Memoria

IV Seminario Internacional sobre PTC

"Los Programas de Transferencias Condicionadas en Tiempos de Crisis"

5 y 6 de Noviembre de 2009.

Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
Santiago, Chile.

Índice

Presentación 5

I. Introducción 6

II. Presentaciones de Especialistas Regionales

Sr. Osvaldo Kacef 7
Director de la División de Desarrollo Económico, CEPAL

Sr. Jaime Vallaure 9
Director Regional Adjunto para ALC del Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Sr. Juan Carlos García Cebolla 10
Coordinador Proyecto Apoyo Iniciativa ALCSH

Dra. Ana Fonseca 11
Consultora FAO

III. Presentaciones de Países

Sr. Paulino Cáceres 13
Ministro de la Secretaría de Acción Social (SAS), Paraguay

Sra. Iris Salinas 15
Jefa del Depto. de Desarrollo de Políticas Sociales del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Chile.

Sra. Lucía Modesto 17
Secretaría Nacional de Renta y Ciudadanía (SENARC), Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Brasil.

Sra. Carmen Huanca 19
Directora Programa Desnutrición Cero, Bolivia.

Sr. Mauricio León 21
Viceministro de Coordinación de Desarrollo Social, Ecuador.

Sr. Iván Hidalgo 23
Presidente del Consejo Directivo del Programa Juntos, Perú.

Sr. Andrés Ramírez 26
Sub-Director Programa Mi Familia Progresa, Guatemala.

Sra. Martha González 28
Jefa de la Unidad de Empleo y Desarrollo Productivo del Sistema de Protección Social Universal, El Salvador.

Sr. José Antonio Li 30
Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Costa Rica.

Sra. Niurka Palacios 31
Jefa de la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN), Panamá.

Sr. José Carlos Rodríguez 33
Director General de Evaluación y Monitoreo, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México.

IV. Presentaciones de Bancas

Sra. Carolina Trivelli **37**
Proyecto Capital, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Sra. Úrsula Borrero **38**
Banca de la Oportunidades, Colombia.

Sra. Clarice Copetti **39**
Vice-Presidenta de Tecnología e Información, Caixa Economica Federal, Brasil.

Sra. Angélica Castañeda **40**
Directora General de Padrón y Liquidación, Programa Oportunidades, México.

Sr. Pablo Coloma **41**
Director Ejecutivo Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Chile

V. Palabras de cierre

Sr. Juan Carlos García Cebolla **42**
Coordinador Proyecto Apoyo Iniciativa ALCSH

Sr. José Graziano Da Silva **43**
Sub-Director General y Representante Regional de FAO

VI. Conclusiones y principales aspectos del Seminario **44**

Presentación

La **Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre** junto a otras agencias internacionales como el PMA, PNUD, CEPAL y la FAO, han realizado desde 2006 cuatro ***Seminarios Internacionales sobre Programas de Transferencias Condicionadas***. En ellos participan representantes de gobierno de distintos países, expertos internacionales de la Academia y de Agencias de Cooperación Internacional. El encuentro se realiza anualmente en la Oficinal Regional de la FAO en Santiago de Chile y ha resultado una excelente oportunidad para llevar a cabo el intercambio de experiencias y discusiones encaminadas a reducir el hambre y la desnutrición infantil entre otros efectos sociales adversos de la Región.

Durante los primeros días de noviembre, en el Auditorio de la Oficina Regional de la FAO, se dieron cita representantes de 11 países de Latinoamérica para compartir experiencias sobre el devenir de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), que han ido consolidándose en la Región. Además de ello, fue analizado con especial énfasis la posible conexión entre este tipo de políticas, y las iniciativas de Inclusión Financiera (IF), las cuáles buscan integrar a la población más vulnerable de los países de la Región en los diversos servicios que entregan las instituciones financieras.

En las siguientes páginas se encontrará una síntesis detallada de cada una de las ponencias presentadas en el Seminario, con el fin que este encuentro y sus conclusiones permitan ir mejorando progresivamente las experiencias relacionadas con los PTC en los distintos países Latinoamericanos. Asimismo, antes del análisis de las presentaciones, se presentarán una breve recolección de las principales ideas y conclusiones surgidas del debate, a fin de enriquecer el producto final de este encuentro.

I. Introducción

Varias medidas gubernamentales de países han apuntado desde hace algunos años al desarrollo de programas de transferencias condicionadas (PTC) evidenciando efectos positivos a corto y largo plazo de forma significativa sobre las condiciones de vida de la población pobre, contribuyendo a promover la seguridad alimentaria y nutricional, reduciendo la pobreza y la desigualdad, disminuyendo el riesgo de deserción escolar y el trabajo infantil, dinamizando las economías locales y contribuyendo a la promoción de la igualdad de género.

