

***VI Foro de Equidad Social- Agosto 2004***

*Banco Interamericano de Desarrollo, SDS, Unidad de Pobreza y Desigualdad*

**Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Desarrollo Sostenible  
Unidad de Pobreza y Desigualdad**

## **Políticas Integrales de Reducción de la Pobreza: el Desafío de la Efectividad**

**Wanda Engel Aduan**

Washington, julio de 2004

# INDICE

Introducción

Antecedentes

## Capítulo I : Trabajando conceptos

1. Qué son las políticas integrales?
2. Qué integrar?
  - 2.1. Integración Programática
    - 2.1.1. Redes de Protección Social
    - 2.1.2. Programas de Desarrollo Humano
    - 2.1.3. Programas de Desarrollo Social
    - 2.1.4- Programas de Desarrollo Económico
  - 2.2. Integración Institucional de Diferentes Niveles de Gobierno
  - 2.3. Integración de diferentes actores sociales: la participación ciudadana
3. Para qué focalizar?

## Capítulo II : Implantando Políticas Integrales

1. Cómo integrar, incrementar la participación y focalizar?
  - 1.1. Estrategias con base en objetivos y metas pactadas
    - 1.1.1. Objetivos de Desarrollo del Milenio
    - 1.1.2. Estrategias Nacionales
    - 1.1.3. Agendas Sociales
  - 1.2. Estrategias con Base Territorial
    - 1.2.1. Desarrollo Local Integrado y Desarrollo Sustentable
    - 1.2.2. Desarrollo Comunitario
  - 1.3. Estrategias con Base en la Familia
    - 1.3.1. Perspectiva de los Ciclos de Vida
2. Cuáles son los arreglos institucionales necesarios?
  - 2.1. Estructura organizacional
    - 2.1.1. Intersectorialidad
    - 2.1.2. Integración de los distintos nivel
    - 2.1.3. Participación ciudadana
  - 2.2. Otros desafíos
    - 2.2.1. Financiamiento
    - 2.2.2. Capacitación
    - 2.2.3. Informatización
    - 2.2.4. Diagnóstico, monitoreo y evaluación

## Capítulo III : Aprendiendo de la práctica

1. Programa Alvorada, Brasil
2. Programa Oportunidades, México
3. Programa Chile Solidario

Conclusiones

## Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la contribución de las Políticas Integrables en el aumento de la efectividad de las políticas de reducción de la pobreza.

Observando la situación de la pobreza y la desigualdad en América Latina y su evolución en la última década, se llega a la conclusión de que vivimos un escenario en el cual existe una toma de conciencia acerca de que es imperativo superar la pobreza y la desigualdad, y que los pobres tienen cada vez mayor noción de sus derechos, que demanda por servicios sociales, y que aunque el gasto social y la oferta de servicios también aumentan, parecen insuficientes para atender la demanda creciente. El impacto parece bajo frente a las inversión que se viene realizando, existiendo indicios que los recursos están siendo utilizados de manera poco eficiente, con baja eficacia y sin focalizar en los más pobres.

Ello configura un problema típico de efectividad, y por tanto, de eficiencia, eficacia y focalización de las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad.

Es por ello que, los principales desafíos que enfrenta los países de la Región incluyen: (a) aumentar la eficiencia de las políticas, es decir, atender al mayor número de beneficiarios posibles, con la mejor calidad, utilizando los recursos disponibles; (b) aumentar la eficacia, es decir, hacer que los servicios sean capaces de transformar las condiciones de vida de los beneficiarios, ofreciéndoles las oportunidades y los recursos necesarios para que superen la situación de pobreza; y (c) focalizar estas políticas en los grupos más pobres, priorizando a aquellos más afectados por los demás mecanismos de exclusión social, ligados a la raza, género, edad y región geográfica, como forma de disminuir los índices de desigualdad.

Con base en la experiencia de los países de la Región como México, Brasil, Chile y Nicaragua, entre otros, se postula que las políticas integrales pueden contribuir al aumento de la efectividad de las políticas de reducción de la pobreza.

En el Capítulo I, se conceptualiza la Política Integral como aquella que conjuga programas de generación de trabajo e ingresos, desarrollo humano y social y protección social; implantada, monitoreada y evaluada de forma intersectorial, descentralizada (diferentes niveles de gobierno) y, participativa (diferentes poderes gubernamentales, organizaciones civiles, empresas y voluntariado); asegurando el protagonismo de los pobres y focalizada en las áreas geográficas donde se concentra la pobreza y las familias más pobres, con prioridad en los grupos con alto grado de exclusión.

Con base en este concepto, se busca, siempre teniendo en cuenta la experiencia de los países de la Región, caracterizar a los diferentes tipos de integración (programática, institucional y social), más allá de discutir el porqué y cómo focalizar. El análisis de la integración programática, incluye los programas de protección social, desarrollo humano, social y económico que pueden componer una política integral.

El Capítulo II está dedicado a analizar el proceso de implementación de las políticas integrales. Partiendo de ejemplos concretos de países de América Latina, se intenta responder a la pregunta de cómo es posible crear estrategias capaces de integrar diferentes sectores, niveles y actores. Se caracterizan las estrategias que tiene como principal elemento catalizador objetivos y metas pactadas, como los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza y las Agendas Sociales, utilizadas por unidades subregionales. Son descritas también las estrategias de base territorial, como las propuestas de Desarrollo Local Integrado y Sustentable y de Desarrollo Comunitario y las basadas en la familia, como la Perspectiva de los Ciclos de Vida y los Programas de Apoyo a las Familias.

La experiencia muestra, entretanto, que la implantación de estas estrategias depende de arreglos institucionales que favorecen la integración, los que serán analizados seguidamente. En este contexto, serán caracterizadas las estructuras organizacionales que parecen favorecer la intersectorialidad, la descentralización y la participación ciudadana. A continuación serán abordadas otras cuestiones de orden institucional que parecen relevantes para la implementación de las políticas integrales, como el financiamiento, la capacitación, la informatización y los sistemas de monitoreo y evaluación.

Finalmente, el Capítulo III, presenta tres experiencias de Políticas Integrales de Reducción de la Pobreza, llevadas a cabo en países de la Región, las que muestran ejemplos exitosos de aumento de la efectividad de las políticas. Son los casos del Proyecto Alvorada de Brasil, del Programa Oportunidades de México y del Programa Chile Solidario, de Chile.

Las evidencias disponibles parecen demostrar, como se señala en las conclusiones, que las políticas integrales pueden contribuir al aumento de la efectividad de las políticas de reducción de la pobreza.

## **Antecedentes**

La pobreza y la desigualdad son fenómenos tan antiguos como la historia de la humanidad. Considerados como hechos naturales, fueron inicialmente objeto de la acción filantrópica que, por motivos éticos, humanistas o religiosos, procuraba aliviar sus efectos más visibles, como el hambre, desabrigo y la enfermedad. Cuando pasan a ser una cuestión de Estado, las políticas dirigidas a los pobres aparecen bajo la forma de protección social, buscando garantizar mínimos básicos de sobre vivencia. A partir principalmente de fines de la década de los 60's, crece una corriente nacida de la sociedad civil, con propuestas de acción orientadas a organizar a los pobres y a ofrecerles instrumentos de lucha y presión para que los gobiernos les garanticen los derechos de protección social.

A partir da década de 80, entretanto, surgen estudios sobre las causas y los síntomas de la pobreza y la desigualdad, tanto sobre sus consecuencias negativas, como sobre el punto de vista humano, bien como sus malas consecuencias, no solo en el punto de vista humano y social, como también económico, político e ambiental. En un mundo globalizado, urbanizado y dotado de medios de comunicación de largo alcance, la discrepancia absoluta entre las ideas de igualdad y una realidad con altos niveles de pobreza y desigualdad, pasa a ser uno verdadero “barril de pólvora”.

La sociedad mundial es conciente que no basta aliviar los efectos de la pobreza, apoyar y proteger a los pobres y organizarlos para que luchen por sus derechos. El gran desafío del nuevo milenio es promover la superación de la pobreza y la disminución de los índices de desigualdad.

En este sentido, 189 países del mundo firmaron los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio, comprometiéndose a erradicar la pobreza extrema y a reducir la pobreza a la mitad, para el año 2015.

No sólo los avances no fueron significativos, sino que se verificó un aumento de la pobreza en la Región. Como muestran los datos del Banco Interamericano de Desarrollo, el ingreso per capita de los países latinoamericanos fue en el año 2002 el menor de los últimos cinco años, el consumo se estancó y la inversión externa cayó al punto más bajo de los últimos 10 años. Este retroceso afectó principalmente a 5 países: Argentina, Venezuela, Uruguay, Paraguay y Haití.

En este inicio de siglo, la Región se caracteriza por altos grados de pobreza y desigualdad, incongruentes con los niveles de desarrollo económico y tecnológico alcanzados. La cuestión es como disminuir esta incongruencia, reduciendo los actuales niveles de pobreza y desigualdad.

El Informe sobre Pobreza 1990, del Banco Mundial, proponía dos caminos para la reducción de la pobreza: crecimiento con ajuste fiscal e inversión en servicios sociales básicos, principalmente educación y salud.

Una década después, un nuevo informe, publicado en el año 2000, mostró que: a) en muchos países el crecimiento económico se vio acompañado por el crecimiento de la pobreza; b) variaciones del crecimiento económico no consiguieron disminuir la extrema pobreza; c) el impacto del crecimiento económico en la disminución de la pobreza había sido menor en los país con altos índices de desigualdad; d) existiría un núcleo de extrema pobreza difícilmente alcanzado por las políticas sociales universales; e) se identifico la presencia de efectos subjetivos que afectan a los pobres y perjudican su proceso de desarrollo pleno.

El estudio presenta la pobreza como un fenómeno multidimensional, que incluye aspectos económicos, sociales y humanos, lo que hace que el crecimiento económico y la estabilidad sean factores indispensables, mas no suficientes para reducirla y, resalta la importancia de la creación de una Red de Protección Social capaz disminuir la extrema pobreza, a través del fomento de la participación y el protagonismo de los pobres.

Por otro lado, estudios como los de Castañeda (1999) e Glen (2003), muestran que la pobreza tiende a reproducirse intergeneracionalmente a través de factores que afectan las posibilidades de desarrollo de los individuos en cada una de las etapas de su ciclo de vida.

Estos estudios, realizados a partir del análisis de experiencias de los países, muestran que existe la necesidad de construir un nuevo paradigma para la formulación de las políticas de superación de la pobreza, capaz de dar cuenta de la multidimensionalidad y la complejidad del fenómeno y, de aumentar sus impactos.

### **Políticas de reducción de la pobreza: un diagnóstico de la situación en América Latina y Caribe**

La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe vive hoy una situación de absoluta disparidad, tanto entre una demanda creciente por políticas públicas direccionadas a los más pobres y la cantidad y calidad de estas política, como entre el volumen de la inversión efectuada y los impactos obtenidos.

Analizando los motivos, percibimos que, por un lado, la demanda viene creciendo progresivamente, más en función Del aumento de la pobreza, como fruto de las profundas crisis financieras que afectaron a la Región, que por la consolidación de la Idea de la política social como uno derecho básico de ciudadanía.

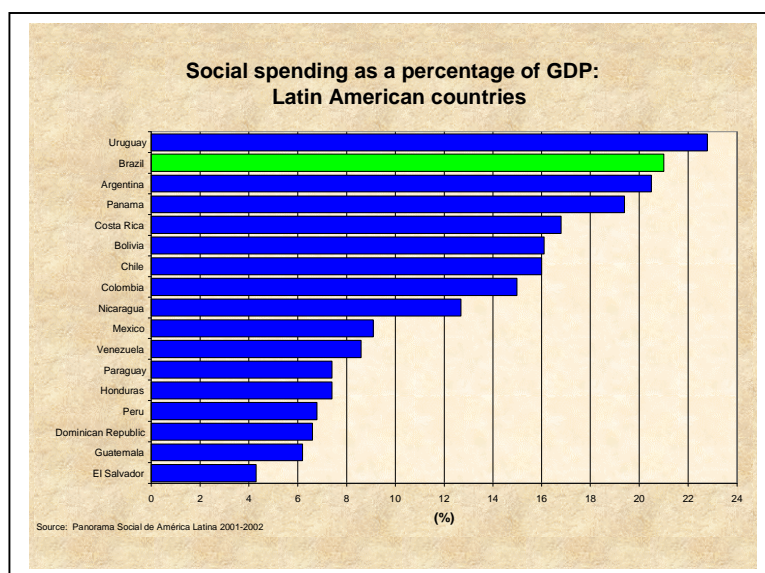
#### ***Recuadro1 Servicios Sociales como Derechos***

*En el caso de Brasil, las raíces de la idea de los servicios sociales como derecho básico de ciudadanía, pueden ser encontradas en la década de los 80's. El clima post dictadura se reflejó en el proceso de elaboración de la Constitución de 1988, que 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 da federación. Se trata de consejos paritarios, en los que los representantes de la sociedad civil son elegidos en forum propio, consolidándose así la participación ciudadana en la definición, acompañamiento y evaluación de las*

*políticas sociales. La implementación de estos consejos, en la década de los años 90's, representó la creación de un espacio institucional que posibilitó, tanto el ejercicio del control social, cuanto el direccionamiento de reivindicaciones sociales, impactando el aumento de la oferta de servicios sociales..*

En el ámbito global, durante la década del 90' fueron realizadas, por iniciativa de Naciones Unidas, las diferentes Conferencias Internacionales. Podríamos decir que este conjunto de conferencias configuraron una verdadera “Década de los Derechos”, que tuvo como síntesis la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Si por un lado vemos crecer la demanda por programas dirigidos a los más pobres, por otro lado se constata 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 de la Región (Uruguay, Brasil y Argentina), presentan uno nivel de la inversión social por encima del 20% de su PIB en 2002.



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

Lo que se puede observar, entretanto, es que a pesar del aumento del gasto social, las crisis financieras y fiscales acabaron por generar cortes cíclicos de los propuestos inicialmente, dependiendo de la situación financiera de cada país.

Más allá de ello, la expansión de la oferta de nuevos servicios se vio perjudicada por la existencia de presupuestos rígidos, donde un gran conjunto de partidas tienen destino pré-definido.

Otro problema serio en la oferta de servicios es la estructura organizacional de los gobiernos. Estructuras que favorecen la sectorización, una cultura de aislamiento y de distribución de los ministerios entre los partidos políticos de base del gobierno, hacen que las políticas sean fragmentadas a nivel de los ministerios y muchas veces por departamentos, no se ha constituido siquiera una política de gobierno, muy lejos, por tanto de una política de Estado, con condiciones de continuidad, más allá de los posibles cambios de administración.

**Recuadro 2 Un ejemplo de fragmentación**

*Cuando en el año 1999 se inició el segundo mandato del gobierno de Fernando Henrique Cardoso en Brasil, se implementó, como estrategia gerencial, un agrupamiento de programas en gerencias interministeriales. Cuando en 1999 se inició el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, en Brasil se implementó, como estrategia gerencial, un agrupamiento de programas en gerencias interministeriales. En el área social, uno de los criterios para este agrupamiento, fueron las etapas del ciclo de vida, creándose gerencias dirigidos 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 programas existentes en los distintos ministerios, para cada una de estas fases. Solamente para niños de 7 a 14 años existían 49 programas, en 9 ministerios, totalmente aislados y desconectados entre sí. Entretanto, se verificó que, a pesar de la abundancia de acciones, tampoco existían programas federales para cuestiones cruciales como abuso y explotación sexual de los chicos de la calle.*

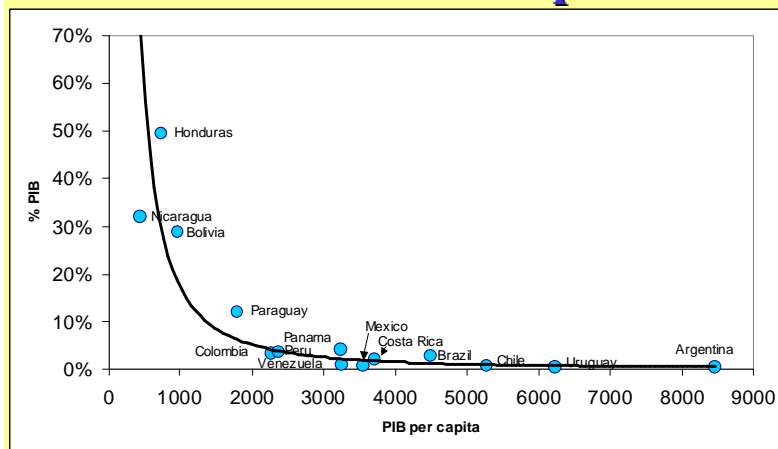
La década del 90 fue también un período durante el cual se incrementó considerablemente la participación de las organizaciones de la sociedad, el empresariado y el voluntariado. Estos nuevos actores contribuyeron al aumento de la oferta de servicios sociales en todos los países.

