

Boletín de la Red de Pobreza y Protección Social

Volumen I

Octubre de 2006

Reunión Subregional Andina: Bogotá, Colombia

Sistemas de Protección Social en la Región Andina

Introducción

El pasado 28 y 29 de agosto se celebró en Bogotá, Colombia la **Reunión Andina de la Red de Pobreza y Protección Social**, la cual reunió delegados de **Bolivia, Colombia y Venezuela**. El Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, conjuntamente con el **Departamento Nacional de Planeación de Colombia**, organizaron este evento que fue de gran utilidad para la puesta en común de los avances de la región Andina en la implementación de agendas de protección social sostenibles y flexibles.

La Reunión fue presidida conjuntamente por Carlos Eduardo Vélez, Jefe de la **Unidad de Pobreza y Desigualdad** del BID y por Mauricio Santa María, Subdirector General del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Además del país anfitrión, la Reunión contó con la participación de Viviana Caro, Subdirectora de Política Macrosectorial de **UDAPE** de Bolivia, y Juan Mata, Viceministro de Desarrollo Social Integral del **Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social** de Venezuela.

Continúa en la página 2

Visita de campo al municipio de Ubaté, Colombia

Programa Familias en Acción



Autoridades del Municipio de Ubaté, miembros de la Red y el equipo de Familias en Acción. Foto de Silvia Restrepo (Acción Social).

Con el apoyo de Acción Social, los miembros de la Red tuvieron una visita de campo al municipio de Ubaté en el departamento de Cundinamarca para conocer los avances del programa **Familias en Acción**, y para escuchar los testimonios sobre el impacto que está teniendo en las comunidades más pobres.

El Alcalde Municipal de Ubaté, **Jorge Hernando Cendales Ahumada**, organizó un emotivo homenaje, donde otorgó la distinción *Orden Villa de San Diego de Ubaté* al BID y a Familias en Acción, por la cual se reconoce y exalta la inversión social en beneficio de la población más pobre de su municipio. En esta ocasión, los miembros de la Red y demás participantes de la Reunión, tuvieron la oportunidad de escuchar los testimonios de los beneficiarios (madres y niños), de los actores municipales que participan en la ejecución del programa (enlaces

Continúa en la página 5

INDICE

- 1 Introducción
- 1 Visita de campo al municipio de Ubaté
- 2 Objetivos de la reunión
- 2 Experiencias compartidas
- 4 Principales temas de discusión
- 5 Temas de interés para la Red
- 5 Participantes y observadores

Objetivos de la reunión

La protección social es un componente integral de cualquier esfuerzo para reducir la incidencia y severidad de la pobreza. En los últimos quince años ha habido un marcado interés de los gobiernos por promover una agenda orientada a la implementación de sistemas de protección social que responda a las necesidades de los grupos más pobres. Esta agenda ha privilegiado programas focalizados, fundamentalmente de transferencias condicionadas en efectivo (TCE).

Aunque estos programas de TCE han probado ser efectivos por su versatilidad y viabilidad para medir su impacto, también se ha hecho evidente que para tener mayor impacto requieren de insumos complementarios, como una oferta adecuada de servicios sociales y un nivel elevado de desarrollo institucional. Igualmente, los programas de TCE requieren de condiciones de “graduación” o de “egreso” para ser sostenibles financieramente, para adecuarse a las cambiantes condiciones que enfrentan los grupos más pobres en su ciclo de vida y, sobre todo para cumplir con su objetivo fundamental que es la superación de la pobreza.

La reunión tenía por objeto intercambiar experiencias en la implementación de sistemas de protección social en la región, identificar experiencias exitosas y oportunidades de cooperación horizontal entre los países de la región.

Experiencias compartidas

Diagnóstico sobre el grado de avance de la institucionalización de la política social en América Latina

La Reunión se inició con la presentación de un diagnóstico general sobre el grado de avance de la institucionalización de la política social en América Latina a cargo de **Miguel Székely**, consultor internacional y ex Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de SEDESOL, México (Ver presentación [aquí](#)).

Székely propuso diez indicadores verificables para medir el nivel de institucionalización de la política social en la región. Estos indicadores incluyen la existencia de un ministerio o autoridad nacional para el combate a la pobreza, objetivos concretos relativos a pobreza en un plan o programa nacional, definición y adopción de indicadores para la medición, y existencia de presupuesto para la implementación de los programas.