Investigaciones evidencian efectos positivos de estos programas a corto y largo plazo de forma significativa sobre las condiciones de vida de la población pobre, contribuyendo a promover la seguridad alimentaria y nutricional, reduciendo la pobreza y la desigualdad, disminuyendo el riesgo de deserción escolar y el trabajo infantil, dinamizando las economías locales y contribuyendo a la promoción de la igualdad de género.

Bajo un contexto de crisis alimentaria y económica se continúa evidenciando la alta vulnerabilidad de los hogares y los Gobiernos en la Región, especialmente entre los sectores pobres y más vulnerables de la población. Para aminorar los estragos negativos de la crisis varios PTC han debido readecuarse a esta nueva realidad multiplicando esfuerzos y recursos con el fin de asegurar, principalmente, el acceso a los alimentos.

Objetivos

El objetivo del seminario es promover una instancia de debate entre gestores y ejecutores de políticas sociales, Centros de investigación, ejecutivos de instituciones financieras -públicas y de microfinanzas- y expertos de Agencias de Cooperación Internacional, sobre las estrategias y políticas que se están implementando en los PTC para amortiguar los efectos de la crisis. Las preguntas centrales que se buscan dilucidar son específicamente:

- ¿Cuáles han sido las mayores dificultades que han tenido los PTC bajo el contexto de crisis y cómo han respondido los Gobiernos ante ella?
- ¿En qué medida han servido los PTC para enfrentar el alza en los precios de los alimentos y los efectos de la crisis económica en la capacidad de acceso a los alimentos de la población vulnerable?
- ¿La crisis ha ayudado o ha ido en desmedro de que los PTC estén insertos en una Política de Estado?

Adicionalmente, el Seminario abordará el tema de los PTC y el microcrédito. Basándose en la experiencia de algunos países de América Latina se busca discutir sobre la inclusión financiera en este tipo de programas. Algunas de las interrogantes a tratar:

- ¿Son los programas de microcrédito una opción para las personas de bajos ingresos?
- ¿Es factible la incorporación de la inclusión financiera a través de la movilización del ahorro popular?
- ¿Cuáles han sido los resultados de los programas pioneros en la Región?

Participación

Participan en el seminario, ministros del área social, directores y representantes de programas de PTCs de los países en la Región, ejecutivos de instituciones financieras públicas que proveen servicios financieros y variados expertos e investigadores de Agencias de Cooperación Internacional y de instituciones docentes.

II. Presentaciones de Especialistas Regionales

Título: ***El impacto de la Crisis Internacional sobre la situación social de América Latina y el Caribe***

Expositor: ***Sr. Osvaldo Kacef - Director de la División de Desarrollo Económico, CEPAL.***

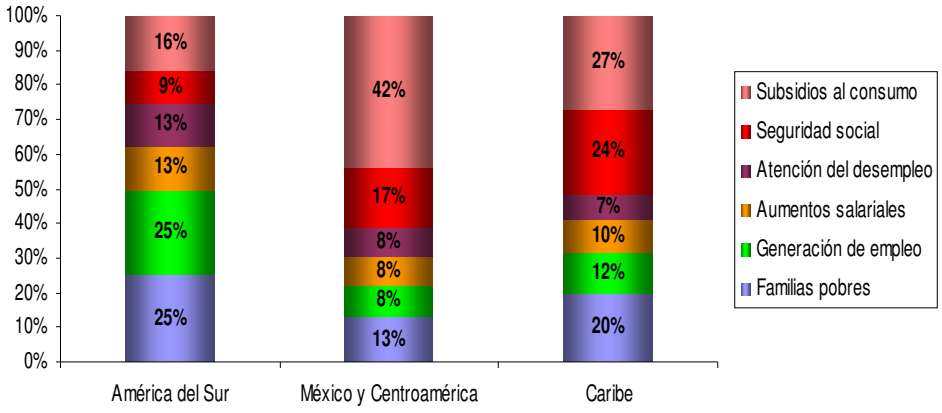
La fuerte y rápida aparición de la actual crisis económica, podría llevar a pensar que esta mantuvo y mantendrá efectos devastadores en los países de la Región. Y si bien es cierto que se ha hecho notar con especial fuerza, cabe destacar que los países Latinoamericanos se encuentran mejor posicionados para hacer frente a este avatar, teniendo en consideración los 5 años de bonanza económica previos a la crisis, lo que sumado a buenas políticas macroeconómicas ha permitido una importante reducción de la deuda pública, y un aumento de las reservas internacionales.