Estudios sobre el volumen de recursos necesarios para garantizar una renta per capita de 2 dólares por día para toda la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza, muestra que para países de ingreso medio como Brasil, Argentina y Uruguay, bastaría con un porcentaje inferior al 5% del PIB. Como estos países están invirtiendo más del 20% de sus PIB en el área social, se impone preguntar cómo están siendo aplicados estos recursos y si están efectivamente beneficiando a los pobres.

Si para los países pobres podemos identificar problemas de carencia de recursos, para los de ingreso medio sobresale la cuestión de la efectividad de las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad.



## Porcentaje del PIB necesario para cerrar la brecha de pobreza



Resumiendo, podríamos afirmar que vivimos un escenario en el que existe una toma de conciencia de que es imperativo superar la pobreza y la desigualdad, en el cual los pobres tienen cada vez mayor noción de sus derechos y aumentan su demanda por servicios sociales, en que los gastos sociales y la oferta de servicios también aumentan, aunque parecen insuficientes para atender las demandas crecientes, y cuyos impactos parecen muy bajos frente al volumen de las inversiones realizadas. Existen indicios de que los recursos vienen siendo utilizados de manera poco eficiente, con baja eficacia y sin focalización hacia los más pobres. Ello configura un problema típico de efectividad, o sea, de eficiencia, eficacia y focalización de las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad.

De esta manera, los países de la Región tendrían tres grandes desafíos: (a) aumentar la **eficiencia** de las políticas, esto es, atender al mayor número posible de beneficiarios, con una mejor calidad de las prestaciones, utilizando los recursos disponibles; (b) aumentar la **eficacia**, lo que significa, hacer que los servicios sean capaces de transformar las condiciones de vida de los beneficiarios, ofreciéndoles las oportunidades y los recursos necesarios para la superación de su situación de pobreza; y (c) focalizar estas políticas en los grupos más pobres, priorizando a aquellos más afectados por el resto de los mecanismos de exclusión social ligados a la raza, el género, edad y localización geográfica, como forma de disminuir los índices de desigualdad.

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

## CAPÍTULO I : Trabajando Conceptos

### 1. Qué son las políticas integrales?

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

#### (a) *Principio de Multidimensionalidad*

La concepción de pobreza como un fenómeno multidimensional, que incluye aspectos humanos, sociales y económicos, define la necesidad de un abordaje holístico e intersectorial que articule las políticas de estas áreas. Como se pueden encontrar inclusive aspectos subjetivos ligados a la pobreza, como el fatalismo, el inmediatismo y algunas el quiebre del contrato social como práctica de actos ilegales, las políticas integrales deben también utilizar metodología que promuevan cambios subjetivos en la forma como los pobres se representan a sí mismos y al mundo.

#### (b) *Principio de la Focalización*

La constatación de la existencia de un núcleo de extrema pobreza, o de alta vulnerabilidad, difícilmente alcanzado por las políticas universales de desarrollo humano, social y económico, indican 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, podría representar una garantía de las condiciones mínimas necesarias para que comenzara un proceso de promoción. En este sentido, durante la década del 90, países como México, Guatemala, Honduras y Brasil, acumularon experiencia en la implementación de programas de transferencia condicionada de recursos (el acceso al beneficio monetario depende del cumplimiento de responsabilidades ligadas a la educación y la salud), y que serán analizados más adelante.

#### (c) *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 de vida. Esto sugiere la necesidad de concebir y organizar los programas por ciclo de vida, de forma tal de neutralizar estos efectos, garantizando oportunidades para el desarrollo pleno de los pobres.

#### (d) *Principio de Participación Social*

Los factores responsables de la producción/reproducción de la pobreza son generados a partir de las relaciones sociales, siendo por tanto necesario aumentar el capital social de los pobres y fortalecer el tejido social a través del establecimiento de relaciones entre pobres y no pobres. Esto define la importancia de la participación de diferentes actores sociales, como organizaciones no gubernamentales, voluntariado y empresariado,

integrados al esfuerzo de reducir los niveles de pobreza, tanto como la garantía de un papel protagónico de los propios pobres.

(e) *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. Así es que se torna fundamental elegir a la familia como unidad de acción, creando servicios de apoyo socio-psicológico, ofreciendo un conjunto integrado de servicios a sus diferentes 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** como aquella que conjuga programas de **generación de trabajo e ingreso, desarrollo humano y social y protección social**, implantada, monitoreada y evaluada de forma:

- ◆ **intersectorial** (diferentes sectores )
- ◆ **descentralizada** ( diferentes niveles de gobierno)
- ◆ **participativa** (diferentes poderes gubernamentales -ejecutivo, legislativo y judicial-, organizaciones de la sociedad civil, empresas y voluntariado), asegurando el **protagonismo** de los pobres
- ◆ **focalizada** en las áreas geográficas donde se concentra la pobreza y las familias más pobres, con **prioridad** en los grupos con alto grado de exclusión por región geográfica, género, raza, situación del jefe de la familia (desempleo, grado de escolaridad, salud), etc.

Existen indicios que señalan que una gestión intersectorial, descentralizada y participativa, capaz de integrar políticas de protección y promoción humana, social y económica y focalizada en las áreas geográficas (municipios y comunidades) y, en las familias más pobres, involucrándolas en su propio proceso de desarrollo, puede producir efectos sinérgicos que aumentan el impacto de las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad.

## 2. Qué integrar?

### 2.1. Integración Programática

La propia concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional define la necesidad de un abordaje intersectorial para las política que buscan su reducción. Una pregunta básica sería entonces cómo construir una ingeniería socio-económica, de carácter intersectorial, capaz de reducir la extrema pobreza, ofreciendo condiciones mínimas de seguridad, como un primer paso de un proceso de promoción humana y social que posibilite su inserción en el mundo económico, al mismo tiempo como productores y beneficiarios de la riqueza generada. En síntesis, la cuestión es cómo establecer un camino desde la protección hasta el trabajo y a la inclusión socio-económica. Camino que pasa necesariamente por la construcción de una Red de

Protección Social; por la oferta, inserción y manutención de más pobres en programas de desarrollo humano; por acciones en el campo del desarrollo social, que fortalezcan los tipos de organizaciones sociales de base, más allá de programas de oportunidades económicas que permitan una efectiva salida de la situación de pobreza.



### 2.1.1. Redes de Protección Social

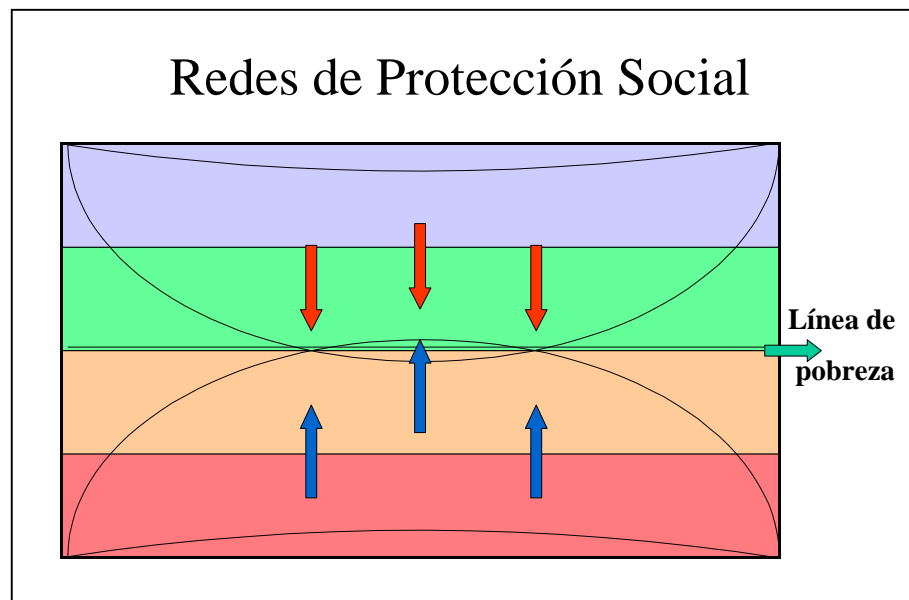
Son denominadas Redes de Protección Social las intervenciones públicas volcadas a ayudar tanto a los individuos, familias y comunidades a manejar situaciones de riesgo social, económico y de desastres naturales, como a apoyar a aquellos sumergidos en situaciones de extrema pobreza.

De esta forma, pueden ser considerados, como parte de una Red de Protección Social, sistemas de seguro, seguro de desempleo, mecanismos de subvención de gastos habitacionales, de transporte, salud y alimentación, más allá de los beneficios de seguridad y asistenciales y 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 vuelvan pobres. Este nivel está básicamente dirigido a trabajadores formales urbanos. El nivel 2 está dirigido a la extrema pobreza y busca garantizar patrones mínimos de renta y consumo, alcanzando principalmente a trabajadores informales de las áreas urbanas y rurales.

### Recuadro 3 El Sistema de Protección Social Brasileño

Los principios del Sistema de Protección Social brasileño pueden ser encontrados en 1923, con la ley Eloy Chaves que instituye el primer fondo de pensiones para los trabajadores de los ferrocarriles. Fue el inicio de la creación de numerosos otros fondos para categorías profesionales específicas. Entre 30 y 60, cuando el Brasil dejaba de tener una economía eminentemente agrícola y se iniciaba el proceso de industrialización e urbanización, prolifera un conjunto leyes de garantías de protección social para trabajadores formales urbanos, consolidadas a través da Ley Orgánica de Previdencia Social (1960). Solamente en 1963 la protección fue extendida para los trabajadores rurales, con la creación del Fondo de Asistencia al Trabajador Rural (FUNRURAL), garantizando beneficios que, salvo raras excepciones, no dependían de contribución previa. En la década de 70 los beneficios de seguridad para trabajadores rurales e urbanos se generalizan a través de los llamados “salário família e auxílio natalidade e morte” , alcanzando también a los empleados domésticos. Uno de los grandes marcos para la protección social fue la Constitución del 1988 que define protección social como uno derecho del ciudadano y deber del estado e establece fuentes específicas de recursos para su financiamiento. Las leyes orgánicas complementarias de Salud, Seguridad Social e Asistencia Social consolidan esta tendencia, con la creación de fuentes y fondos específicos. Crease también el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT). La idea de protección como derecho, conviviendo con el progresivo déficit presupuestario, genera el movimiento contradictorio de, por uno lado establecer vínculos entre beneficios y contribuciones y, por otro lado, criar e expandir beneficios asistencias no contributivos como o Beneficio de Prestación Continuada para adultos mayores o portadores de deficiencia en situación de extrema pobreza. Al 2002, el conjunto de beneficios con ninguna o poquísima contribución llegaba a cerca de U\$10.000 millones anuales, una parte substantiva del déficit presupuestario.

Podemos identificar dos niveles de Redes de Protección Social. El nivel 2, orientado a proteger a las familias e individuos, básicamente trabajadores formales, de choques estructurales o idiosincrásicos y a evitar que se vuelvan pobres. El nivel 2, está dirigido a atender la extrema pobres y buscar garantizar patrones mínimos de ingreso y consumo, alcanzando principalmente a los trabajadores informales de las áreas urbanas y rurales.



Estos dos niveles de Redes de Protección Social podrían actuar de forma complementaria, funcionando el nivel 1 como mecanismo de prevención para evitar que más personas cayeran en la situación de pobreza y, el nivel 2 como primer paso de un proceso de salida de la pobreza.

Ocurre que, en la mayoría de los países de la Región, predominan los programas típicos del nivel 1. Solamente en la última década, algunos países iniciaron un proceso de construcción de una Red de Protección Social de nivel 2, volcada a los más pobres, como un intento de asegurar niveles mínimos de renta y consumo.

Paes de Barros (2003), analizando los programas de este tipo, identifica, más allá del control de precios, diversas modalidades de transferencia de recursos, que se diferencian tanto en la forma (en especies, a través de cupones o en dinero), el público objetivo (universales o focalizados), y la contrapartida ( transferencias condicionadas o beneficios asistencias no condicionados).

Las transferencias en especies, como canastas de alimentos o de materiales de construcción, constituyen prácticas antiguas en el campo de la asistencia social. La primera iniciativa de sustitución de la distribución en especies, de alto costo operacional y de difícil control, fue realizada a través de la utilización de cupones, al estilo del programa americano Food Stamp. Los mayores defensores de la transferencia en especie a través de cupones, que restringen el tipo de ítems a ser adquiridos por los beneficiarios, argumentan en el sentido de la posible mala utilización de los recursos transferidos, que podrían ser utilizados en la compra de bebidas o en juego. Datos empíricos han demostrado que este mecanismo no impide la existencia de un sistema de escambo, por el cual el recurso en especie o el cupon pueden ser cambiados por aquellos ítems que se quieren evitar. Evaluaciones realizadas sobre programas de transferencia monetaria (Brasil- Campinas), muestran que las familias pobres tienen una gran racionalidad en el uso de los recursos financieros, invirtiéndolos principalmente en alimentos y medicamentos.

***Recuadro 4 Distribución de Canastas de Alimentos: una experiencia de Brasil***

*En 1996 Brasil implantó un programa de transferencia de alimentos para las ciudades brasileras con los mayores índices de pobreza (PRODEA). La idea original era utilizar los stocks de reservas de productos agrícolas y comprar, con los ítems existentes, una canasta de alimentación a ser distribuída entre las familias pobres de las áreas rurales. Cuando estos stocks se terminaran, y los alimentos pasaran a ser comprados a través de licitaciones centralizadas, a las cuales concurrirían grandes firmas de áreas ricas del sudeste brasilerero. Como consecuencia, los indígenas del amazonas pasarían a recibir harina de mandioca original del sur y cesaban su propia producción, lo que acabó por aumentar el nivel de depresión económica de estas áreas.*

Los primeros programas de beneficiarios focalizados bajo una forma pura de transferencia de dinero, estuvieron dirigidos a las poblaciones más vulnerables. Ejemplo de este tipo es el llamado Beneficio de Prestación Continuada, creado en 1996 en Brasil, que aseguraba un salario mínimo para adultos mayores e portadores de deficiencia considerados extremadamente pobres.

A partir de la segunda mitad de la década del 90, comenzaron a ser creados los programas de transferencia condicionada de recursos que rápidamente se expandieron por varios países de la Región.

### **Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos**

En la última década surgió en los países de América Latina, un grupo de proyectos dirigidos a promover el aumento del capital humano de las familias pobres, a través de la transferencia condicionada de recursos monetarios. Son parte de este grupo de proyectos Oportunidades (México), Familias en Acción (Colombia), Programa de Asignación Familiar- PRAF (Honduras), Programa de Avance hacia la Educación y la Salud (Jamaica), Red de Protección Social (Nicaragua) y Beca Escuela (Brasil).

Los objetivos básicos de estos programas era aumentar las tasas de escolaridad y permanencia escolar, promover acciones preventivas de salud y aumentar las posibilidades de consumo de las familias, disminuyendo su inestabilidad.

La mayoría de estos programas, tienen dos componentes básicos: salud/nutrición y educación. El componente de educación consiste en condicionar la transferencia de recursos a la inclusión 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 en las escuelas secundarias.

Rawlings y Rubio (2003), en un estudio sobre el impacto de los programas de transferencia condicionada de recursos en México, Brasil y Nicaragua, concluyeron que estos programas efectivamente tienen un impacto positivo en el aumento de capital humano de las familias pobres beneficiadas. Existe clara evidencia del éxito en el aumento de las tasas de escolarización, en la expansión del acceso a servicios de prevención de la salud y elevación del nivel de consumo de las familias. La transferencia de recursos directamente a las madres, utilizada 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 de los pobres para 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 debe ser calculado en función del número y la dificultad del cumplimiento de las condicionalidades. Como se trata de programas focalizados, existiría

la necesidad de definir el mecanismo de focalización más adecuado, conforme será posteriormente discutido. El destinatario del beneficio podría ser un individuo o una familia. Como 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, ella está siendo utilizada mayoritariamente como unidad beneficiaria. A partir de allí se coloca la cuestión de la necesidad de prever valores diferenciados de los beneficios en función de las características de las familias. Asimismo, el beneficio podría variar en función del grado de pobreza, raza, del tamaño o presencia de niños, adultos mayores o portadores de HIV/SIDA. De acuerdo con las condicionalidades, podrían ser previstos valores diferenciales por la presencia de jóvenes en la escuela secundaria, o de mujeres, como en el caso de México.

Uno de los grandes desafíos de este tipo de programas es el monitoreo de las condicionalidades y del proceso de entrada y salida del programa. Dado su carácter intersectorial, esta tarea está 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.