Székely presentó una primera medición del grado de institucionalización de la política social en 18 países latinoamericanos, la cual arroja un primer ranking que ubica a Brasil y México como países de alto desarrollo institucional (cumplimiento de los 10 indicadores); Chile, Colombia y Guatemala de nivel medio (5 de 10) y países como Bolivia y Paraguay de bajo desarrollo (3 de 10 indicadores). Ver presentación [aquí](#).

Chile Solidario

Continuando con el intercambio de experiencias, **Verónica Silva**, Secretaria Ejecutiva del **Sistema de Protección Social Chile Solidario** quien presentó el sistema. Chile Solidario se caracteriza porque: i) el núcleo principal de la gestión está en el nivel regional y local (y no en el central); ii) existe una coordinación permanente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), entidad responsable de la ejecución del programa, con el Ministerio de Hacienda; iii) se cuenta con un Sistema Integrado de Información Social (SIIS) que permite analizar, modelar e integrar la información disponible en cada una de las instituciones sectoriales; y iv) dispone de un sistema de gestión del conocimiento que permite que gran parte de las instancias involucradas aprendan sobre los procesos de la operación.

Silva enfatizó que el gobierno chileno viene haciendo esfuerzos para coordinar la gestión intersectorial, y trabajar, de manera integral, en la reincorporación de los pobres extremos a las redes sociales y mejorar sus condiciones de vida. (Ver presentación [aquí](#)).

Colombia: Programa contra la Extrema Pobreza

Mauricio Santa María, Subdirector General del DNP de Colombia, presentó las características generales del programa que el gobierno Colombiano está diseñando para luchar, de manera integral, contra la extrema pobreza.

El programa surge del reconocimiento de que en Colombia, las trampas de pobreza persisten y por ello se requiere un programa que ofrezca condiciones mínimas de ingresos y servicios para los más pobres. Este programa busca reunir, entre otros, elementos de los programas *Chile Solidario* y *Contigo* de México, partiendo del diagnóstico de la *Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD)* y las metas del *Documento Visión Colombia II Centenario: 2019*.

El gobierno colombiano está planeando un programa de alcance nacional y de largo plazo, que define a la familia como unidad de intervención, que ofrecería la asesoría permanente a los beneficiarios -a través de un sistema de gestores sociales-, que establecería condiciones de “graduación” y que involucraría la activa participación de los gobiernos locales.

Esta iniciativa, que tiene como pieza central el Programa Familias en Acción, busca beneficiar a cerca de 1.5 millones de familias entre 2007-2010. (Ver presentación [aquí](#)).

Bolivia: Estrategia para combatir la extrema pobreza

La representante de Bolivia, **Viviana Caro**, Subdirectora de Política Macrosectorial de UDAPE, continuó con la presentación de la actual estrategia de Bolivia para combatir las causas estructurales de la pobreza. Caro destacó que una característica importante del Plan de Desarrollo de su país y del eje *Bolivia Digna* (eje de trabajo socio-comunitario), es que su país está trabajando, de manera activa, para disminuir la pobreza y exclusión, y para garantizar el acceso universal a servicios básicos. En lo relativo a la estrategia de protección social y desarrollo integral comunitario, Bolivia busca mejorar el acceso a ingresos económicos, a servicios sociales de calidad con un enfoque *participativo, autogestionado, multicultural*, que enfatiza en la protección del medio ambiente.

El nuevo modelo, que utiliza como unidad de intervención *el municipio y las comunidades*, busca promover esquemas de control social y mayor empoderamiento de las comunidades, particularmente de los grupos indígenas. El actual gobierno tienen como objetivo la lucha contra las causas estructurales de la extrema y la alta vulnerabilidad, las cuales serán enfrentadas con cuatro estrategias: Comunidades en Acción, Comunidades Forestales Sostenibles, Bolivia Recíproca y Bolivia Solidaria. (Ver presentación [aquí](#)).

Venezuela: Inclusión social, políticas y retos

Juan Mata, Viceministro de Desarrollo Social y Protección Integral de Venezuela, realizó una comprehensiva presentación sobre las diferentes misiones del gobierno venezolano para establecer un nuevo modelo de estado democrático, participativo y descentralizado. En lo social, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007 está orientado a alcanzar la equidad social a través de la incorporación progresiva de los grupos excluidos.