A pesar de este contexto más favorable, indudablemente la crisis ha tendido impactos importantes, sobre todo en la actividad económica. Así, se han registrado caídas importantes en las exportaciones, los términos de intercambio, la recepción de remesas, y la inversión y el consumo privado. Todo ello hace presagiar una caída del orden de un 1,6% en el PIB regional (año 2009), debido sobre todo a la importante caída que presenta el PIB de México (-7%).

De todos modos, algunos indicios permiten suponer que la peor fase de la crisis ha pasado, y que entraremos en un período de lenta pero continua recuperación. El aumento de los niveles de la producción industrial y el comercio, la evolución positiva en los precios de los commodities, y el aumento de la confianza de los consumidores permiten suponer que, aun cuando no ha desaparecido del todo la amenaza de una nueva caída de la economía, la recuperación comenzará a gestarse pero de una forma mucho más lenta de lo acaecido con el anterior periodo de crecimiento, en el largo plazo.

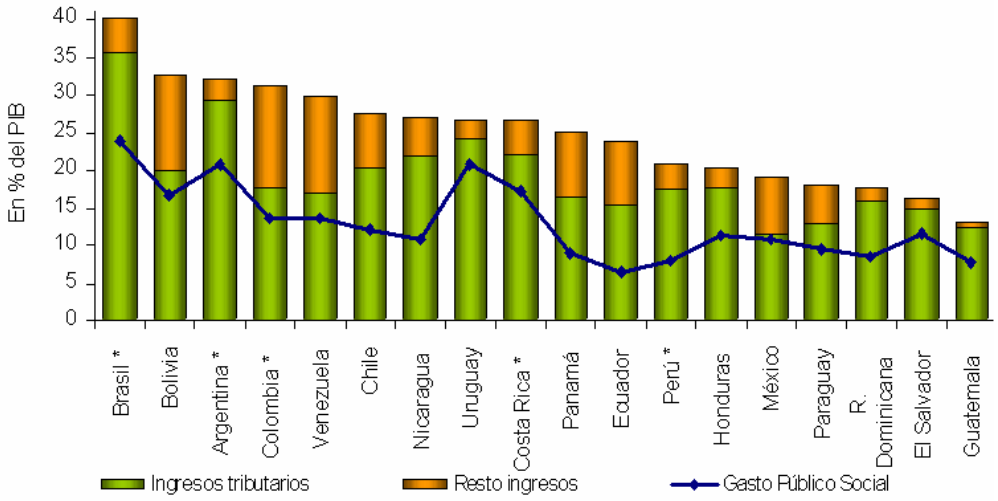
Debe hacerse hincapié en los efectos sociales que ha generado esta crisis en la Región. Años de descenso en las tasas de desempleo y pobreza se han visto truncados, de forma muy importante, por la actual situación mundial. Se ha afectado considerablemente el mercado de trabajo revirtiendo parte de la mejora de los últimos años. La actual tasa de desempleo regional ha golpeado más fuertemente a los más pobres y a las mujeres. Esta falta de oportunidades laborales ha empujado a la informalidad. Frente a esta situación los países anunciaron una variada gama de programas en el área social.

Cuadro 1. América Latina y el Caribe: Composición de la Cartera de Programas Sociales anunciados a partir de la Crisis (%).



La capacidad para incrementar estas medidas y para atender, en general, las demandas sociales depende de la disponibilidad de espacios fiscales.

Cuadro 2. Gasto Público Social e Ingresos Fiscales (% del PIB).



Y aunque al parecer lo peor ya ha pasado, debe aprenderse de las enseñanzas anteriores sobre distintas estadísticas latinoamericanas: los indicadores sociales tardan mucho más en recuperarse que los indicadores económicos. Por ello la labor de los gobiernos es fundamental para reducir estos tiempos. Se hacen necesarios nuevos pactos fiscales que, en virtud de las necesidades actuales e históricas, permitan fortalecer las economías nacionales de modo tal de permitir la generación de políticas que minimicen los efectos de la crisis en las familias más vulnerables, y a través del gasto público, faciliten su próxima recuperación.

No deben enfrentarse todos los problemas generados por la actual crisis como nuevos. No es bueno que el tratamiento de la crisis consagre una mirada de corto plazo de los problemas sociales. Se hace necesario vincular las respuestas de los países a las insuficiencias estructurales e históricas de sus sistemas de producción y de protección. Debe avanzarse en la reducción de la heterogeneidad estructural mediante tres medidas:

1. Tender a la convergencia productiva
2. Fomentar el empleo de calidad, y
3. Ampliar la cobertura de los sistemas de protección social.