Estos programas han utilizado diferentes formas de transferencia, como cupones bancarios o transferencias monetarias directas.

Casos como el de Brasil parecen demostrar que la transferencia de recursos financieros para las familias más aumenta su poder de consumo, logrando que, las regiones más deprimidas económicamente, donde se concentran estas familias, incrementen su producción local de bienes y servicios, lo que aumenta las posibilidades de trabajo y empleo y consecuentemente la recaudación fiscal, creando un círculo virtuoso de crecimiento económico local.

***Recuadro 5. Programas de Transferencia Condicionada: el caso brasileiro***

*Brasil creó a partir de 1966 un conjunto de programas de transferencia condicionada de recursos en diferentes ministerios: Programa de Erradicación del Trabajo Infantil y 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 para las familias más pobres se juntaron con el subsidio para adquisición de gas de cocina conocido como Auxilio Gas, bajo la responsabilidad del Ministerio de Minas y Energía.*

*Para que estos programas, inicialmente aislados, pudieran constituirse como una Red de Protección Social, se constituyó un Catastro Único de Familias Pobres, con datos catastrales informatizados, que permitían la emisión de una tarjeta magnética denominada Carta Ciudadana, a nombre de la madre de familia. Para que las beneficiarias pudieran tener acceso directo a los recursos financieros, se crearon agencias bancarias para acreditadas, como agentes bancarios, pequeñas unidades comerciales. De esta forma los beneficiarios de los diferentes programas de la Red de Protección Social pudieron tener acceso a la recepción mensual de recursos, través de su Tarjeta Ciudadana, en los 5561 municipios brasileiros.*



La transferencia directa a través de la tarjeta bancaria magnética, a pesar de sus costos iniciales más elevados, parece poseer costos operacionales más bajos a mediano y largo plazo, además de la gran simplificación de la logística de las transacciones. La implantación de este mecanismo puede ser un camino para cualquier otro tipo de programa de protección social, incluidos seguros, subvenciones, beneficios o auxilios de emergencia focalizados a las familias más pobres. Puede también ser utilizado para acceso a microcrédito.

El gran desafío de las Redes de Protección Social, es la posibilidad de evitar la creación de dependencia. Como se trata de programas focalizados a los más pobres, existiría el peligro de crear incentivos negativos, en que las familias, para no ser desligadas o tener sus beneficios disminuidos, tenderían a frenar su proceso de promoción y esconder sus avances.

Las tentativas de enfrentar este problema incluyen la elaboración de un plan de promoción para cada familia, con tiempo determinado de permanencia, identificación y oferta de recursos y oportunidades necesarias para la superación de la pobreza, estableciéndose un pacto, con definición de responsabilidades, tanto para la familia como para el Estado, creación de un sistema de seguimiento y evaluación del cumplimiento de este plan, de forma de alcanzar finalmente una salida. La puerta de salida es la inclusión de los miembros adultos de estas familias en el mercado de trabajo, preferentemente en el sector formal, lo que les garantiza su autonomía financiera y el acceso a la Red de Protección Social. El camino del beneficio asistencial o condicionado al crédito, da protección a la producción económica, tiene de ser trazado y cumplido por la familia y por el estado. Un ejemplo de utilización de esta estrategia es el programa Chile Solidario, analizado más adelante.

### **2.1.2. Programas de Desarrollo Humano**

La idea básica de los programas de transferencia condicionada de recursos, reside en integrar programas de protección social, que buscan garantizar niveles mínimos de renta, con programas de desarrollo humano que proporcionan las condiciones necesarias para la superación de la pobreza a largo plazo.

Considerar la protección social como primer paso de un proceso de salida de la pobreza implica articular los programas y servicios volcados a aumentar el capital humano de los diferentes miembros de las familias pobres, a través de mecanismos como: (a) transferencia condicionada de ingresos; (b) orientación a la demanda; (c) accesibilidad de la oferta; y (d) 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 también la orientación sobre cómo ingresar en ellos, además de condiciones de acceso prioritario en estos servicios.

Más allá de esto, tenemos que tener en consideración que, además de los programas que mantengan condiciones satisfactorias de salud y ofrezcan oportunidades

de desarrollo a través de una educación de calidad, sería necesario garantizar también el acceso a actividades deportivas, culturales, entretenimiento y convivencia comunitaria, fundamentales para el equilibrio físico y psicológico de los individuos.

De forma general, deberían ser incluidos, en el área de salud, programas de atención primaria a las familias pobres, como Salud para la Familia en Brasil y Médicos de Familia en Cuba; salud de la mujer (salud reproductiva, universalización del pre-natal, disminución de la mortalidad materna); de disminución de la mortalidad infantil y de salud adolescente (embarazo precoz, drogadicción, enfermedades sexualmente transmisibles); y de salud para la tercera edad. Las buenas condiciones de salud dependen fundamentalmente de las condiciones habitacionales y de un medio ambiente saludable, lo que requiere de la existencia de programas de vivienda e infraestructura urbana, como los de regularización de la tenencia de la tierra, mejoras habitacionales, instalación de agua potable, recolección de residuos, reforestación, etc.

En el área de educación, se debe garantizar la existencia de programas de atención de la primera infancia, acceso y permanencia en los diferentes niveles de la enseñanza básica, alfabetización de jóvenes y adultos, enseñanza suplementaria y programas post-escuela, en los países que no poseen escuelas de horario integral. Es de fundamental importancia para enfrentar el problema de un verdadero “apathid digital” que afecta a los más pobres, incluir la posibilidad de acceso a computación para los diferentes grupos y niveles de enseñanza.

Serían necesarias también medidas para aumentar la calidad de la educación ofrecida a los pobres, a través de la mejora de la infraestructura escolar, programas de incentivos salariales y capacitación docente, así como mejoramiento de la gestión escolar. Cuando hablamos de 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. Una educación 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 es que una educación de calidad al servicio de la superación de la pobreza, debería estar intencionalmente dirigida a que los pobres construyan una visión positiva de sí mismos y de su identidad cultural.

En el área de la cultural, fundamental para un proceso de construcción y valorización 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, de forma de ampliar la visión del mundo de la población pobre. En este sentido, crear condiciones para que los pobres puedan realizar excursiones fuera de su universo geográfico y simbólico sería de gran valor en un proceso de promoción social.

El acceso a actividades deportivas que, 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 importantes instrumentos en la construcción del sistema normativo. El acceso a equipamiento

deportivo, la creación de escuelas deportivas y la profesionalización de los más talentosos serían parte importante de las estrategias de superación de la pobreza y la disminución de la violencia. Una experiencia exitosa en este sentido es el programa de Deporte Nocturno para jóvenes de comunidades pobres.

No podemos olvidar también que el desarrollo humano se inicia a partir de la propia formalización de la existencia del sujeto. Así es que la documentación es el primer paso en el proceso de construcción de ciudadanía. Varios países, como Brasil, México y Costa Rica, están llevando a cabo programas de documentación para la población pobre, como pre-requisito para la inserción en programas de protección social.

#### ***Recuadro 6 El problema de la documentación***

*Brasil viene enfrentando una de las más serias consecuencias de su histórico proceso de exclusión social: la falta de documentación de amplias porciones de la población pobre. La constatación en 1999 que aproximadamente 2 millones de niños al año estarían indocumentados y que la principal causa es el costo de la emisión del certificado de nacimiento, dio origen a la aprobación de la ley de gratuidad para la obtención de dicho documento. Sin embargo, hubieron reacciones de los judiciales, argumentando la inconstitucionalidad de la ley, lo que dificultó su implementación. La creación de la Red de Protección Social, a comienzos del año 2001, mostró que aproximadamente el 10% de las familias no estaban teniendo acceso a los programas porque las madres no poseían documentación. Este hecho desencadenó un movimiento denominado Brasil con Nombre y Sobrenombre, que reunió a organismos de diferentes niveles del poder ejecutivo, del poder judicial, federaciones de empresarios y la prensa (radio y televisión). Además de acciones conjuntas de documentación en las regiones más pobres del país, el movimiento instaló puestos de documentación en maternidades, de forma que los recién nacidos dejaran el hospital con su certificado de nacimiento. Costa Rica viene enfrentado esta cuestión y el problema de la falta de definición de la paternidad de los niños, 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 consecuentes. En el caso supuesto que el padre no reconociera su condición, el gobierno se encarga de realizar el teste DNA. El resultado positivo del teste genera un proceso judicial contra el padre que además de ser obligado.*

### **2.1.3. Programas de Desarrollo Social**

Según el Principio de Participación, si los factores responsables por la producción/reproducción de la pobreza son generados a partir de las relaciones sociales, existiría la necesidad de promover transformaciones en la dinámica de estas relaciones, a través del aumento del capital social de los pobres y del fortalecimiento del tejido social, con el establecimiento de relaciones entre pobres y no pobres. De allí, la importancia de poner en marcha acciones de apoyo a la participación de diferentes actores sociales, como organizaciones no gubernamentales, voluntariado y empresariado, además de ser

fortalecidos los diferentes tipos de organizaciones de base, incluyendo la familia, como forma de garantizarles un papel protagónico.

Políticas de fortalecimiento de ONGs existentes y de apoyo a la creación de organizaciones de base, incluyendo programas de capacitación, desarrollo institucional y financiamiento de proyectos.

Sucede que la distribución geográfica de la actuación de las ONGs 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 bolsones de pobreza se distancian del centro, la actuación de las ONGs es más pequeña. Por ello, sería fundamental incrementar el dinamismo social en estas áreas más pobres a través de la identificación y apoyo de formas organizacionales informales, capacitación y apoyo a líderes locales y formación de nuevos líderes, a través de programas dirigidos principalmente a los jóvenes.

***Recuadro 7 La experiencia del Centro Nacional de Formación Comunitaria (CENAFOCO), en Brasil***

*En 1999 Brasil inició la implantación del Proyecto Alvorada (a ser posteriormente analizado), dirigido a disminuir las desigualdades regionales y del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP), que buscaba bajar los niveles de violencia. El Proyecto Alvorada se focalizaba en los municipios con IDH más bajo, o sea, las pequeñas ciudades que se constituían en verdaderos bolsones de pobreza, y el PNSP en las grandes y violentas áreas metropolitanas. En ambos casos, fue detectada una gran fragilidad y carencia de organizaciones de base, lo que dificultaba la participación de los más pobres en los programas. Para enfrentar el problema, fue creado el Centro Nacional de Formación Comunitaria (CENAFOCO). El Centro funcionaba en asociación con ONGs de tamaño grande y mediano, en un programa descentralizado de capacitación de líderes para la iniciativa social, cuyo producto final era un proyecto de desarrollo local. Para ello, existía un fondo financiero que garantizaba recursos semilla a los mejores proyectos y un sistema de apoyo institucional, acompañamiento y evaluación de resultados. Un importante resultado 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.*

Además de las llamadas organizaciones no gubernamentales creadas por los pobres, hay que verificar la importancia de otras formas organizativas, de carácter profesional, político o religioso existentes y que pueden estar contribuyendo a la creación de un ambiente social y económico favorable a la superación de la pobreza, apoyándolas en esta función.

No se pueden tampoco desconocer las acciones de apoyo a las familias, como células madre del tejido social y principal institución de protección social. En este sentido, son de extrema importancia los programas de: (a) apoyo psico-social a las

familias; (b) acciones socio-educativas presenciales y a través de los medios de comunicación masiva; (c) guarderías o atención diurna para adultos mayores y portadores de discapacidad, garantizando las condiciones de mantenimiento del vínculo familiar; (d) apoyo financiero a las familias para evitar/revertir la internación de miembros que necesitan atención especial. Es importante señalar que, en Brasil, los programas de mantenimiento de los 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 y no pobres, como un desafío a la disminución de la pobreza y el aumento de la cohesión social. En este sentido, sobresalen los programas de incentivo y apoyo al voluntariado y a la responsabilidad social empresarial.

La creación de Centros de Voluntariado, encargados de promover la cultura del voluntariado, captar voluntarios, capacitar voluntarios y organizaciones receptoras, encaminar voluntarios para instituciones, acompañar y evaluar sus contribuciones y, crear estrategias de reconocimiento público de estas contribuciones, parece ser una alternativa programática de gran efecto.

La ampliación de la responsabilidad social del empresariado viene siendo buscada a través de acciones de fiscalización y sanción de empresas que demuestran irresponsabilidad ecológica y social y de incentivos fiscales y simbólicos para las que presentan altos niveles de responsabilidad en estos campos. En muchos países, existen políticas de incentivos fiscales para personas o empresas que contribuyen financieramente con programas de reducción de la pobreza. Otra medida que viene siendo utilizada, es el otorgamiento de menciones de honor, como diplomas y marcas, que contribuyen a construir una imagen pública positiva de las empresas y pueden funcionar como un diferencial para motivar el consumo de sus productos.

#### **2.1.4. Programas de Desarrollo Económico**

La pregunta de cómo superar la pobreza debería comenzar por la indagación acerca de cómo promover la inclusión económica de los pobres, tanto como productores de riqueza, cuanto como beneficiarios de la riqueza producida. La búsqueda de repuestas nos lleva a verificar que, la superación de la extrema pobreza, requiere comenzar por la instalación de una Red de Protección Sociales que ofreciera condiciones mínimas de renta y consumo, como primer paso de un proceso de promoción. Sería necesario garantizar condiciones de pleno desarrollo humano, a través de políticas eficaces de salud, educación, vivienda, deportes, cultura y entretenimiento. Parece que sería fundamental fortalecer las organizaciones sociales de los pobres e incrementar la cohesión social, a través del estrechamiento de las relaciones entre pobres y no pobres, de forma tal de transformar las relaciones sociales responsables por producción/reproducción de la pobreza y la desigualdad. Todo esto para garantizar las condiciones y capacidades necesarias para el aprovechamiento pleno de las oportunidades económicas.

Se llega finalmente a constatar la necesidad de la creación y ampliación de oportunidades económicas para los pobres, como políticas de desarrollo económico 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, niveles menores, deben enfatizar políticas de capacitación profesional, organización y apoyo a cooperativas y microempresas, asesoría técnica, apoyo a la comercialización de bienes y servicios y acceso al micro crédito.

Es importante atender para necesidades de modificación del panorama legal que, en muchos casos, 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 al crédito. En la mayoría de los países, el micro crédito aún está vedado a personas extremadamente pobres que no consiguen cumplir con las múltiples exigencias que los programas plantean, en especial las garantías formales. Un gran desafío continúa siendo establecer un puente entre transferencia de renta y micro crédito. En Brasil se desarrolló, a través del Proyecto Alvorada, una línea de crédito que permitía el pago una vez que fuera realizada la primera operación de venta de los bienes o servicios producidos. De la misma manera, el tomador de crédito podía pagar la primera operación a través de la prestación de servicios de valor equivalente en escuelas y hospitales públicos.

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

## **2.2. Integración Institucional: diferentes niveles**

Durante la década de los años 90, se consolidó la 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, más allá de mejores condiciones para la participación de amplios sectores, especialmente de los propios pobres, en el diseño, implementación y control social de esas políticas.

De esta manera, le cabría al nivel central la identificación de las grandes líneas políticas y programáticas, aportar parte del financiamiento (de forma de propiciar equidad), y el montaje de sistemas únicos de datos, que posibiliten 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, en el ámbito de su administración, y sería responsable por la ejecución directa de programas de articulación intermunicipal.

El ejecutor por excelencia de las políticas y programas, en las propuestas de descentralización, es el nivel local.

Lo que viene ocurriendo es que en los mismos países en que el proceso de descentralización se encuentra adelantado, esta división de roles no se verifica en la práctica. El gran valor político de asumir la gestión de un programa termina con que todos los niveles ejecutan programa, de forma independiente, paralela y a veces competitiva.

Las Políticas Integrales necesitan crear mecanismos de articulación y estructuras organizacionales que permitan la integración entre 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 este el tipo de integración que requiera de mayor habilidad política en el uso de estrategias de carácter supra partidario, una vez que los diferentes niveles de gobierno están bajo la conducción de distintos partidos políticos y, la mayoría de las veces, políticamente opositores.

A pesar de las dificultades, se vuelve crucial buscar una forma de que favorezcan la integración institucional, incluyendo la clara definición de los papeles y responsabilidades en la implantación de estructuras organizacionales integradoras (analizadas en el ítem 2.1), y la creación de un panorama legal que normatice su funcionamiento.

Lo que se espera con la integración institucional es el aumento del impacto a través de: (a) complementariedad de los roles en los procesos de planeamiento, financiamiento, ejecución y evaluación; (b) creación de sistemas únicos de información sobre beneficiarios, servicios y programas; y (c) identificación, organización, integración y racionalización de la oferta de servicios para los pobres.