Continúa en la página 4



Diálogo Regional de Política Reunión Subregional Andina de la Red de Pobreza y Protección Social 2006

Miembros del Diálogo: Región Andina

Bolivia: Gabriel Loza - Director Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE)

Colombia: Mauricio Santa María – Subdirector General Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Ecuador: Pablo Salazar – Subsecretario Técnico del Frente Social

Perú: Dennis Zuñiga - Viceministro de Desarrollo Social, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

Venezuela: Juan Mata, Viceministro de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social

Banco Interamericano de Desarrollo

Coordinador del Diálogo Regional de Política: María Carmenza McLean (INT/RTC)

Coordinador Técnico de la Red de Pobreza y Protección Social: Carlos Eduardo Vélez (SDS/POV)

Equipo Organizador: Luz Stella Rodríguez (Asesora Técnica), Pabla Ayala, de INT/RTC y SDS/POV.

Agradecemos la colaboración de Claudio Santibáñez de SDS/GED, Humberto Góbitz E3/OD5, y José Cuesta de RE3/SO3.

Preparación del Boletín de Memorias: Luz Stella Rodríguez (con inputs de Claudio Santibáñez y Carlos Eduardo Vélez).

Participantes y Observadores

Funcionarios colombianos del Departamento Nacional de Planeación (José Fernando Arias, Alfredo Sarmiento, Manuel Fernando Castro, Luz Magdalena Salas, Carolina Giraldo), Acción Social (Diego Molano) y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito de Bogotá (Clara Ramírez), así como una delegación del programa de TCE Familias en Acción, encabezada por su directora, Rita Combariza (Hernando Sánchez, Pilar Beira, Mónica Rendón, Nohora Riaño, Silvia Restrepo), fueron observadores de la Reunión.

Por parte del BID en Colombia, participaron Rodrigo Parot, Fernando Montenegro, Ana Lucía Muñoz y Loreto Biehl. De la sede, asistieron María Carmenza McLean, José Cuesta, Claudio Santibáñez, Humberto Gobitz, y Luz Stella Rodríguez.

Para esto el gobierno venezolano ha implementado un conjunto de Misiones enfocados en temas de educación, salud, capacitación, empleo, y pobreza extrema. En temas de extrema pobreza, el gobierno venezolano está desarrollando las Misiones *Negra Hipólita* y *Madres de Barrio* que buscan proveer atención integral, protección y participación a la población en situación de calle. La Misión Negra Hipólita empezó a finales del 2005 y la evaluación de sus primeros 250 días arrojan que ha logrado beneficiar a más de 3.000 personas.

Mata reconoció la necesidad de trabajar en la implementación de sistemas de evaluación de las Misiones y destacó los esfuerzos del gobierno por hacer seguimiento a las demandas de las comunidades más pobres a través de los consejos comunitarios.



En la foto: De izquierda a derecha, María Carmenza McLean, (BID), Carlos Eduardo Vélez (BID), Mauricio Santa María (DNP Colombia), y Rodrigo Parot (BID).

Principales temas de discusión

Los participantes coincidieron en que el valor de las reuniones de la Red no es generar acuerdos, pero si conocimiento sobre las características de las iniciativas adelantadas en los diferentes países. Dentro de los principales temas que se discutieron se destacan:

Institucionalidad de las políticas públicas para la superación de la pobreza

Nuevamente, la Reunión de la Red sirvió para reafirmar que el tema del desarrollo institucional de las políticas sociales es de gran relevancia para asegurar la estabilidad y eficacia de las acciones orientadas a la erradicación de la pobreza.

Igualmente, hubo consenso de que dentro del universo de políticas públicas, la lucha contra la pobreza es un sector relativamente joven y existe poca investigación sobre los retos institucionales de este sector.¹ Por lo anterior, los participantes subrayaron la conveniencia de contar con indicadores como los propuestos por autores como Székely para medir los avances de la institucionalización de las políticas de lucha contra la pobreza, y debatieron si estos representan adecuadamente los esfuerzos que han hecho los países por crear un marco institucional efectivo para las políticas de protección social, o si por el contrario, existen otras dimensiones para medir el avance.

Continuando con temas institucionales, los participantes destacaron el riesgo de que los esfuerzos para “institucionalizar” la lucha contra la pobreza deshagan los avances en términos de protección social; por ejemplo, que por la vía de políticas de asistencia se pongan en riesgo políticas de aseguramiento universal. Por lo tanto, acciones para monitorear que no se incurra en este tipo de prácticas deben ser implementadas por los gobiernos y las entidades multilaterales.

Finalmente, los miembros de la Red y demás participantes en la reunión coincidieron en que no se debe desconocer la importancia y necesidad de vincular en los mapas institucionales de políticas de lucha contra la pobreza a los gobiernos locales, que conocen de primera mano las demandas y necesidades de su población, y que en algunos casos manejan una buena parte del gasto social.²

¿Adopción de buenas prácticas o evaluación de lecciones aprendidas?