Todo lo anterior requiere avanzar hacia un nuevo pacto fiscal que incluya una reforma tributaria, que prevea un reordenamiento del gasto social y contemple un rol más activo del Estado.

Pese a que la pobreza ha crecido en 9 millones el último año (2009), se prevé para el 2010 una recuperación con un crecimiento estimado entre un 3 y un 4%. En lo inmediato, sin embargo, no hay que olvidar que los impactos sociales pueden ser más duraderos que los económicos.

Título: ***Efectos de la crisis sobre la desnutrición infantil en la Región***
Expositor: ***Sr. Jaime Vallaure - Director Regional Adjunto para ALC del Programa Mundial de Alimentos (PMA).***

En la actualidad, se está frente a dos hechos que han condicionado de forma importante el acceso a alimentos de la población latinoamericana:

1. El volumen de remesas ha ido decreciendo; y
2. ha aumentado el volumen de ingresos familiares destinados a la alimentación, lo que implica que las familias han dejado de consumir en ciertos aspectos para centrarse en cubrir su necesidad básica de alimentación.

¿Qué respuestas podemos entregar a las familias que están sufriendo estos impactos de la crisis?

En primer lugar, la Región debe recuperar el sector agrícola. Estamos pagando el precio del abandono de las políticas agrícolas en los ’80. Se hace necesario, por tanto, un nuevo auge del agro el cual esté centrado en introducir tecnología, productos agrícolas más sofisticados, y promover el acceso a los mercados de la producción resultante. Del mismo modo, debe invertirse en capital humano, en vista que el efecto de las políticas agrícolas en la situación familiar no es inmediato.

Uno de los problemas más grandes no sólo de esta crisis, si no de la Región durante mucho tiempo, es la desnutrición infantil. La falta de alimentos en un niño produce efectos irreversibles, por lo que nuestros esfuerzos deben tender a erradicar la desnutrición infantil crónica en base a una red de protección social. Esta red, debiese mantener una cobertura nacional para niños menores de 2 años, mujeres embarazadas, y madres durante la lactancia. Así no sólo se enfrentaría decididamente este problema, si no que se daría pasos importantes para garantizar el futuro de estos niños, que después de todo son “próximos agricultores” en los cuales radicará el porvenir del sector.

En este sentido, los PTC pueden contribuir de forma muy positiva en la consecución de una red de protección social, siempre y cuando mantengan un componente nutricional. Estudios han corroborado que es más efectivo combatir la desnutrición infantil que la pobreza, debido a que en el primer caso se realiza una inversión en capital humano que permitirá en el futuro que los beneficiarios tengan mejores prospectivas para enfrentar la pobreza. Dicho enfoque en nutrición debe comprender:

1. Lactancia materna exclusiva;
2. Educación alimentaria;
3. Garantías de disponibilidad de alimentos.

Por último, es importante tener presente que en este tipo de programas, es más importante la focalización que las condicionalidades; a la vez que es clave trabajar a largo plazo pero teniendo presente los problemas del hoy.

Título: **Derecho a la Alimentación como pilar fundamental de los PTC**
Expositor: ***Sr. Juan Carlos García Cebolla - Coordinador Proyecto Apoyo Iniciativa ALCSH***

La Iniciativa "América Latina y Caribe sin Hambre" (ALCSH), surge teniendo como meta el erradicar la desnutrición infantil en la Región, ya que sin ello no podría combatirse de modo efectivo el hambre. En aquel sentido, la FAO desempeña la Secretaría Técnica, pero el más importante pilar de la Iniciativa son los propios programas nacionales. El trabajo, por tanto, se enfoca en tres ejes centrales:

1. Promover una institucionalidad adecuada para enfrentar el flagelo del hambre;
2. Promover la lucha contra el hambre dentro de los altos niveles de la agenda política de los países de la Región;
3. Promover la cooperación de los países en la lucha contra el hambre.

En este marco, los PTC se perfilan como uno de los principales instrumentos para garantizar el acceso a los alimentos, el cual constituye el gran problema en materia de seguridad alimentaria de la Región. Por otra parte, debe erguirse como pilar de este tipo de programas el Derecho a la Alimentación, el cual ya fue reconocido como integrante de la seguridad alimentaria en la última reunión de alto nivel de la ONU en el presente año. Este Derecho se constituye como un factor concreto que se va construyendo en los PTC. Estos a su vez van adhiriendo de forma creciente a un enfoque de derechos, en el cual primen los principios de no discriminación y transparencia. Así, los ciudadanos van reconociendo de forma creciente una serie de derechos que debe ejercer, para así enfrentar las prácticas de clientelismo que muchas veces desvirtúan o deterioran los programas sociales.