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

A partir de la década del 60, con la difusión de la teoría de la marginalidad, la cuestión de la participación, tanto activa (formulación de ideas, decisiones políticas), como pasiva (beneficios y servicios), pasó a ser central en las propuestas de inclusión social, reducción de la pobreza y la desigualdad. La participación adquiere, en las décadas siguientes, el status de derechos de ciudadanía. De esta manera, se afirma la idea de que las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad deben incluir, necesariamente, un componente de participación ciudadana, como forma de: (a) garantizar los derechos de los más excluidos; (b) posibilidad, a través del ejercicio de un papel protagónico, el empoderamiento de los más pobres; (c) propiciar la atención de las reales necesidades de los beneficiarios; (d) incrementar la transparencia en el uso de los recursos; (e) aumentar el control social; (f) aumentar la cohesión social, con el estrechamiento de las relaciones entre los pobres y los no pobres; (g) crear efectos sinérgicos a través de la acción de actores sociales con recursos, capacidades y limitaciones complementarias.

Las formas de participación activa vienen siendo incrementadas por los países 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, acciones culturales y deportivas. Un buen ejemplo es el Programa de Agentes Comunitarios de Salud de Brasil, que emplea 120 mil profesionales residentes en los bolsos 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 se viene mostrando como una importante forma de aporte de nuevos recursos humanos y financieros a los programas de reducción de la pobreza, más allá de representar un camino estratégico para el aumento de la cohesión social, por posibilitar una nueva forma de relación entre pobres y no pobres, diferentes de las tradicionales relaciones establecidas entre diferentes grupos al interior del mundo del trabajo.

Los críticos de las propuestas de participación acentúan las dificultades de la implementación de los modelos participativos, que retardarían los procesos de toma de decisiones, disminuyendo el impacto de las acciones. Sugieren que muchas veces la participación es apenas un ejercicio político, sin impacto sobre las decisiones fundamentales. Otro motivo de crítica sería el hecho de que las llamadas organizaciones de la sociedad civil estarían, en nombre de una pretendida representatividad, defendiendo intereses particulares, por encima del bien común.

No existen, entretanto, controversias sobre 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 la integración social sea capaz de 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 será el incremento de la oferta de servicios y la posibilidad de construir una verdadera política de Estado, superando las tradicionales políticas de gobierno.

El más importante efecto de la participación, entretanto, será la posibilidad concreta de involucrar a los pobres en su propio proceso de superación de la pobreza. 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.



### **3. Para qué focalizar?**

Una de las cuestiones que mayor polémica han desatado actualmente en los países de la Región, es el tema de la universalización versus 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 recae sobre los criterios de priorización en el uso de los recursos o sobre la adopción de las llamadas medidas afirmativa.

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

Entre las políticas dirigidas específicamente a la reducción de la pobreza y la desigualdad, Paes de Barros e Carvalho (2004), distinguen dos categorías de focalización: una focalización débil, que se propone apenas priorizar a los más pobres y una focalización fuerte, que define la atención exclusiva de 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 todos aquellos que fuera posible, en función de los recursos existentes. La universalización de la atención para todos los que la necesitan, sería progresivamente obtenida en la medida del aumento de los recursos y la salida de beneficiarios.

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

Los críticos de la focalización, principalmente del segundo tipo, se basan en dos argumentos principales: el de la universalización del derecho de protección social y, el del derecho a la privacidad.

Los defensores del derecho a la protección llaman la atención sobre el hecho que la focalización en la extrema pobreza excluye a los moderadamente pobres y a los nuevos pobres, no contribuyendo, de esta manera, a evitar el aumento de la pobreza. Argumenta además que los grupos medios no atendidos tienden a romper el pacto social y a afectar la gobernabilidad. Otro punto resaltado es que, en el caso de aumentar los resultados, habría que atender a los grupos medianamente pobres, una vez que los impactos fueran de menor costo y más rápidos.

Los que defienden el derecho a la privacidad, argumentan que los procesos de focalización exigen niveles de caracterización de las familias pobres que representan verdaderas invasiones de privacidad.

Por otro lado, casos como el de Chile, que apuestan a una exitosa política social de carácter universal, se constata la existencia de un contingente de aproximadamente 250 mil personas que no han sido alcanzadas por estas políticas. En otros de países de la región, la diferencia de calidad de los servicios universales ofrecidos para 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 vienen demostrando que ni el mercado, ni la oferta de políticas universales han conseguido ofrecer una efectiva igualdad de oportunidades. En una situación de desigualdad, el camino de búsqueda de la igualdad para por la decisión política de priorizar a los más carentes de oportunidades. En la disputa entre David y Goliat, una supuesta neutralidad de las acciones universales tiende necesariamente a beneficiar a Goliat.

Tal vez se debería preguntar a los propios 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, en muchos países, una parte de esta población goza de derechos de protección social. La cuestión actualmente es cómo garantizar a toda la sociedad una disminución de los niveles de desigualdad y de los problemas sociales, políticos y económicos que se derivan de ellos. Para enfrentarlos, la focalización se vuelve fundamental.

Para los países que adoptaron esta perspectiva, resta la cuestión de cómo hacerlo. Cómo identificar los grupo focales para diferentes grados de prioridades? Cuáles son los mecanismos de focalización?

**Recuadro 8 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, localizadas en el interior de las favelas cariocas, incluida como estrategia de protección social para los más pobres. Como el servicio era ofrecido exclusivamente a las madres trabajadoras, los niños provenientes de familias cuyas madres no tenían siquiera las condiciones mínimas de inserción en el mercado de trabajo, permanecían en las peores condiciones de crecimiento y desarrollo. Eran justamente estos niños, excluidos de una política de protección social, quienes más tarde engrosarían los índices de repetición y deserción escolar, trabajo precoz y, lo que es peor, de morbilidad y mortalidad infantil. Se tomó entonces la decisión de focalizar el servicio a los niños en situación de mayor riesgo social (familias indigentes, niños desnutridos, víctimas de violencia doméstica, hijos de población carcelaria), verificándose una mejoría sustantiva en los indicadores sociales de éstas 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 ratificaban las desigualdades regionales existentes. Se trataba de un Fondo que históricamente dirigía sus recursos hacia donde existían servicios de atención de niños, adultos mayores o portadores de deficiencia. Las regiones más pobres, como no poseían recursos para instalar tales servicios, tampoco se beneficiaban del Fondo. La permanencia 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 gran resistencia por parte del Consejo Nacional de Asistencia Social. Los criterios de distribución permanecieron prácticamente iguales, lo que hace que una política de combate a la desigualdad acabe por reforzarla.*

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

### **Focalización geográfica**

La identificación de áreas a ser focalizadas, demanda un proceso de medición geográfica de la pobreza. Los programas integrales que adoptan el concepto de que la pobreza es un fenómeno multidimensional, no pueden utilizar apenas indicadores económicos. Algunos países están utilizando, para este fin, indicadores sintéticos. En Brasil, el Proyecto Alvorada, utilizó el IDH para identificar estados, micro regiones y municipios-foco, creando una escala de prioridades a partir de los menos niveles de IDH.

Otros países de la Región vienen utilizando otros tipos de indicadores sintéticos, considerados 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 será caracterizado más adelante. Estos indicadores sintéticos se aplican cuando el foco son regiones geográficas.

### **Focalización en unidades familiares**

Existe en la Región un frágil conocimiento sobre quiénes son las familias pobres, sus características básicas y principales demandas. La definición de quién es pobre depende, evidentemente, del establecimiento de una línea de pobreza absoluta, que se constituye, en la práctica, en una tarea de las más complejas. Históricamente se viene utilizando el método de configurar una canasta básica de alimentos, capaz de satisfacer las necesidades nutricionales mínimas de una persona, teniendo en cuenta los hábitos de consumo de cada región. Con base en los precios relativos de los alimentos que la componen, se calcula su costo. 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 capita de un dólar diario para identificar la situación de extrema pobreza o indigencia y de dos dólares para la condición de pobreza. La adopción de esta línea tiene la ventaja que permite hacer comparaciones internacionales. Más allá de ello, el problema es 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, con un ingreso extremadamente fluctuante, se vuelve muy difícil utilizar solamente este criterio.

Intentando dar cuenta de la multidimensionalidad de este fenómeno, surge el método de las necesidades básicas insatisfechas, que establece un conjunto de indicadores ligados al ingreso familiar, la asistencia escolar, el acceso a servicios de salud y condiciones de habitabilidad; se define un patrón mínimo y se considera pobres a todas las familias que se encuentran por debajo del patrón, en por lo menos una de esas necesidades básicas.

Estos métodos utilizan datos censales de las Encuestas Domiciliarias y son importantes para dimensionar el problema, aunque resultan insuficientes para políticas focalizadas de reducción de la 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, adónde viven, cuáles son sus necesidades, aspiraciones y dificultades.

La tarea de identificación y caracterización de las familias pobres demanda, por tanto, instrumentos que sean construidos y aplicados con esta finalidad específica y que necesariamente invaden la privacidad de las familias.

Colombia, frente a la necesidad de focalizar la atención médica subsidiada para los más pobres, implantó, hace cerca de diez años, el SISBEN. Este sistema optó por el método de las visitas domiciliarias, a pesar de su alto costo y del tiempo que demanda su ejecución. Se buscaba de esta forma, garantizar un alto estándar de confiabilidad, por tratarse de una prestación de alto valor.

En el caso de Brasil, en función del enorme contingente de aproximadamente 11 millones de familias en situación de pobreza, se optó por una modalidad diferente, denominada Registro Único de Familias Pobres. Se trata de un registro auto-administrado, construido sobre la responsabilidad de la gestión municipal, que con base en el número de pobres del municipio, según los datos censales, identifica las familias y las registra. Es un método más barato y rápido, pero sujeto a un gran margen de error.

### ***Recuadro 9 El registro Único de Brasil***

El Registro Único de Brasil fue la primera tentativa en el sentido de la integración de seis programas de transferencia de recursos para las familias brasileñas situadas bajo de la línea de pobreza. La unificación de estos programas enfrentaba gran resistencia de los ministerios responsables por su ejecución. Así, la creación de una fuente única de datos fue presentada como la posibilidad concreta de: (a) construir una base de datos de las familias pobres que podría ser utilizada por políticas de diferentes áreas, (b) evitar el la realización de encuestas con las mismas familias, por diferentes agentes gubernamentales (c) cruzar los datos de diferentes programas, con el propósito de identificar familias beneficiadas por varios programas y familias totalmente desasistidas, (d) racionalizar las inversiones, definiendo valores mínimos y máximos de transferencia, de acuerdo con las características de las familias y (e) disminuir los costos operacionales. A pesar de estos argumentos, la propuesta presentada al final de 2000, tuvo de ser reglamentada por Decreto de 7 de julio de 2001 para se oficialmente implantada a partir de septiembre de 2001.

El instrumento fue elaborado a partir de los diferentes registros existentes, según la concepción multidimensional de pobreza, y tenía una parte general, a ser utilizada por todos los programas, y anexos para atender a necesidades específicas.

La responsabilidad por el registro era del gobierno municipal, que utilizó como registradores individuos que realizaban trabajos en las comunidades más pobres, a través de programas existentes en los ministerios involucrados. Así, fueran registradores los Agentes Comunitarios de Salud, los Agentes Jóvenes de Desarrollo Social, estudiantes de educación media o de escuelas técnicas. La capacitación de estos agentes fue hecha por equipos multidisciplinarios, formados por funcionarios de los ministerios involucrados.

La fiscalización y control fue realizada por los diferentes consejos municipales y la Caixa Econômica Federal acumulaba las funciones de gestor del Banco de Datos y órgano pagador.

Desde el septiembre de 2001 asta el diciembre de 2002 fueron registrados más de 6 millones de familias ( 26 millones de personas) y en mayo de 2004 el total llegó a 8.6 millones de familias y 35.5 millones de personas.

Existen críticas cuanto al instrumento, a la transparencia del proceso en algunos de los municipios, y al trabajo de manejo del Banco de Datos. Los argumentos iniciales se mostraran, todavía, bastante pertinentes. El Registro posibilitó la efectiva integración entre los programas de la Red de Protección Social, que con el título de Bolsa Familia, camino en el sentido del aumento de la cobertura e en el establecimiento de mínimos e máximos por familia. Quanto a los costos operacionales, Ramos e Lobato (2004) avalúan en aproximadamente 9 millones de dólares la reducción del costo, solamente con la introducción de la Tabela Única.

De todas maneras, cualquiera 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. Someter la lista de familias registradas a revisión de los consejos existentes a nivel local, publicitar los listados, crear canales institucionales para las denuncias, incentivar la participación de los medios de comunicación masiva en la divulgación de información, son algunas posibilidades. De cualquier forma, será siempre una focalización a nivel general y exigirá estrategias de fiscalización detalladas.

## CAPÍTULO II: Implantando políticas integrales

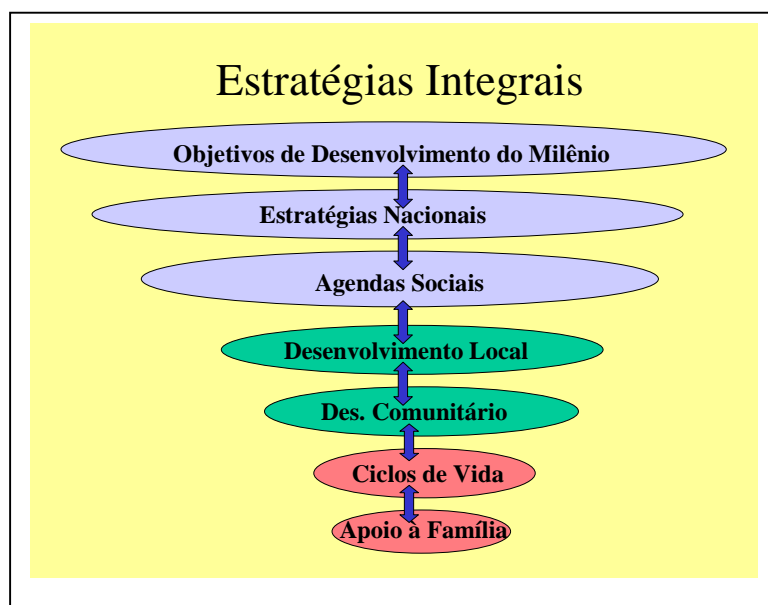
### 1. Cómo integrar, incrementar la participación y focalizar?

Integrar los diferentes sectores, niveles de gobierno y actores sociales en función de un programa que consiga ofrecer a los más pobres, de forma focalizada, acciones orientadas a la protección social, el desarrollo humano, social y económico, capaces de garantizar las oportunidades necesarias para que superen su situación, no es tarea simple.

Para que las políticas integrales se concreten es necesario que se pongan en marcha estrategias de carácter catalizador. Estrategias capaces de articular, integrar y racionalizar los esfuerzos en función de metas y objetivos comunes, potencializando y focalizando las acciones, en busca de mayor eficiencia y eficacia de las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad.

Estas estrategias de aumento de la efectividad se basan en: (a) objetivos y metas pactados; (b) territorios con identidades socio-culturales específicas; y (c) unidades familiares.

En el primer grupo podrían incluirse los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las experiencias de 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 Sustentable y los programas de Desarrollo Comunitario. Las estrategias basadas en la familia como unidades de acción, incluyen la Perspectiva de los Ciclos de Vida y los Programas de Apoyo a las Familias.



## **1.1. Estrategias con Base en Objetivos y Metas Pactadas**

A pesar que todos los tipos de estrategias integrales tienen como base objetivos y metas pactadas, existe un grupo que tienen como referencia grandes unidades territoriales y un conjunto de metas pactadas como su elemento catalizador. La referencia puede ser mundial, como el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un país, como las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza, o un área sub-nacional o una gran ciudad, como en el caso de las Agendas Sociales.

### **1.1.1 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

En septiembre de 2000, en ocasión de la 55<sup>a</sup>. Asamblea General de las Naciones Unidas, 189 países del mundo se comprometieron, con la Declaración del Milenio, a alcanzar una serie de objetivos y metas concretas para el año 2015, con base en los resultados de las conferencias mundiales de la década de los años 90. Los representantes del Banco Mundial, FMI, OCDE y la ONU, asumieron la adopción de estos objetivos como un marco común para sus políticas y programas.

Estos compromisos fueron transformados, en septiembre de 2001, en 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores, que contribuirán a las tareas de monitoreo y evaluación. Los Objetivos definidos incluyen: erradicar la pobreza y el hambre; universalizar la enseñanza primaria; promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el SIDA, el paludismo y otras enfermedades graves; garantizar la sustentabilidad ambiental; y fomentar una asociación 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 creación 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 al cumplimiento de las metas estén asociados a estrategias nacionales de reducción de la pobreza y la desigualdad. Sería la posibilidad de adecuar los compromisos globales al nivel de desarrollo, de necesidades y condiciones específicas de cada país.