Una de las conclusiones de la Reunión fue que aunque existen buenas prácticas en la implementación de sistemas integrales de protección social en la región como Chile Solidario, estas no son necesariamente replicables de un país a otro, dadas las diferencias interinstitucionales, en el grado de desarrollo y de incidencia de pobreza y pobreza extrema.

En este sentido, los participantes de la reunión, reconocieron Chile Solidario como programa integral que ha sido exitoso para luchar contra la extrema pobreza, y que además adelanta pasos para la universalización del aseguramiento. Dentro de sus

¹ Al trabajo de Székely se le suman los trabajos de Braun y Vélez (2004) y Acuña y Repetto (2006).

² Por ejemplo en Colombia, las entidades territoriales manejan el 50% del gasto social.

virtudes se destaca su naturaleza integral, el esfuerzo por articular la oferta de servicios sociales y por garantizar la transparencia en la provisión de los servicios lo que permite que haya rendición de cuentas a instancias superiores del gobierno, pero sobre todo a los ciudadanos, establece un esquema de corresponsabilidad con los beneficiarios lo que permite empoderarlos y contribuye a cambiar las tradicionales políticas de asistencia social por políticas de inversión social de largo plazo.

Sin embargo, pese a las bondades de este sistema, no es realista suponer que se puede reproducir el modelo de manera automática y en condiciones muy diferentes al contexto en el que se implementó. Parecería indispensable analizar cuáles eran las circunstancias de los países en los que se implementaron originalmente las “buenas prácticas” vs. las condiciones de los países

que desean adoptarlas. Sólo cuando el entorno institucional es muy similar, parecería adecuado adoptar una buena práctica. De lo contrario, sería mas recomendable evaluar las lecciones aprendidas e identificar si se pueden implementar iniciativas creativas para adaptar estas lecciones en escenarios diferentes. ♦

Propuesta para la Red: Elaborar una metodología que pueda utilizarse al momento de adoptar buenas prácticas/o evaluar lecciones aprendidas de un país en un contexto diferente. Esta metodología incluiría, entre otros, detalles sobre las condiciones demográficas y socioeconómicas de los países, detalles sobre el nivel de desarrollo institucional y tipo de regímenes político-administrativos, objetivos de los programas, niveles de cobertura de servicios sociales, dimensión de la oferta pública involucrada.

* * *

VARIOS

Visita de campo

Continuación de la página 1

..municipales, maestros, y responsables de los controles de salud y nutrición).

Igualmente, se contó con la presencia de los Alcaldes de otros seis municipios de Cundinamarca que participan en Familias en Acción: Cucunubá, Fúquene, Lenguaque, Simijaca, Sutatausa y Tausa.

Sugerencias

Los participantes de la Reunión reconocieron y agradecieron la oportunidad para discutir sobre el futuro de los sistemas de protección social en la Región e hicieron énfasis en la importancia de la existencia de la Red como escenario de discusión técnica. Adicionalmente, sugirieron al Diálogo Regional de Política:

- Invitar a las reuniones a los viceministros de Finanzas quienes tienen gran responsabilidad sobre el diseño e implementación de políticas orientadas a la superación de la pobreza y la promoción de la equidad.
- Extender la invitación a algunos de los técnicos que implementan las políticas contra la pobreza en los países de la región para que el intercambio sea más provechoso.

Temas de interés para próximas reuniones

- ¿Qué están haciendo los países andinos para implementar políticas de inserción laboral, como salida sustentable de la pobreza y la indigencia?
- ¿Cuál es el rol de los diferentes integrantes del hogar en el proceso de cumplimiento de condiciones de los programas de TCE?. Por ejemplo, ¿cuál es el impacto que estos programas sobre la inserción laboral de las mujeres? ¿Se alteran las jerarquías y roles del hogar como producto de la implementación de los programas?
- ¿Hasta dónde debe llegar el Estado en términos de protección social? ¿En qué condiciones debe el beneficiario graduarse o salir? ¿Las políticas sociales y los incentivos de los programas están alineados entre ellas para permitir la graduación de los beneficiarios?

Propuesta para la Red:

Evaluar las condiciones *normativas y positivas* de “egreso” o “graduación” de los programas de TCE. Estas condiciones deben ser analizadas dentro del contexto de los objetivos del programa y su relación con la oferta social existentes. ¿Cuáles deben ser los criterios, condiciones, y tiempos de salida de los beneficiarios? ¿Pueden los beneficiarios volver a entrar una vez que salen? ¿Qué se hace en los casos de evaluaciones no exitosas?