Debe tenerse presente también, a la hora de analizar los PTC, que estos deben garantizar condiciones de universalidad y accesibilidad, es decir, que se permita a todos aquellos que reúnen las condiciones para ser beneficiarios de un PTC, el que puedan efectivamente conformarse como usuarios del mismo. Al mismo tiempo, debe considerarse que las condicionalidades no pueden constituirse como una barrera que impida el acceso al programa. En muchas ocasiones el dinero de la transferencia se gasta totalmente en cumplir las condicionalidades, lo cual implicaría que el PTC no está cumpliendo su labor y que los derechos del beneficiario, por tanto, no están siendo garantizados.

Título: ***Contexto Histórico de los PTC en la Región***
Expositora: ***Dra. Ana Fonseca - Consultora FAO***

En los años '80, la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe enfrentaron una severa crisis económica, que impactó fuertemente en los indicadores económicos y sociales de la Región. Ante esto, organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, condicionaron su apoyo a la puesta en marcha de una agenda de profundas reformas estructurales, siendo uno de lo puntos más importantes en dicha agenda la reforma del sistema de pensiones.

El cómo se enfocó el sistema de pensiones en la Región, varió de país en país. Pueden reconocerse tres vías de reforma:

1. el *modelo sustitutivo*, aplicado en Chile, Bolivia, México y el Salvador. Dicho enfoque suprime el antiguo sistema de pensiones y lo remplaza por otro en el cual el sector privado es predominante y el régimen financiero pasa a ser la capitalización individual;
2. el *modelo paralelo*, presente en Perú y Colombia, y en el cual se crearon sistemas de pensión privado manteniendo el sistema antiguo, de modo que conviven y compiten ambos sistemas; y
3. el *modelo mixto*, presente en Argentina, Uruguay y Costa Rica, que combina los sistemas privados y públicos, garantizando este último una pensión mínima, y entregando el primero pensiones complementarias.

Cuadro 3. Modelos generales y características de nueve Reformas de Pensiones en ALC (2003).

Modelo	Países	Inicio	Sistema	Contribución	Presentación	Régimen Financiero	Administración
Sustitutivo	Chile Bolivia México El Salvador	Mayo 1981 Mayo 1997 Sep. 1997 Mayo 1998	Privado	Definida	No definida	CPI	Privada (b)
Paralelo	Perú Colombia	Junio 1993 Abril 1994	Público o Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto (a) CPI	Pública Privada (b)
Mixto	Argentina Uruguay Costa Rica	Junio 1994 Abril 1996 Mayo 2001	Público y Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto (a) CPI	Pública Múltiple

(a) En Perú, Argentina y Uruguay, pero CPC en Colombia y Costa Rica
(b) Múltiple en México, República Dominicana y Colombia
Fuente: MESA-LAGO, C. y MÜLLER, K. Introducción a la reforma de pensiones en América Latina, 2004,

La combinación entre la crisis económica predominante y estas reformas estructurales, dieron paso al agravamiento de la situación de pobreza en la Región. En vista de ello, los países comenzaron a implementar Redes Mínimas de Protección Social (RMPS), como forma de enfrentar este escenario y mejorar la eficiencia de la acción de los ministerios. La idea fundamental era focalizar los recursos en la población más necesitada, de modo de compensar la pérdida de ingresos, crear empleos y mejorar la infraestructura. Los RMPS comenzaron a diseminarse con la creación de "Fondos": Bolivia (1987), Nicaragua, Chile, Honduras, Venezuela y Panamá (1990); El Salvador, Perú y Uruguay (1991); Colombia (1992), Ecuador y Guatemala (1993), etc.

Sin embargo, con el correr de los años se vislumbró el hacer cambios en la forma de focalizar a través de los Fondos. Principalmente, se evaluó que entre otras cosas, la focalización imperante consideraba:

a) Una escasa consideración de las especificidades de la pobreza;
b) Un incrementó de la fragmentación institucional de las políticas universales como resultado de relaciones competitivas con el ámbito sectorial;

c) Evaluaciones sobre el desempeño de los Fondos realizadas por las instituciones que los financiaran o apoyaran;
d) Un tiempo previsto de duración de los Fondos que podría postergar reformas sectoriales y debilitar la capacidad de los ministerios para asignar recursos con criterios sectoriales;
e) Efectos negativos en el mediano o largo plazo de la combinación de dos ideas: (1) la apreciación negativa de las políticas universales y (2) la creencia en la posibilidad de erradicar la pobreza por medio de programas focalizados;
f) Concepciones acerca del desarrollo que niegan las contraposiciones entre crecimiento y equidad que reconocen una relación complementaria entre Estado y mercado;
g) Consideraciones relativas a la necesidad de un mayor alcance y amplitud de las políticas sociales, teniendo en cuenta que los cambios estructurales requieren coaliciones políticas de apoyo.