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

### **1.1.2. Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza**

Las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza son propuestas de alcance nacional que buscan crear, implementar y evaluar un plan **pactado** de reducción de la pobreza y la desigualdad.

En 1996, por iniciativa de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fue firmado un acuerdo para ayudar a los países pobres y altamente endeudados, o países HIPC (Heavily Indebted Poor Country), a reducir y mejorar las negociaciones de sus deudas externas. Este acuerdo propugnaba que los países elaboraran Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP), con apoyo técnico y financiero de organismos internacionales. Después de tres años, cuando los países demostraran avances en sus ERP, también conocidas como PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper), podrían solicitar un primer alivio de su deuda, que sólo será totalmente negociada después de la aplicación de la ERP. El número total de ERP en implantación antes del final del año 2003 llegaba a 32, de las cuales 18 países ya estaban en su segunda fase, entre ellos Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua.

Las ERP tienen cuatro elementos principales: 1. diagnóstico; 2. concepción del proceso participativo; 3. definición de un Plan de Acciones Prioritarias; y 4. establecimiento de metas.

El diagnóstico debe presentar una comprensión integral tanto de la pobreza, la desigualdad y sus determinantes, como de los principales obstáculos para su superación. Cada país debe tener claridad sobre: (a) la suficiencia y confiabilidad de los datos disponibles; (b) la naturaleza de los factores determinantes de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad; y (c) los factores de orden económico, social e institucional que dificultan las propuestas de reducción de la pobreza. También debe constar en el diagnóstico un análisis de las políticas vigentes, en función de su eficiencia, eficacia, equidad, efectividad de la gestión y condiciones de administración.

El proceso participativo debe ser pensado tanto desde la dimensión interna de los gobierno, como en relación a las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la defensa de derechos de grupos víctimas de exclusión, instituciones universitarias y de investigación, el sector privado, sindicatos, organismos internacionales y, principalmente, 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 sobre las demandas y sobre las acciones ya existentes, compatibles con los recursos y capacidades institucionales existentes. Deben ser incluidas tanto las políticas sociales como macroeconómicas, de infraestructura y ambientales. El Plan precisa contener los cambios necesarios en el ámbito legal, así como las medidas de perfeccionamiento de la gestión. Su plan de financiamiento precisa ser verosímil y ejecutable exequible.



El programa de metas debe definir objetivos y medios de largo plazo, así como indicadores de progreso y metas anuales. Estas deben ser factibles, ejecutables y compatibles con los recursos disponibles y con las condiciones de seguimiento y evaluación. Deben ser capaces también de captar desigualdades sociales, de género, regionales y étnicas. El sistema de monitoreo necesita ser suficiente y sustentable, y que incluya métodos participativos.

En resumen, las ERP, deben ser elaboradas según la concepción de desarrollo integral en que las políticas macro y microeconómicas están articuladas con las políticas sociales, en un proceso participativo de elaboración de un Plan de Acciones Estratégicas, capaz de promover crecimiento económico, con disminución de los niveles de pobreza y desigualdad. Promover el desarrollo integral (económico, social y humano) con justicia social y preservación del medio ambiente exige, entretanto, un esfuerzo conjunto de las diferentes esferas de poder (ejecutivo, legislativo y judicial), de los diferentes sectores y niveles de gobierno y de los diversos tipos de organizaciones de la sociedad civil (empresariales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, iglesias, universidades, etc.), congregados 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) de 14 países en proceso de implantación de sus ERP muestra tendencias interesantes.

En relación al 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, inclusive de los Ministerios de Finanzas, lo que genera una débil vinculación entre las acciones prioritarias definidas en las ERP y las definiciones presupuestarias. Más allá de ello, los cambios de gobierno tienden a implicar rupturas en el proceso, lo que estaría indicando que los PRSP, no se estarían constituyendo en verdaderas políticas de Estado.

En cuanto al proceso participativo, los datos muestran que la participación ha venido creciendo, sin que se consiga probar que sus efectos benéficos signifiquen un mayor involucramiento con las propuestas generadas. Se observan entretanto indicios de que la participación sí ha sido responsable por una mayor transparencia, principalmente en el uso de los recursos. Las críticas en este sentido señalan que las ONGs se destacan más por las críticas a los modelos existentes que por sus contribuciones a la creación de nuevas opciones. No obstante, se viene verificando un aumento en la participación del sector privado y de las organizaciones de trabajadores. La participación de las mujeres sigue siendo muy baja, lo que es considerado como factor determinante de la baja inclusión de la perspectiva de género en las ERP. Además, algunas cuestiones, principalmente del campo macroeconómico, no son incluidas en el proceso participativo y muchas sugerencias generadas en este proceso no son contempladas en los Planes de

Acciones Estratégicas. Finalmente, todo parece indicar que el papel más importante de la participación se ubica en el proceso de monitoreo y evaluación.

Los datos también parecen mostrar que los Planes de Acciones Estratégicas dan mayor énfasis a aspectos macroeconómicos, como a la disminución de la inflación y al crecimiento económico, que a propuestas específicas de 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 encuentran relacionadas con la identificación de recursos y riesgos, ni se reflejan en el presupuesto. Algunos países han avanzado en sus diagnósticos sobre pobreza, más no evidencian una clara conexión entre estos y las acciones propuestas. En general, existe una gran falta de realismo en la definición de metas, lo que tiende a ser reducido en el proceso de revisión de las ERP.

Los estudios proponen que las ERP deben ser más realistas, tanto en la definición de las líneas de base, como en las metas. Necesitan incluir el análisis de los riesgos inherentes al proceso de implantación y relacionar las prioridades económicas y sociales de manera tal que se reflejen en las decisiones presupuestarias.

Como lecciones aprendidas en este proceso, se incluye la necesidad de planificar y monitorear cuidadosamente el proceso de participación, la preocupación en relación a la sustentabilidad de las ERP y la necesidad de prestar especial atención a la estructura organizacional necesaria para su implementación.

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

**Recuadro 10** *Nicaragua, un caso de Estrategia de Reducción de la Pobreza exitosa.*

*Los índices de pobreza y extrema pobreza disminuyeron sistemáticamente en Nicaragua en la última década, no obstante, en el futuro deberán realizarse esfuerzos dirigidos al aumento de los niveles de educación y productividad de la población, señala un informe del Banco Mundial (2004).*

*El documento, elaborado en base al programa para el Mejoramiento de la Investigación sobre Medición del Nivel de Vida, que es parte de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, muestra que la pobreza disminuyó de 50,3% en 1993, a 45,8% en 2001 y que la extrema pobreza cayó de 19,4% a 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 desarrollado de América Latina”, señala el estudio.*

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

*El estudio resalta que esta 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.*

*No obstante, el estudio apunta que existen indicadores vinculados a la situación de pobreza como altas tasas de fecundidad, principalmente adolescente, baja calidad de la educación, así como bajo acceso a los servicios de agua potable y saneamiento.*

### **1.1.3 Agendas Sociales**

El proceso de articulación entre las Estrategias Nacionales y la Agendas Sociales podría resultar tanto como del producto del desdoblamiento de las Estrategias Nacionales en Agendas Sociales, a nivel de subunidades administrativas, como de la construcción de la Estrategia Nacional a partir de las Agendas Sociales.

La importancia de las Agendas Sociales reside en que cada subunidad nacional, según su propia realidad, escoge las metas más apropiadas, capaces de movilizar esfuerzos y catalizar acciones de diferentes sectores y actores. Una experiencia en este sentido realizada en Brasil a partir de 1999 mostró que cada estado, según 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 Sao Paulo, el estado más rico, fueron la escolaridad media, el desempleo y la mortalidad juvenil por causas externas.

Como las demás estrategias basadas en objetivos y metas pactadas, las Agendas Sociales deben comenzar por el diagnóstico de situación y escoger indicadores y metas que puedan servir como verdaderas banderas catalizadoras de acciones entre los diferentes niveles, sectores y actores.

Con foco geográfico más restringido que las Estrategias Nacionales, las Agendas Sociales tienen mayor poder de: (a) identificar necesidades y posibilidades; (b) definir estrategias de acción más pertinentes; (c) identificar y movilizar a los interesados en contribuir con la lucha contra la pobreza.

Una Agenda Social debería ser concebida, implantada y evaluada a través de un proceso participativo y contar, además de un diagnóstico de situación, con un conjunto de metas alcanzables y factibles, estrategias de ejecución, definición de roles y responsabilidades, un plan de divulgación y marketing, un plan de captación de recursos y una propuesta de sistema de monitoreo y evaluación.

Sería importante incluir un compromiso de Agenda Social, por el cual todos los involucrados firmaran un acuerdo de cumplimiento de sus responsabilidades específicas y asumirán públicamente su compromiso con las metas de la Agenda.

## 1.2. Estrategias de Base Territorial

Las Estrategias de Base Territorial son aquellas que, además de promover metas y objetivos pactados, tienen en la base territorial y en la identidad socio-cultural de la población residente, su más importante elemento catalizador.

Como las demás estrategias de integración, las estrategias 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 será delimitar el foco geográfico y delinear sus características demográficas, infraestructurales, humanas, sociales, culturales y económicas. La mayoría de estas experiencias se inician por un Diagnóstico Participativo. Sería fundamental que este diagnóstico incluyera un proceso de registro de las familias residentes, que serviría tanto para identificar sus características y demandas, como los servicios y programas a los que ya tienen acceso. El registro sería extremadamente útil para definir a las familias prioritarias para diferentes tipos de servicios y como línea de base para posteriores evaluaciones de impacto.

El primer paso es la integración programática y la realización de un Catastro de Organizaciones y Servicios Existentes, incluyendo organizaciones y servicios gubernamentales, no gubernamentales laicos y religiosos e iniciativas empresariales y comunitarias. Ello puede servir de base para estimular la articulación entre los diferentes niveles de gobierno con actuación en el área.

Las estrategias de base territorial enfatizan la participación, estimulada y facilitada en estos casos por la existencia de una identidad territorial definida. Asimismo, se vuelve más concreto el trabajo de identificación de diferentes actores sociales con intereses en el proceso de desarrollo local. Como socios del proceso se incluyen a los organismos gubernamentales de diferentes niveles, las organizaciones no gubernamentales, los diferentes tipos de organizaciones locales, los empresarios con interés en el área, las universidades y los voluntarios. La participación integrada de estos diferentes actores será fruto de un intenso trabajo de movilización que requiere, para su sostenibilidad, de una sólida base institucional.

Otra característica de este tipo de estrategia es la importancia dada al componente de desarrollo social, y al fortalecimiento de los diferentes tipos de organizaciones locales, para que puedan jugar un papel protagónico en el proceso de desarrollo.

Dependiendo de la extensión del territorio focalizado, las estrategias con base territorial reciben la denominación de Desarrollo Local Integrado y Sustentable, cuando se trata de pequeñas ciudades y, Programa de Desarrollo Comunitario, en el caso de barrios y comunidades de un gran centro urbano.

### **1.2.1. Desarrollo Local Integrado y Sustentable (DELIS)**

En los últimos años han surgido varias propuestas metodológicas de inducción del desarrollo local. Existe una amplia diversidad de experiencias en curso: desarrollo económico local, desarrollo local sustentable, Agenda 21 Local, Sistemas Socio-productivos y Redes de Socio-economía alternativa y solidaria. En Brasil, la experiencia de mayor dimensión, desde fines de la década de los años 90, ha sido la llamada DELIS, Desarrollo Local Integrado y Sustentable.

En sintonía con lo que está sucediendo en varias partes del mundo DELIS es una nueva estrategia de inducción y promoción del desarrollo que facilita y empodera a la participación colectiva y promueve alianzas y asociaciones entre las iniciativas ciudadanas y los programas públicos, integrando áreas dispersas y promoviendo nuevas sinergias entre las diversas acciones ya 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, que funciona como factor de institucionalización de las alianzas establecidas.

El DELIS es, fundamentalmente, una estrategia de inversión en capital social realizada por medio de algunas tecnologías sociales innovadoras, incluyendo la articulación de redes sociales y la efectivización de procesos democrático participativos a escala local.

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

- 1) Cada localidad hace un diagnóstico participativo para conocer su realidad, identificar sus problemas y descubrir sus vocaciones y potencialidades.
- 2) A partir de este diagnóstico, es realizado, también de manera participativa, un plan de desarrollo local.
- 3) De este plan surge la agenda de acciones prioritarias que deberían 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.
- 4) Todo ello es organizado por un Foro integrado por los líderes locales.
- 5) Estos líderes participan de un proceso previo de capacitación para la gestión comunitaria y la promoción del proceso de desarrollo.

### **1.2.2. Desarrollo Comunitario**

Cuando llegamos al nivel de la unidad geográfica menor, como un barrio o una comunidad, con una identidad cultural específica, encontramos la estrategia conocida como Desarrollo Comunitario. Partiendo, , como en los casos anteriores, de un diagnóstico de los problemas y potencial de la localidad y de la participación de los interesados, esta modalidad busca concebir, implantar y evaluar un Plan de Desarrollo Comunitario, compuesto por programas y servicios integrados y adecuados a las posibilidades y necesidades específicas de cada comunidad.

Como forma de institucionalizar estas alianzas gubernamentales, esta estrategia propone la creación de un Foro de Organizaciones Gubernamentales, y la organización, mantenimiento y legitimación de una instancia denominada Foro de Desarrollo Comunitario, integrado por diferentes actores sociales, incluidos los componentes gubernamentales. A pesar de que la responsabilidad fundamental es de los gobiernos, principalmente en la implementación de las acciones, los defensores de esta estrategia resaltan que es importante no sustituir el protagonismo comunitario por el protagonismo estatal. Es fundamental que se garantice el protagonismo del principal interesado en el diagnóstico, planeamiento, ejecución, monitoreo y evaluación. Este protagonismo no sólo aumentará las posibilidades de mayor impacto de las acciones, sino que actuará en el sentido de aumentar 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 gran poder de impacto.

### **1.3. Estrategias con Base en la Familia**

Tal vez el elemento catalizador más poderoso de las políticas de reducción de la pobreza sea la familia. Funcionando como célula madre del proceso de reproducción, pero también de superación de la pobreza, la familia se torna en un espacio social privilegiado para promover la integración de servicios y programas destinados a ofrecer las oportunidades y las capacidades necesarias para la salida de la situación de pobreza.

Teniendo en consideración que 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 y hasta la profundización de la situación de pobreza, sería necesario que el conjunto de servicios y programas ofrecidos a los diferentes miembros de una familia pobre fueran concebidos y organizados por etapas del ciclo de vida, y así neutralizar los factores responsables de la transmisión intergeneracional de la pobreza. De esta forma, una de las estrategias con base en la familia es conocida como Perspectiva de los Ciclos de Vida.

Más allá de buscar atender a cada uno y a todos los miembros de una familia pobre, las estrategias basadas en la familia procuran actuar con la propia unidad familiar, a través de Programas de Apoyo a las Familias, que buscan involucrarlas directamente en el proceso de promoción. Finalmente, se llega a la célula madre del tejido social: la

familia. Cuando se toma a la familia como unidad básica de actuación, estamos en el ámbito de las estrategias con enfoque integral conocidas como Perspectiva de los Ciclos de Vida y Programas de Apoyo a las Familias.

### **1.3.1. 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 otros (2003), la teoría de los Ciclos de Vida, se basa en los siguientes principios: (a) el desarrollo humano se extiende durante todo el ciclo de vida de las personas, y aún los adultos en etapas avanzadas de su existencia sufren transformaciones desde el punto de vista biológico, social y psicológico; (b) los individuos construyen sus propias vidas a partir de elecciones y actos realizados en función de las oportunidades y carencias de su circunstancia histórica y social; (c) el curso de vida de los individuos está marcado y definido por el tiempo histórico y por el espacio en el cual viven; (d) los mismos eventos y experiencias pueden afectar diferencialmente a los individuos, de acuerdo con la etapa de vida en la que se encuentran; (e) las vidas son vividas de forma interdependiente, lo que hace que las influencias socio-históricas se expresen a través de estas interrelaciones, y 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:

- (a) programas de atención a cualquier miembro de una familia tienden a generar beneficios para toda la unidad familiar, especialmente cuando el beneficiario es la madre;
- (b) la oferta conjunta de programas, atendiendo las demandas de diferentes miembros de una familia, tiende a generar un efecto sinérgico, capaz de romper el proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza;
- (c) el proceso de salida de la situación de pobreza debe ser fruto de un pacto de promoción social firmado por la familia.

