo Vélez, Jefe, Unidad de Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible
- María Carmenza Mc Lean, Coordinadora Diálogo Regional de Política, Departamento de Integración y Programas Regionales
- Wanda Engel, Coordinadora Técnica de la Red de Pobreza y Protección Social del Diálogo Regional de Política y Especialista Senior en Reducción de la Pobreza, Unidad de Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible

- Alicia Ritchie, Jefe División de Programas Sociales, Región de Operaciones 1
- Christian Gómez Fabling, Jefe División de Programas Sociales, Región de Operaciones 2
- Amanda Glassman, División de Programas Sociales, Región de Operaciones 3
- Manuel Contreras, INDES
- Marcelo Cabrol, Región 1
- Jesús Duarte, Región 1
- María Teresa Traverso, Región 2
- Gurinder Tamber, Oficina de Evaluación
- Elba Luna, Consultora, Red de Pobreza y Protección Social, Diálogo Regional de Política