Así comenzaron a estructurarse PTC que poco a poco han ido expandiéndose por todo el subcontinente. Sin embargo, el argumento del por qué éstos han surgido varía de país en país.

Cuadro 4. Los Programas de Transferencias Condicionadas en la Región.

Países	Año	Nombre
México	1997	*Progresa-Oportunidades*
Brasil	1997	*PGRM; Bolsa Escola (2001); Bolsa Alimentação (2001); Auxilio Gás (2002); Cartão Alimentação (2003); Bolsa Família* (desde octubre 2003)
Honduras	1998	*Programa de Asignación Familiar II* (sucesivas revisiones)
Nicaragua	2000	*Mi Familia* (Red de Protección Social)
Colombia	2001	*Familias en Acción*
Ecuador	2001	*Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario*
Jamaica	2001	*Programme of Advancement through Health and Education*
Argentina	2002	*Jefes y Jefas de Familia; Familias para la Inclusión (2005)*
Chile	2002	*Puente del Sistema Chile Solidario*
El Salvador	2005	*Red Solidaria*
Uruguay	2005	*Ingreso Ciudadano*
Paraguay	2005	*Tekoporã/ Ñopytyvo/Abrazo.*
R. Dominicana	2005	*Solidaridad*
Perú	2005	*Juntos*
Panamá	2006	*Red de Oportunidades/Bono Familiar para Alimentos*
Costa Rica	2006	*Avancemos*
Bolivia	2006	*Juancito Pinto*
Guatemala	2008	*Mi Familia Progresa*

De este modo, algunos programas nacen directamente para enfrentar las consecuencias de reformas macroeconómicas (el caso de Honduras), mientras otros surgen debido a crisis particulares (como Argentina). También existen casos en los cuales el PTC nace para enfrentar el alza en los precios de los alimentos (República Dominicana), o en los que se estructuran para combatir la pobreza (Panamá, Paraguay, Jamaica). De todos modos, en síntesis, puede decirse que los PTC responden a tres lógicas:

1. la inversión en capital humano;
2. la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); y
3. responder a otros tipos de política social.

III. Presentaciones de Países

País: ***PARAGUAY***
Expositor: ***Sr. Paulino Cáceres - Ministro de la Secretaría de Acción Social (SAS).***

La lógica de las políticas sociales del actual Gobierno de Paraguay, busca insertar a las familias en extrema pobreza dentro de la dinámica del desarrollo nacional. En este sentido, se espera incluir a 150.000 familias dentro de las políticas sociales del gobierno para el año 2010, de modo de ampliar las capacidades sociales de las familias, e incluirlas dentro de un sistema de responsabilidad de su propio desarrollo. Los lineamientos de esta política posee tres ejes:

1. un eje en el desarrollo social y humano;
2. otro eje en el desarrollo económico y productivo; y
3. un eje basado en mejoras político-institucionales.

En cuanto a los PTC, el año 2002, en el marco de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, se plantea la posibilidad de constituir una plataforma de protección social en la cual las transferencias condicionadas tuvieran un rol protagónico. Entre 2003 y 2005 se comienza a diseñar y planear el programa, con el apoyo del BID y los gobiernos de Chile y Colombia, para finalmente en septiembre de 2005 entregar las primeras transferencias en los distritos de Abaí y Buena Vista, con cerca de 2.000 familias beneficiadas con un monto de US $30. Todo esto dentro de un contexto en el cual la pobreza extrema había aumentado en un 2,1%.

El método de selección de las familias para este PTC, llamado Tekoporâ, se basa en la implementación de herramientas metodológicas de intervención territorial en las áreas rurales campesinas, las cuales son el objeto del programa. A partir de este instrumento, y un censo de las condiciones económica de las familias, se aplica un algoritmo que selecciona a los nuevos beneficiarios en base al Índice de Calidad de Vida de las familias censadas.

El método de intervención del programa busca ser integral, articulando niveles institucionales y aspectos individuales y comunitarios de las familias participantes. Los objetivos del programa son:

1. Incremento de recursos en los hogares beneficiarios con transferencias de ingreso en efectivo.
2. Acompañamiento socio familiar (Comunitario) de hogares beneficiarios, a través de un enfoque que favorece el cumplimiento de sus compromisos e incorpora las buenas prácticas en salud y educación.
3. Que los hogares beneficiarios se conviertan en protagonistas de iniciativas comunitarias, relacionándose así estrechamente en la implementación y evaluación del programa.
4. Lograr una coordinación de acciones que logre la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El monto promedio aproximado de la transferencia por familia es de US $40 (200.000 Gs.), la cual es distribuida en distintos rangos en base a un nivel fijo de dinero que se entrega por familia, y otro monto variable dependiente de la presencia de menores de edad, adultos mayores y/o discapacitados en el núcleo familiar. La cobertura actual del programa es de 73.431 familias, y la meta del año 2009 es beneficiar a 120.000 en los 77 distritos más pobres del país de acuerdo al IPG.