De esta forma, podemos caracterizar a la Perspectiva de los Ciclos de Vida, como una estrategia que propone la integración de programas de protección social, desarrollo humano, social y económico, organizados según las etapas del ciclo de vida, de modo de facilitar transiciones exitosas entre las fases claves de este ciclo. Esta oferta integrada de servicios y programas a los diversos miembros de una familia debe ser considerada un 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 es la organización de los programas según las etapas del ciclo de vida. Sería fundamental identificar programas existentes en diferentes niveles de gobierno, diferentes sectores y ejecutados por diferentes 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).

El resultado de esta identificación/organización, es un Registro Único de Programas y Servicios, de preferencia georeferenciados. Con esto, se podrán identificar superposiciones, paralelismos y complementariedades. A partir del Registro Único de Programas y Servicios se podrá realizar una rápida evaluación de los programas existentes, y en función de su costo-efectividad, facilitar la transición exitosa entre las fases claves del ciclo de vida de los individuos y las familias. Como resultado de esta evaluación, se podrán tomar las decisiones de eliminar los programas y servicios de menor efectividad.

El Registro Único de Programas y Servicios permite también la identificación de lagunas en términos de cobertura de servicios considerados fundamentales. Esto puede configurar la necesidad de creación de nuevos programas y/o la expansión de los existentes, para regiones de baja cobertura.

El objetivo final de la organización de los programas según el ciclo de vida, es eliminar, crear e integrar programas, con el propósito de aumentar el impacto del conjunto de dichos programas 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 seis años de edad, 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, en esta fase, más efectivo que en otras etapas de la vida.

Es durante este período que se forman 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 cognitivas fundamentales para el proceso de adquisición de la lecto/escritura y del pensamiento lógico, y se construyen las más significativas relaciones emocionales.

La inversión en políticas sociales para niños en esta etapa parece tener alta rentabilidad, no sólo en términos de reducción de gastos sociales futuros como la repitencia escolar, deserción escolar, salud, red de protección social, seguridad pública, atención a infractores dentro del sistema penal, sino en términos de la riqueza que un



individuo con oportunidad de desarrollarse física, intelectual, social, emocional y éticamente puede producir en el futuro.

Una política integral para estos niños debe garantizarles las condiciones favorables para su desarrollo integral. Esto incluye la universalización del seguro prenatal, el acceso a documentación, nutrición saludable, servicios de salud e inmunización, más allá de la sola oferta, principalmente para los más vulnerables, de la asistencia escolar. Como estos niños se encuentran mayoritariamente con sus familias, ésta deberá ser el locus preferencial de las políticas. De ahí la importancia de las acciones socio-educativas con las familias, que se pueden realizar a través de reuniones periódicas con los adultos que cuidan de los niños o a través de los medios de comunicación masiva como la radio y la televisión. Cuestiones como maternidad sin riesgo, amamantamiento y alimentación saludable, desarrollo infantil, cuidados para recién nacidos y salud reproductiva son temas cruciales.

Los programas de transferencia condicionada de recursos deben incluir la responsabilidad de proveer a los niños servicios de salud preventiva, tanto como garantizar buenos niveles nutricionales y de crecimiento. Algunos países como México incluyen la distribución de un complemento alimentario rico en nutrientes. En Brasil existe la experiencia de harina enriquecida, de comprobado impacto en la reducción de los índices de desnutrición.

En la línea de servicios preventivos para grupos de alto riesgo, deberían ser creados programas de abrigo para huérfanos y de incentivo para adopciones, atención de niños víctimas de violencia y niños desnutridos y de combate a la mendicidad utilizando niños.

Importantísima en este período de la vida es la oferta de asistencia escolar en guarderías y preescolares, así como la capacitación para profesionales de la educación infantil formal y de madres cuidadoras.

La concepción de políticas integrales para niños de 0 a 6 años debe tener en cuenta la necesidad de ofrecer programas de protección social -articulados a otros capaces de 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 la futura inclusión al mundo del trabajo.

## 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 nocontributivos (Beca Alimentación

### Programas para la juventud

Analizando 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 sexualmente transmisibles, 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.

La juventud se caracteriza, según Bernfeld (1992), como una fase del “ciclón de la pubertad” . Para el autor, las transformaciones orgánicas, emocionales y sociales que ocurren en esta época se entrecruzan para formar una circunstancia deflagradora de una tendencia que va de la infracción a las normas.

En este sentido, Erdheim (1992), afirma que la crisis de la adolescencia avalaría los comportamientos con relación a la estructura familiar, tornando al individuo inseguro y propenso a buscar nuevas experiencias. El grupo pasaría a ser la referencia más importante para el joven y las experiencias grupales o individuales estarían orientadas por fuerzas agresivas y eróticas y por las fantasías de omnipotencia. El autor identifica dos etapas en este proceso. Una primera, caracterizada por la “infelicidad del adolescente”, fruto de un sentimiento de inferioridad e incapacidad en relación al adulto. Una segunda, caracterizada por el narcisismo, iría acompañada de un mecanismo de descalificación del otro, en especial de los adultos. La realidad sería distorsionada por ese sentimiento de omnipotencia. Según el autor, la adolescencia representaría una segunda oportunidad de salvar la profundización de los daños psicológicos sufridos al inicio de la vida, pues en esta fase los recalques volverían a la tona.

Estas características hacen que la violencia sea uno de los problemas que afectan a la juventud, principalmente del sexo masculino. En Río de Janeiro, por ejemplo, que es 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 del 74,3% de los jóvenes en el año 2000, en tanto que los asesinados llegaron al 55%. Los efectos son tan devastadores que, mientras la diferencia media internacional de expectativa de vida entre mujeres y hombres (las mujeres viven más), se sitúa entre 3 y 4 años, en Río de Janeiro alcanza 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 y reconocimiento y de oportunidades de expresión requieren que las políticas públicas ofrecidas sean integrales.

Tomando como punto de partida las características de esta fase del ciclo de vida, algunos posibles factores de éxito de programas dirigidos a la juventud pobre podrían ser: (a) la posibilidad de ejercicio de un cierto grado de protagonismo; (b) trabajo en grupo; y (c) un abordaje 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 de trabajo).

Una efectiva política pública para la juventud en situación de riesgo, debería extenderse de los 15 a los 24 años, haciendo así un puente entre los programas dirigidos a la infancia y la introducción al mundo del trabajo y a la vida adulta. Sería fundamental ofrecer, hasta que se consiga la inserción en el primer empleo, un beneficio financiero condicionado que posibilitara la satisfacción de las necesidades mínimas de consumo del joven y garantizar su inserción y permanencia en algún tipo de escolaridad. También se debería promover la participación de los jóvenes en trabajos comunitarios (15/16 años) y en cursos de profesionalización (17/18 años), culminando con la oportunidad del primer empleo.

Complementando este camino de educación al trabajo, deberían ser creados espacios positivos de socialización, como Centros de Juventud aprovechando instalaciones y espacios comunitarios ya existentes, principalmente las escuelas. Estos centros deberían funcionar como verdaderas centrales de oportunidades con acceso a internet, a actividades culturales (cine, teatro, danza, pintura) y deportivas y de participación en paseos y viajes.

Lo más importante de las políticas para la juventud sería el cambio de su enfoque. Sin dejar de proponer programas y servicios enfocados a los problemas que afectan a 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 brasilero Agente Joven de Desarrollo Social. Este programa de transferencia condicionada de recursos actúa con jóvenes de 15 a 17 años en situación de alto riesgo social. Como condicionalidad, estos jóvenes son instados a permanecer o retornar a algún tipo de escolaridad y capacitados 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 que la atención en unidades para infractores.

<b>JUVENTUD</b>		
<b>Desarrollo Económico</b>		Capacitación Profesional    Primer empleo Emprendedorismo joven
<b>Desarrollo Social</b>		Agentes jóvenes de desarrollo social Servicio civil / militar Apoyo a organizaciones de jóvenes Desarrollo de liderazgo joven Voluntariado joven
<b>Desarrollo Humano</b>	<b>Des/Cul</b>	Centros de la Juventud    Acceso a bienes culturales Apoyo a manifestaciones culturales de jóvenes Apoyo a grupos deportivos
	<b>Educ</b>	Educación media y suplementaria(alfabetización)
	<b>Salud</b>	Educación para salud    Centros de atención de salud para los jóvenes Drogadicción
<b>Protección</b>	<b>Servicio</b>	Documentación    Embarazo temprano DST / SIDA    Bandas    Drogas (uso y tráfico ) Crimen    Abuso y explotación sexual
	<b>Red</b>	Beneficios no contributivos ( Beca Agente Joven)

### Programas para adultos

Normalmente las políticas de reducción de la pobreza están enfocadas en las fases del ciclo de vida de mayor vulnerabilidad, dejando a las políticas universales de educación, salud, trabajo y vivienda la atención de la población adulta.

Aún las políticas asistenciales muchas veces dejan fuera situaciones de alto riesgo que afectan a adultos pobres y extremadamente pobres, como la falta de documentación, la falta de vivienda, el desempleo y situaciones de emergencia causadas por crisis naturales o económicas.

El objetivo principal de una política integral dirigida a los adultos pobres debería ser garantizar las condiciones y oportunidades para su actuación como sujetos productores de riqueza y beneficiarios de la riqueza producida, manteniendo, de manera sustentable, un nivel de ingreso por encima de la línea de pobreza.

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

<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 non contributivos

Como parte de la revolución demográfica ocurrida en los últimos veinte años, ganan cada vez más importancia los programas focalizados en la tercera edad.

El objetivo de estos programas es proporcionar una mejor calidad de vida a las personas de edad, aumentando su tiempo de vida autónoma y garantizando sus derechos básicos, principalmente de convivencia familiar.

En la dinámica familiar de la pobreza los mayores desempeñan un papel muy importante como responsables del cuidado de los niños pequeños, para que los adultos puedan salir a trabajar cuando no existen programas de educación infantil. En Brasil, por ejemplo, existen 2.1 millones de nietos y bisnietos bajo la responsabilidad de mujeres mayores.

A partir del momento en que disminuye su grado de autonomía y necesitan de cuidados especiales, pasan a ser un factor de crisis en las familias ya que perjudican las posibilidades de trabajo de los adultos. Para estos casos es fundamental la oferta de centros de convivencia o centros de atención de día que permiten la mantener los vínculos familiares y la posibilidad de que los adultos trabajen. Programas de este tipo son por lo menos cuatro veces que los servicios de internación.

Como en las otras fases del ciclo de vida, sería importante articular programas de servicios de protección con acciones de desarrollo humano, social y económico, teniendo en cuenta que, como preconiza la teoría de los ciclos de vida, el desarrollo humano se extiende durante toda la vida y los adultos en fases avanzadas de su vida también sufren transformaciones desde el punto de vista biológico, social y psicológico.

<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 non contributivos (Beneficio de Prestación Continuada )

### 1.3.2 Programas de Apoyo a las Familias

Para obtener un efecto sinérgico, capaz de aumentar los impactos de las políticas de reducción de la pobreza, no basta la oferta de programas y servicios a cada uno de los miembros de las familias en sus etapas del ciclo de vida. Es necesario que se actúe con la propia unidad familiar, intermediando las demandas de la familia 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 estar referido a un plan de promoción familiar que oriente el proceso de salida de la situación

de pobreza. Una unidad familiar podría, a partir de un trabajo socio-educativo, ser capaz de analizar su situación actual, proyectar su futuro no pobre, identificar sus demandas y definir un tiempo 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 tanto en lo que se refiere a las familias pobres (Registro Único de Familias), como a los programas y servicios existentes en la 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 las familias un Plan de Promoción Familiar, orientándolas hacia los servicios existentes en la región y desarrollando un programa de acción socio-educativo con grupos de familias.

### **Plano de Promoción Familiar**

El Plan de Promoción Familiar parece ser un instrumento importante para asegurar el compromiso de las familias y el gobierno en el proceso de salida de las unidades familiares de la 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 el gobierno y, el tiempo necesario para alcanzar la autonomía. Es fundamental que se defina, en conjunto con la familia, un tiempo de permanencia que no eternice la necesidad de protección. Este plan debería servir de base para la firma de un Contrato de Promoción Social conteniendo 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. Serían necesarios contactos periódicos para el acompañamiento del proceso, más allá de las visitas domiciliarias a las familias en situación de riesgo extremo.

El objetivo básico del Plan de Promoción Familiar 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 mantengan la motivación durante todo el proceso.

### **Intermediación entre la oferta y la demanda de servicios sociales**

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

Como los programas de apoyo a las familias trabajan con un Catastro Único de Servicios existentes en las localidades, sería posible mejorar la eficiencia local de la política, identificando superposiciones y complementariedades.

Partiendo de una base de posibles familias beneficiarias (Catastro Único de Familias), algunas veces elaborada sobre la responsabilidad del propio programa, así como del trabajo del Plan de Promoción y la intermediación de servicios, es que es posible identificar a las familias más pobres y dar prioridad a las más necesitadas.

Sería una posibilidad de focalización a nivel micro y de garantía de igualdad de acceso a grupos con un mismo nivel de necesidades.

Todos estos datos podrían ser puestos 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**

La salida de la situación de pobreza demanda no sólo la garantía de una oferta integrada de programas para cada uno de sus miembros, sino una acción de desarrollo humano y social dirigida a la propia unidad familiar.

Así es como los programas de acción socio-educativa, realizados en la mayoría de los casos con grupos de familias, vienen a desarrollar 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 y la creación de cooperativas de generación de trabajo e ingresos.

Los programas son responsables por organizar encuentros mensuales con grupos de familias para acompañar el proceso de promoción y desarrollar un programa socio-educativo, sobre la base de la discusión de temas de interés del grupo como: alimentación saludable, salud reproductiva, desarrollo infantil, manejo de conflictos, violencia doméstica, drogadicción, enfermedades sexualmente transmisibles, etc.

En resumen, los Programas de Apoyo a las Familias son responsables por: (a) identificar y registrar a las familias pobres locales; (b) identificar todos los servicios y programas de protección social, promoción humana social y económica existentes a nivel local; (c) elaborar, junto con la familia, el diagnóstico y el Plan de Promoción Familiar para cada familia; (d) acompañar y evaluar los resultados del Plan; (e) buscar atender, en régimen de prioridad absoluta, las demandas de las familias, a partir del catastro de servicios existentes a nivel local; (f) consolidar informaciones sobre demandas no atendidas, encaminándolas hacia el Plan de Desarrollo Local; y (g) desarrollar, con grupos de familias, un programa socio-educativo.



## **2. Cuáles son los arreglos institucionales necesarios?**

Políticas públicas de reducción de la pobreza, concebidas y organizadas de forma integral, no son garantía del aumento del impacto. Su proceso de implementación exige la existencia de un panorama institucional favorable, desde el punto de vista de la estructura organizacional, como la existencia de mecanismos de financiamiento, de un sistema de formación de recursos humanos, de un sistema informatizado de datos y de un sistema de monitoreo y evaluación que posibilite la integralidad de los esfuerzos.

### **2.1. Estructura Organizacional**

La estructura organizacional de la gran mayoría de los países de la región fue creada con la lógica de la sectorización. Acompañando esta tendencia, los organismos internacionales de financiamiento también se organizaron sectorialmente, haciendo que las operaciones de préstamo o de cooperación técnica refuerzan esta tendencia a la fragmentación. Cuestiones de orden político colaboran para la existencia de políticas de ministerios, de programas de diferentes niveles de gobiernos ejecutados de forma paralela y competitiva, de acciones de gobierno oponiéndose a acciones de la sociedad civil.

De esta manera, 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 sustentabilidad. Sólo así estarían dadas las condiciones necesarias para la consolidación de una nueva lógica, la lógica de la integración y el diálogo.

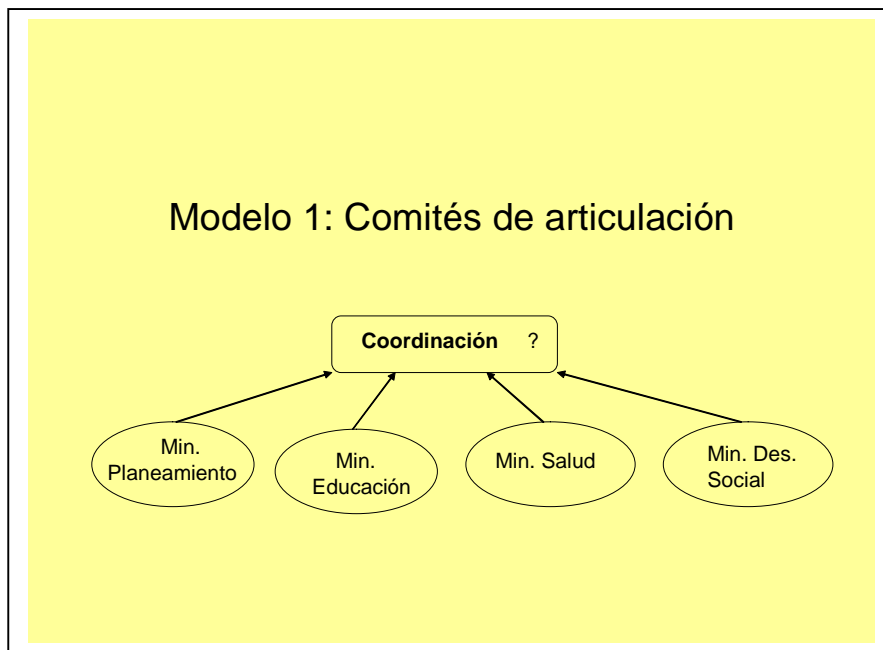
#### **2.1.1. Intersectorialidad**

Además de posibilitar el enfrentamiento de la pobreza en su multidimensionalidad, la intersectorialidad posibilita la articulación de diferentes puntos de vista y la creación de efectos sinérgicos, tanto en el proceso de articulación entre políticas de protección y programas de desarrollo humano, económico y social, como a través de la atención integral de las demandas de una misma unidad familiar.

Existen evidencias de la disminución de los costos operacionales como producto de la intersectorialidad, como en el caso del Catastro Único y la Carta Ciudadana en Brasil. 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.

Aún con estas ventajas comprobadas, establecer procesos intersectoriales es una de las tareas más complejas. Además de la definición clara de los roles y responsabilidades de cada sector, la intersectorialidad exige la creación de Espacios Institucionales de Articulación entre sectores y, la institución de una Autoridad Social responsable por la articulación.

Analizando la experiencia de los países de la Región, se pueden identificar cuatro modelos básicos de estructuras organizacionales para la intersectorialidad: comités de articulación de políticas y programas, administración por grupos, estrategias con enfoque integral de programas funcionando como instancias integradoras y, la creación de un superministerio para el área social.

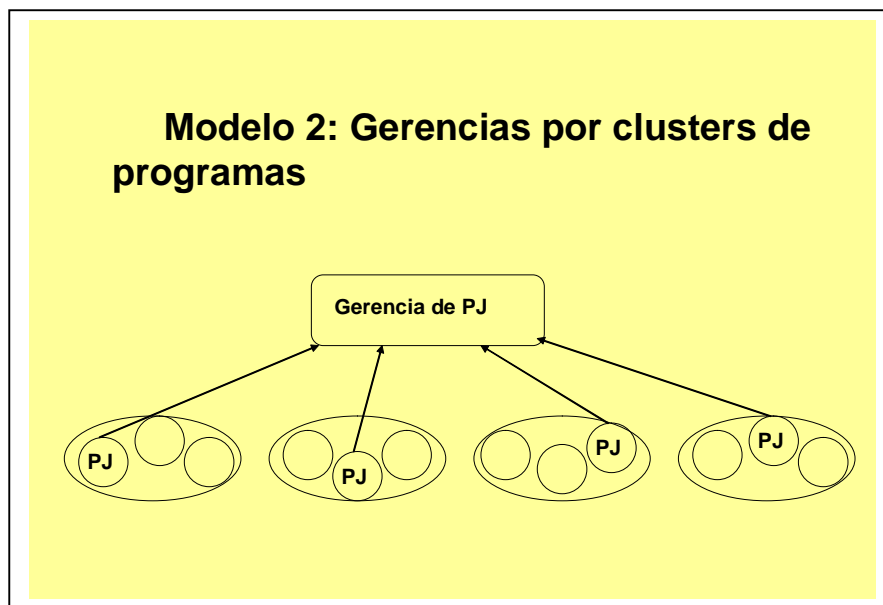


Es muy común encontrar en diferentes países de la Región, a nivel gubernamental, la constitución de espacios institucionales de articulación intersectorial, conocidos como comités, consejos o comisiones. Como ejemplos existe en Trinidad y Tobago el Consejo Ministerial de Desarrollo Social, en Bolivia el Consejo Nacional de Política Social y en Perú la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. En la mayoría de los casos, los comités incluyen órganos responsables de los diferentes sectores sociales como educación, salud, trabajo, asistencia y previsión, vivienda, cultura, deportes y entretenimiento. En casos más raros, participa el Ministerio de Planeamiento, órgano directamente ligado a la presidencia. Menos frecuentemente se observa la inclusión de autoridades financieras, lo que posibilitaría la integración entre las políticas sociales y económicas.

Un problema serio es la definición de la autoridad responsable por la coordinación del comité, que tendría la función de coordinar la acción de otras autoridades. No existen estudios comparativos sobre el tipo de autoridad más efectiva, habiendo quienes postulan alguien directamente ligado al presidente; otros postulan este papel para el órgano de planeamiento o para la autoridad económica; y hay aún los que defienden este papel para el órgano responsable de las políticas de reducción de la pobreza. En algunos países esta coordinación es delegada a la primera dama, como forma de dirimir conflictos políticos.

Sea cual fuera la definición sobre la autoridad coordinadora, es esencial que ella tenga delegación directa del jefe de Estado, para que establezcan las condiciones para la constitución de una política de gobierno. Una política de Estado dependería del éxito de la integración entre diferentes niveles y actores sociales.

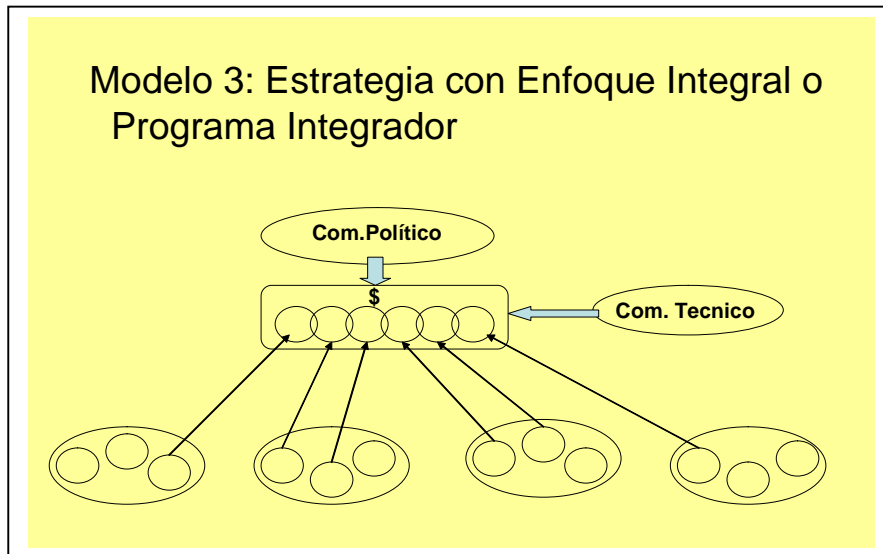
La experiencia de los comités no se ha evidenciado muy efectiva en los países de la Región. La idea de articulación de políticas y programas, sin contar con estrategias específicas de integración, basadas en objetivos y metas comunes pactadas o en un territorio dado, parece ser muy genérica, perdiendo, en muchos casos, su poder catalizador.



Un segundo modelo de intersectorialidad, es el de la organización de gerencias por programas afines (*clusters* de programas), existentes en los diferentes niveles gubernamentales. Un ejemplo típico es la experiencia de Avanza Brasil, que organizó los programas de diferentes ministerios en clusters, definió metas comunes y nombró, como gerente, al responsable de unos de los programas que componían el cluster. De esta manera fueron identificados 23 programas dirigidos a la juventud en 8 ministerios. Estos programas fueron reunidos bajo una gerencia, siendo definidas estrategias y metas comunes para todo el conjunto.

Una ventaja de este modelo es la existencia de una población objetivo común, en este caso la juventud, y de metas y objetivos también comunes. El problema está en que la gerencia del *cluster* es ejercida entre personas de igual nivel, careciendo el gerente de autoridad formal para el cumplimiento de sus atribuciones. Ocurre también una doble inserción de los responsables por los diferentes programas que reciben orientaciones, tanto de su unidad específica como del gerente del cluster.

### Modelo 3: Estrategia con Enfoque Integral o Programa Integrador

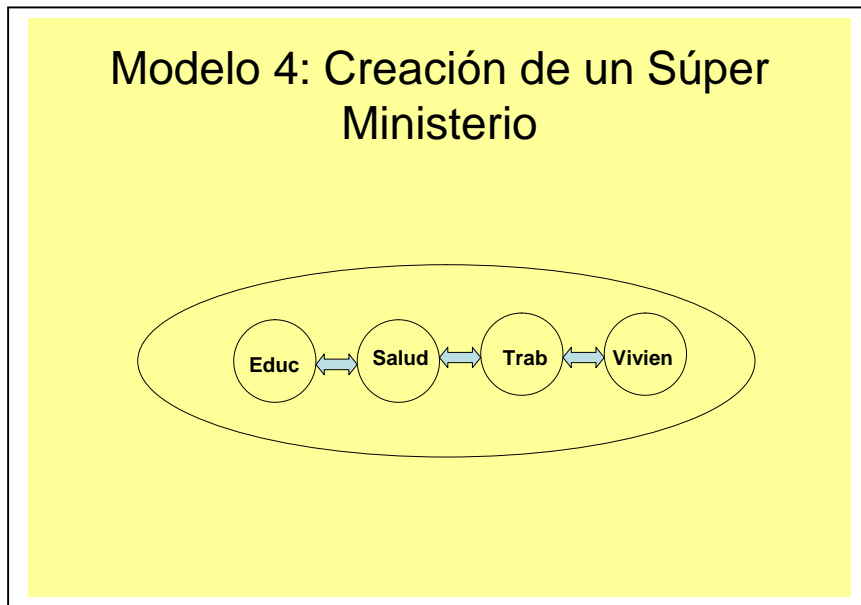


Un tercer modelo para la intersectorialidad es el que utiliza algún tipo de Estrategia con Enfoque Integral o un determinado programa como elemento catalizador.

Estrategias con base en objetivos y metas pactadas, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza y las Agendas Sociales, así como las de base territorial, como los Planes de Desarrollo Local Integrado y Sustentable y los Planes de Desarrollo Comunitario, pueden ser caminos importantes para concretar la intersectorialidad. Lo mismo puede ocurrir con programas importantes como Oportunidades, en México y Alvorada en Brasil.

Estas estrategias o programas integrados están constituidos por acciones desarrolladas por diferentes sectores, reunidas sobre la égida de objetivos comunes. En muchos casos se definen recursos específicos para las acciones que componen la estrategia del programa, dejando su orientación y el acompañamiento de las metas 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 por la operacionalización de las decisiones. En el caso de Alvorada, en Brasil, la orientación inicial de los recursos para los diferentes componentes podía ser alterada en función del poder de ejecución de cada organismo, lo que creaba una competencia por la eficiencia del uso de los recursos.

También allí se presenta la cuestión de la autoridad responsable por la coordinación de la acción intersectorial.



La búsqueda de estructuras organizacionales favorables a la intersectorialidad llevó 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 y desaparecido en 1997, que reunía acciones de educación, salud, trabajo, asistencia social, vivienda, y medio ambiente, tuvo importantes impactos, principalmente en términos del aumento de los recursos destinados al área social.

En Colombia, el Ministerio de Protección Social, creado en 2002, reúne a los sectores de salud, trabajo y asistencia social en una única superestructura. A pesar de ser una experiencia reciente, parece haber grandes dificultades en la integración de los diferentes sectores que componen el ministerio, así como con acciones, pertenecientes a estas áreas, pero 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 con la reducción de la pobreza, tampoco propicia la articulación con los organismos responsables por la política económica.

### **2.1.2. Integración de diferentes niveles**

La integración entre diferentes niveles de gobierno es una tarea fundamental en la racionalización de los recursos disponibles, aún cuando sea altamente compleja y por tratarse en la mayoría de los casos de administraciones de diferente filiación político-partidaria. Es un proceso que requiere de una definición clara de los roles y

responsabilidades de cada nivel, además de la creación de 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, existen avances sustantivos en relación a los diferentes niveles de gobierno y en Argentina se creó el Consejo Nacional de Políticas Sociales, con el objetivo de funcionar como espacio de negociación entre los diferentes niveles. En México vienen creciendo los esfuerzos en el sentido de firmar Convenios de Desarrollo Social con el propósito de 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.

En Brasil se viene ejecutando un proceso de descentralización a partir de la Constitución de 1988 y de sus leyes complementarias de salud, educación, asistencia social y trabajo. La integración entre los diferentes niveles se busca a través de la creación de comisiones intergestoras, de articulación entre consejos de diferentes niveles y de la creación de fondos, con la participación de los tres niveles, responsables por la distribución y los recursos de forma transparente y equitativa.

Las áreas de salud y asistencia crearon Comisiones Intergestoras tripartitas (nivel nacional), y bipartitas (cada estado), con la función de definir criterios de distribución de los recursos y de relación entre los diferentes niveles. La Comisión Tripartita cuenta con la participación de un gestor nacional y de representantes de gestores estatales y municipales. En cada estado existen Comisiones Bipartitas, compuestas por el gestor del estado y representantes de los gestores municipales.

Fueron también creados Consejos de Políticas Públicas en los tres niveles, integrados con representantes del gobierno y la sociedad civil, en las áreas de salud, asistencia social y, del gobierno, de los empleadores y de los empleados, en el área de trabajo. Estos consejos responsables por la gestión de fondos, existen en los tres niveles.

El sistema se viene mostrando complejo y con una constitución sectorizada, lo que provoca una enorme proliferación de consejos y comisiones, además de no propiciar la integración intersectorial.

Asimismo, el nivel de participación de los tres niveles en los espacios institucionales de articulación se viene mostrando desigual, principalmente por la falta de preparación de los gestores locales, lo que demuestra la necesidad de contar con una propuesta de capacitación, principalmente para este nivel.

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

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

### **2.1.3. Participación Ciudadana**

La participación de diferentes actores sociales es considerada fundamental para proporcionar las condiciones de sustentabilidad de las políticas de reducción de la pobreza y de su transformación en políticas de estado, resguardadas de los cambios de gobiernos.

Para que el proceso de participación sea efectiva, es necesaria la institucionalización de una política de alianzas entre el gobiernos y los diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil, y que se creen espacios institucionales de participación e integración.

Varios países de la Región institucionalizaron 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, la Asesoría Técnica de Políticas Sociales, viene estableciendo articulaciones con el trabajo de las ONGs y en Argentina el CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad), permitió la construcción de una base de datos relevante sobre 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, así como el Estado de la Infancia y la Adolescencia, institucionalizaron la participación de la sociedad civil a través de la creación de consejos paritarios en los tres niveles con poder decisorio sobre las políticas públicas en éstas áreas y con 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 los 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 brasilera de la Ley de OCIPs (Organizaciones civiles de Interés Público), que crea nuevas normas burocráticas para la formalización de estas alianzas.

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

De manera de posibilitar un real protagonismo de los más pobres, sería necesario priorizar a las organizaciones de base y la implantación de un proceso de fortalecimiento y capacitación de estas organizaciones.

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

El grande desafío es cómo integrar las contribuciones de todos estos diferentes actores sociales. Experiencias en países de la Región muestran que Estrategias con Enfoque Integral, basadas en objetivos y metas pactadas, o en territorios específicos, pueden ser muy efectivas como elemento generador de consensos y catalizador de acciones.

## **2.2. Otros desafíos**

### **2.2.1. 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 torna que la inversión en esta área de constante negociación y, lo que es peor, sujeto de cortes en los momentos de crisis económicas.

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

La experiencia de Brasil en la creación de fondos, con fuentes de recursos con destino definido a través de leyes propias, parece muy ilustrativa. En esta línea, fue creado el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), con el fin de financiar políticas y programas de trabajo e ingreso y, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y la Valorización del Magisterio, con vistas a financiar la educación básica. Este fondo se integró con recursos provenientes del Impuesto a la Circulación de Mercancías (ICMS), y del Fondo de Participación de los Municipios y los Estados en el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, que funciona con criterios redistributivos, a través de repago de un per cápita por alumno matriculado.

Específicamente, para financiar las políticas de reducción de la pobreza, en el año 2000 fue creado el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, destinado a programas focalizados en territorios de bajo Índice de Desarrollo Humano y con familias por debajo de la línea de la pobreza. Este fondo está integrado con recursos provenientes de la Contribución Transitoria sobre Movimientos Financieros (CPMF), y dos impuestos sobre Productos Industrializados (IPI), y sobre gastos superfluos y grandes fortunas, estos dos últimos todavía no reglamentados.

Como forma de proteger el financiamiento de las políticas de reducción de la pobreza, los organismos internacionales de financiamiento (BID, BM y FMI), incluyeron, como



condición para la liberación de préstamos de emergencia en momentos de crisis económicas, un blindage de los recursos de los programas sociales considerados prioritarios por los países.