Cuadro 5. Resultados alcanzados a la fecha (2008).

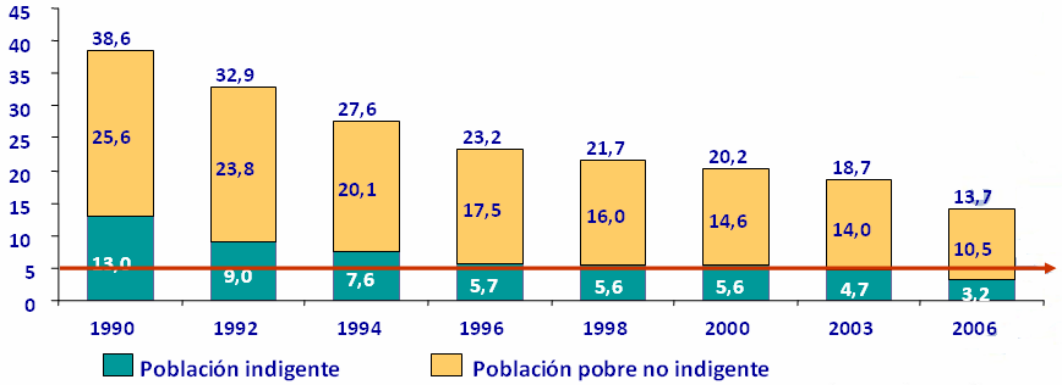
Programa de TMC	73.431 familias beneficiarias (incluye la Región Oriental y Occidental)
Programa de Atención a Pueblos Originarios	11266 familias indígenas que reciben Transferencias
Atención a Adultos Mayores	2.420 excombatientes recibiendo pagos de subsidios mensual y 15 proyectos concursables seleccionados para promoción y bienestar de más de 2.000 adultos mayores
Popais II	14.711 familias beneficiarias
Fondo de Inversión Social (FIS)	Iniciativa de Inversión Social y participación a los Gobiernos subnacionales abarcando 3.033 familias
PRODECO	500 Proyectos de desarrollo comunitarios
Hábitat TEKOHA	2.727 viviendas construidas y censos a 18.267 familias a ser beneficiadas con 30 fincas
FOCEM HÁBITAT	Construcción a 1.278 viviendas
Pescadores	14.700 Beneficiarios

Finalmente, es importante mencionar que el Programa Tekoporâ mantiene desafíos y riesgos, vinculados a la situación presupuestaria del país que podría desfinanciar en un 50% el PTC. Para evitar esta posibilidad se hace necesario un blindaje a los presupuestos sociales. Asimismo, el superar la cultura prebendaria y clientelar, mantener la transparencia en procesos de selección de familias y mecanismos claros de permanencia en el programa, e introducir nuevas tecnologías para el mejoramiento de la ejecución del programa, aparecen como algunos desafíos importantes a enfrentar en el futuro. Otro importante desafío es la implementación y utilización del Registro Único de Beneficiarios como instrumento de control y transparencia del programa.

País: ***CHILE***
Expositora: ***Sra. Iris Salinas - Jefa del Depto. de Desarrollo de Políticas Sociales del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).***

El programa Chile Solidario nace el año 2002, en un contexto en el cual frente al importante éxito en reducir la pobreza, se manifestaba una dificultad en disminuir la indigencia (pobreza extrema), la cual desde el año 1996 se mostraba estancada. Por tanto, el programa se enfocó en personas y familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, atendiendo en 2008 a 350 mil familias, que corresponden aproximadamente a 1.500.000 chilenos.

Cuadro 6. Evolución de la Población en situación de Pobreza e indigencia (% de la población).



Se dice que Chile Solidario es un sistema, puesto que integra diversos componentes que varían en virtud del público objetivo. Así, se mantienen componentes comunes referentes al apoyo psicosocial, la entrega de subsidios garantizados y el acceso preferente a prestaciones y beneficios sociales. Mientras tanto surgen programas específicos para cada grupo que integra la población de pobreza extrema en el país, como son el Programa Puente (2002), Vínculos (2005), Calle (2006), y Abriendo Caminos (2008). Se busca con ello entregar focalizadamente las condiciones mínimas (en las dimensiones de identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos) que permitan a los beneficiarios salir de su situación actual. Además de ello, una de las innovaciones más importantes del sistema proviene del hecho de reconocer que, en casos de extrema pobreza, no basta sólo con entregar una oferta de servicios y prestaciones. El Estado en esos casos debe acercarse a los usuarios para entregar sus prestaciones.