La racionalización de los recursos financieros destinados a las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad depende también de un proceso de integración intersectorial, dentro de los organismos internacionales de financiamiento, y entre ellos. También en este sector, las acciones son pulverizadas, paralelas y hasta competitivas, perjudicando los esfuerzos por aumentar la efectividad de esas políticas.

### **2.2.2. 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.

Surgen nuevas creencias sobre la necesidad imperativa de superación de la pobreza, nuevos conceptos de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad, nuevas propuestas y concepción de estrategias de implementación, basadas en la búsqueda de eficiencia, eficacia y efectividad. Todo ello exigiendo nuevas habilidades de diálogo, negociación, respeto a la diversidad, de análisis y de evaluación.

Estas nuevas necesidades, en términos de recursos humanos responsables por el diseño, la implementación, monitoreo y evaluación, de las políticas de reducción de la pobreza, deberían reflejarse tanto en el proceso de formación profesional en las universidades, como en la implantación de sistemas de capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno y de los agentes con actuación 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 utilizó, para capacitación de recursos humanos y formación de la opinión pública, un programa de televisión transmitido en todo el territorio nacional, complementado con un sistema presencial de capacitación de gestores locales, organizaciones de la sociedad civil y líderes comunitarios, implantado por el Centro Nacional de Formación Comunitaria (CENAFOCO), en alianza con ONGs locales.

### **2.2.3. Informatización**

La integración entre sectores, niveles y actores depende de un sistema informatizado de datos que permita el flujo y el acceso a la información. Integrar datos originados por una diversidad de actores depende de la implementación de un sistema de información compartido y compatible.

En México, por ejemplo, vienen avanzando en la creación de datos informatizados y georeferenciados sobre: (a) estudios y diagnósticos sobre pobreza e desigualdad; (b) familias en situación de pobreza y vulnerabilidad; (c) servicios y programas de iniciativa de diferentes niveles de gobiernos y de la sociedad civil; (d) acompañamiento físico y financiero de los programas; y (e) evaluaciones de resultado e impacto.

#### **2.2.4. Diagnóstico, Monitoreo y Evaluación**

Políticas Integrales, que funcionen como elemento de aumento de la eficiencia, eficacia y efectividad de los esfuerzos de reducción de 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 es el MECOVI, desarrollado en conjunto por el BID, el Banco Mundial, el PNUD y la CEPAL. El MECOVI busca asesorar a los países en la realización de encuestas domiciliarias, de forma de dotarlas de periodicidad definida y confiabilidad en los datos recogidos. El MECOVI espera también crear una base conceptual común, de forma de aumentar la posibilidad de comparación entre los países.

Un problema delicado en este campo es el del organismo responsable en los países por la tarea estadística. Organismos sin una debida autonomía política, con cambios frecuentes de dirección y atados a procesos políticos de selección de sus recursos humanos, tienden a carecer de neutralidad y de competencia técnica para producir los datos requeridos.

El gran desafío de las políticas integrales está en la búsqueda de indicadores capaces de dar cuenta de la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza, que puedan servir para evaluaciones de impacto de un conjunto integrado de programas, tanto a nivel macro (nación, subunidades nacionales o región metropolitana), como en relación a un área geográfica menor (localidad o comunidad), y a nivel micro de una unidad familiar.

Una experiencia de indicador sintético referido a unidades familiares es el Índice de Desarrollo Familiar, concebido en Brasil por IPEA, a partir de datos del Catastro Único de Familias Pobres.

## **CAPÍTULO III : Aprendiendo con la práctica**

### **1. Programa Alvorada, Brasil**

Brasil viene realizando, en la última década, esfuerzos consistentes en el sentido de lograr la estabilidad económica, de introducir reformas en las políticas educativas, de salud y asistencia social, y en un aumento considerable de la inversión social. A fines del año 1999, como resultado de este esfuerzo, el índice de mortalidad infantil había bajado de 44 mil a 34 mil; el de analfabetismo, de 17.2% a 13%; los años de escolaridad promedio crecieron de 5.7 a 6.6, el índice de pobreza decreció de 44% a 34% y, el de indigencia de 21.4% a 14.5%.

Lo que se escondía, entretanto, detrás de este éxito, era la persistencia del índice de desigualdad. Cuando se discriminaban los datos por región, raza y edad, se percibía que en el Nordeste se concentraban el 48% de los pobres y el 53% de los indigentes. El analfabetismo, cuyo media nacional era del 13%, y alcanzaba apenas al 6.2% de los habitantes de San Pablo, el estado más rico del país, y al 32.6% de la población de Piauí, el estado más pobre del país. En cuanto a la raza, sobre una población total de 45% de no blancos, estos representaban el 63% de los pobres y el 68% de los indigentes.

El gobierno e Brasil tomó entonces la decisión de implantar una estrategia integrada de disminución de la pobreza y la desigualdad que denominó Proyecto Alvorada. El primer principio de Alvorada fue la focalización geográfica, identificando 14 estados y 2318 municipios con bajos Índices de Desarrollo Humano. 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 titularización de las tierras. Escogió 15 programas, en su mayoría ya existentes, con alto grado de efectividad en lograr mejoras en los índices de educación, salud e ingreso, garantizando un porcentaje mínimo de atención para la población no blanca. Creó como estrategia operacional los Portales de Alvorada, que funcionaban como centros de referencia de los programas, como Núcleos de Apoyo a las Familias y como forma de acceso a Internet, para enfrentar la cuestión de la exclusión digital.

Reconociendo la existencia de una población sujeta a alto riesgo social, Alvorada creó y expandió una Red de Protección Social, con programas de transferencia condicionada de recursos, organizados por etapas del ciclo de vida: Beca Alimentaria (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 sumaban beneficios de carácter asistencial como el Beneficio de Prestación Continuada (tercera edad y portadores de inmunodeficiencia). Todas las familias pasaron a tener también derecho a un subsidio especial llamado Auxilio Gas.

Para tener acceso a la Red de Protección Social, fue implantado un Catastro Único de Familias Pobres que se viene 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), con acciones de desarrollo social y con iniciativas de desarrollo económico (Apoyo a la Agricultura Familiar, Microcrédito y PRODETUR).

En el ámbito del desarrollo social, Alvorada creó el Centro Nacional de Formación Comunitaria (CENAFOCO), que es responsable por la capacitación de gestores locales, líderes y agentes juveniles, fomentando el espíritu emprendedor y el protagonismo social de los más pobres.

El programa fue de ejecución integrado en los tres niveles de gobierno, con roles y responsabilidades diferenciadas y bien definidas, correspondiéndole principalmente al nivel local la ejecución de los servicios.

Participaron de esta política pública organizaciones de la sociedad civil, empresariado y voluntarios. La mayoría de los programas que componen Alvorada, así como la implantación de los Portales y de CENAFOCO, preveían alianzas con ONGs. El empresariado participó principalmente en el financiamiento del programa de Agentes Jóvenes de Desarrollo Social, que tenían un papel protagónico en los Portales de Alvorada. Los voluntarios fueron de gran importancia en el programa Tiempo Solidario, que movilizaba a profesionales de alto nivel para la atención de necesidades de asistencia técnica previamente identificadas por los municipios de Alvorada.

Alvorada es un ejemplo típico de política integral y de promoción de la convergencia de programas de protección social, desarrollo humano, social y económico, focalizados hacia los territorios y las familias pobres, desarrollados de manera intersectorial, descentralizada y participativa. Utiliza principios de las Estrategias de Base Territorial, de las Estrategias basadas en la Familia. Su impacto puede ser verificado en la disminución de las desigualdades existentes entre los municipios brasileños. Los mayores índices de desigualdad se encuentran actualmente dentro de los propios municipios, lo que demanda otras formas de abordaje.

## **2. Programa Oportunidades, México**

El Programa Oportunidad, es una iniciativa del Gobierno Federal de México, de transferencia condicionada de recursos a familias pobres. Iniciado en 1997, con el objetivo de aumentar el capital humano a través de acciones coordinadas de las áreas de educación, salud y nutrición, el programa incluye un componente de aumento de las oportunidades de acceso al mercado laboral.

Con foco inicial en las áreas rurales, posteriormente se extendió a las áreas urbanas, beneficiando actualmente a más de cuatro millones de familias, 2.5 millones en el área rural, y 1.5 millones en el área urbana, concentrando el 46.5% de los recursos federales destinados a programas de combate a la pobreza.

En el campo de la educación, el programa ofrece una ayuda financiera para las familias con hijos hasta 22 años matriculados en escuelas primarias y secundarias. Los valores 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 están asociados a consultas médicas y, en el campo de la nutrición, se espera aumentar el consumo de alimentos de niños de 4 meses a 2 años, mujeres embarazadas y lactantes, niños desnutridos de 2 a 4 años de edad, incluyendo la distribución de un suplemento alimentario. Los recursos del programa son recibidos directamente por las madres.

El Programa incluye, desde su inicio, un riguroso proceso de evaluación externa que permite mostrar el impacto altamente positivo alcanzado en las tres áreas, lo que es percibido como uno de los principales factores para asegurar su permanencia en el tiempo.

El Programa se basa en el concepto de pobreza como un fenómeno multidimensional, y busca, a través de un abordaje integral, implantar acciones intersectoriales que signifiquen 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. En este sentido, implantó una acción de apoyo a las familias a través de un programa socio-educativo.

La implantación del enfoque intersectorial exigía la creación de espacios institucionales de articulación entre diferentes organismos de gobierno. Para ello fue creada una instancia técnica y otra política, denominada Consejo de Gobierno, integrada por los gestores de las diferentes áreas, bajo la coordinación de un representante del jefe del gobierno.

La utilización de criterios técnicos para la focalización en áreas geográficas y en familias pobres, fue lo que posibilitó la transparencia, reducir la influencia político-partidaria y disminuir la insatisfacción de grupos no seleccionados en una determinada etapa.

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

Un alto grado de participación de los beneficiarios es un factor básico en este proyecto. La participación se logra a través del cumplimiento de co-responsabilidades en

relación a la permanencia de los niños en la escuela y de las visitas a los puestos sanitarios.

A pesar de tener una gestión centralizada, Oportunidades integra diferentes niveles de gobierno a través del establecimiento de convenios de acción conjunta. Oportunidades muestra una gran eficiencia en el uso de los recursos, e impactos altamente positivos. Fue responsable por el aumento de la escolaridad de más del 20% entre las niñas y del 10% entre los varones. La incidencia de enfermedades fue 12% menor entre los niños beneficiados, en relación a los no beneficiados. Los índices de mortalidad materna bajaron un 11% y la mortalidad infantil un 2%, con relación a 1997. Beherman y Hoddinott (2000), identificaron también impactos en el crecimiento infantil, con un aumento del 16% en el índice anual de crecimiento de los niños entre 12 y 36 meses de edad.

Entre los factores de éxito identificados se incluye: (a) enfoque integral, de forma de asegurar la convergencia de programas de protección social, educación, salud y generación de ingresos; (b) creación de arreglos institucionales que posibilitaron la creación de una infraestructura de gestión del programa; (c) focalización en las regiones y en las familias en pobreza extrema, utilizando criterios técnicos; (d) transferencias directas de los recursos, a través de instituciones financieras; (e) construcción de una base de datos de beneficiarios y su contexto, actualizada periódicamente; (f) recursos financieros garantizados a largo plazo y con fuentes definidas; y (g) apoyo legislativo y de la opinión pública.

### **3. Programa Chile Solidario**

El Programa Chile Solidario surgió de la constatación que los esfuerzos realizados para reducir la pobreza en Chile en la última década, si bien habían sido bastante efectivos en la disminución del índice de pobreza, que había bajado de 38.6% a 20.6%, y del nivel de la indigencia, que de 12.9% en 1990, se redujo al 5.8% en 1996, no habían sido capaces de alterar la situación.

Existía hacia el año 2000 un grupo de 225 mil familias en situación de indigencia que parecían no haber sido tocadas a pesar de los esfuerzos de focalización de las políticas.

Se concibió, entonces, una estrategia de carácter integral e intersectorial, focalizada en las familias de extrema pobreza, adoptando la familia como unidad de acción. El objetivo era propiciar 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 un componente, con tiempo definido de permanencia, que sirve como puerta de entrada, y que consta de apoyo psico-social personalizado e intensivo para las familias, y dos componentes permanentes: 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 promoción del Desarrollo Local y Comunitario y, las basadas en la familia.

La gestión del programa es intersectorial, descentralizada y participativa, buscando focalización y eficiencia en el gasto público y generando 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 y la investigación CASEN.

Chile Solidario constituye una prioridad absoluta del jefe de estado, cuenta con el compromiso de todos los ministerios y con acuerdos firmados con 322 municipios. Generó una serie de acuerdos legislativos para la creación de un ambiente legal propicio a su sustentabilidad.

El Programa está implementando un instrumento de evaluación y monitoreo e incorporando la participación ciudadana como una estrategia para su diseño, implementación y seguimiento.

## Conclusiones

El objetivo de este trabajo fue analizar la contribución de las Políticas Integrales al aumento de la efectividad de las políticas de reducción de pobreza, a partir del problema enfrentado por los países de la Región que vienen invirtiendo volúmenes cada vez mayor de recursos y obteniendo bajos impactos.

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. Las características básicas de estas políticas incluyen: (i) oferta convergente de programas de generación de trabajo e ingresos, desarrollo humano y social y protección social; (ii) involucramiento articulado de diferentes niveles de gobierno; y (iii) modalidad participativa de implementación.

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

Las estrategias que vienen siendo utilizadas para propiciar la integración, tanto las basadas en objetivos y metas comunes pactadas, como las de base territorial o familiar, como la Perspectiva de los Ciclos de Vida, tienden a funcionar como elementos catalizadores, potenciando sus efectos sinérgicos. Estas estrategias también preconizan un papel protagónico para las comunidades y familias pobres, que se vuelven sujetos activos de su propio proceso de superación de la pobreza y que tienden a aumentar la eficacia de estas políticas.

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

A pesar de la complejidad y de los costos políticos y operaciones iniciales, las experiencias de Políticas Integrales de Reducción de la Pobreza, desarrolladas por Brasil (Proyecto Alvorada), México (Oportunidades), y Chile (Chile Solidario), se muestran como ejemplos exitosos del aumento de la efectividad, dado que:

- (a) aumenta la eficiencia de las políticas, al atender a un mayor número de beneficiarios posibles con la mejor calidad, utilizando los recursos disponibles;



- (b) aumenta la eficacia, o sea, logran que los servicios sean capaces de transformar las condiciones de vida de los beneficiarios, ofreciéndoles las oportunidades y los recursos necesarios para que superen su situación de pobreza;
- (c) focalizan sus programas y servicios en los más pobres, priorizando los grupos más excluidos.

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

## **Bibliografía**

- Aduan, Wanda Engel.1993. Da Violência ao Diálogo: a socialização de crianças em um contexto de pobreza, Rio de Janeiro: PUC
- Banco Mundial. 2000. Informe sobre Desarrollo 2000-2001, Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial. 2003. Un Marco para la Reducción de la Pobreza. Notas para los Funcionarios del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Berger e Luckmann.1985 . A Construção Social da Realidade. Petrópolis: Vozes.
- Bronfenbrenner, Urie. 1979. The ecology of Human Development : Experiments by Nature and Design. Cambridge ,MA: Harvard University Press.
- Cardoso and Souza. 2003. The Impact of Cash Transfer on Child Labor and School Attendance in Brasil, Washington: Interamerican Development Bank
- Costa, J. F. 1986. Violência e Psicanálise. Rio de Janeiro: Graal
- Elder,G. H., & Jhonson, M. K. 2001. The Life course and Human Development: Challenges, lessons, and new directions. In R. A.
- Fernandez, M. 2003. Avances en la Implementación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina. Tegucigalpa
- Franco, Rolando. 2000. Autoridad Social, mimeo, Santiago
- Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. 2003.Poverty Reduction Strategy Papers- Detailed Analysis of Progress in Implementation. Washington, D.C
- Glen,Johnson and Crosne. 2003. The Emergence and Development of Life Course Theory in Handbook of The Life Course, New York
- Habermas,J. 1987 Consciência Moral e Agir Comunitário. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas,J. 1985. A Dialética do esclarecimento, Rio de Janeiro: Zahar.
- Paes de Barros e Carvalho. 2002. Utilizando o Cadastro Único para Construir Indicadores Sociais, mimeo, Brasília: IPEA
- Ramos y Lobato. 2004. La Transición en las Políticas Sociales en Brasil: del antiguo paradigma al Registro Único. Brasilia: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Rawlings and Rubio. 2003. Evaluating The Impact of Conditional Cash Transfer Programs: lessons from Latin America, Washington: World Bank

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:Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Santos, Gabriel Ferrato dos. 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.

Settersten. 2002. Invitation to the Life Course: Toward new understandings of later life. Amityville, NY: Baywood.