Frente a la actual crisis económica, la política social del Gobierno Chileno pretende adaptarse a este contexto, en vista que los antecedentes enseñan que la población vulnerable es la más afectada por este tipo de crisis, y su recuperación es más lenta de lo que acontece con las condiciones económicas del país. De este modo se estructuró un plan que contiene los siguientes componentes:

1. Plan de estímulo fiscal, como estrategia contracíclica para estimular el empleo y el crecimiento de la economía entre los que se cuentan (a) los estímulos a la inversión y al consumo, (b) fortalecimiento del acceso al financiamiento de empresas, (c) apoyo a las personas (bono especial el mes de marzo, devolución anticipada del impuesto a la renta y subsidio al transporte público), y (d) fortalecimiento del empleo y capacitación.
2. Iniciativa pro-crédito (complemento al plan fiscal), la cual busca incentivar el crédito bancario y no bancario, para apoyar iniciativas de personas y PYMES mejorando la competencia en el sistema financiero;

3. Acuerdo nacional por el empleo, la capacitación y la protección laboral, sucrito entre empleados, empleadores y gobierno, como forma de disminuir el riesgo de cesantía y promover la retención de trabajadores a través de capacitaciones y arreglos tributarios; y
4. Protección a las familias y personas, medida que busca proteger el ingreso y consumo mediante la entrega de bonos, garantías y arreglos tributarios temporales.

Finalmente, y frente a los resultados iniciales aparentemente exitosos de estas medidas, que evidencian un descenso del desempleo y un aumento en el consumo, se crea mediante la Ley Nº 20.379 un Sistema Intersectorial de Protección Social, en busca de consolidar e integrar las políticas sociales en el país.

País: ***BRASIL***
Expositora: ***Sra. Lucía Modesto - Secretaría Nacional de Renta y Ciudadanía (SENARC), Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).***

Brasil es un país con una gran superficie y un elevado número de habitantes. Presenta grados importantes de desigualdad, manteniendo un coeficiente de Gini de 0,54 en 2008, y una pobreza al año 2007 de un 11,5%. Sin embargo, estas cifras representan un importante avance en vista del 20,5% de pobreza al año 2002, o el 0,59 de coeficiente de Gini en 2001.

Cuadro 7. Pobreza (2001-2007) brasileña y su reducción por región.

Regiones	2002	2007	Reducción
Norte	26.1	13.7	- 12.4
Nordeste	39.8	24.5	- 15.3
Sudeste	11.3	5.6	- 5.7
Sul	10.6	5.0	- 5.6
Centro-Oeste	14.5	6.6	- 7.9
Brasil	**20.5**	**11.5**	**- 9.0**

El país está construyendo bajo el actual gobierno una Red de Protección y Promoción Social, integrada por medidas referentes a Asistencia Social, Inclusión Productiva, Seguridad Alimentaria y Transferencia de Renta. La administración, ante la actual crisis, ha establecido una serie de medidas económicas (reducción de impuestos, Reducción de tasas de interés, ampliación de líneas de préstamos para segmentos específicos, entre otras) y sociales (ampliación del tiempo de permanencia en el seguro desempleo, ampliación del presupuesto para adquisición de alimentos producidos en el programa de agricultura familiar, ampliación del presupuesto para construcción de restaurantes populares, construcción de hogares populares (1.000.000) y ampliación del número de beneficiarios del Bolsa familia y reajuste del valor do beneficio) que buscan proteger a los ciudadanos de los avatares de la situación. En aquel sentido, y dentro de esta Red de Protección, una de las medidas consiste en una serie de modificaciones y mejoras al PTC “Bolsa Familia”. Entre ellas se cuentan:

1. Mejoramiento de la gestión del Programa, por medio de la aplicación de un nuevo modelo de registro, con cambios en el instrumento de coleta de datos familiares y nuevos sistemas informáticos.
2. Implantación del Sistema de Gestión del Programa Bolsa familia (SGPBF), dotando la gestión descentralizada del Programa de instrumento para su plena realización.
3. Ampliar la cobertura del Programa en más de 1,3 millones de familias, utilizando los mapas de pobreza desarrollados por el IBGE con apoyo del Banco Mundial; (los mapas apuntan para la ampliación de la pobreza en las regiones metropolitanas y reducción en los municipios de pequeño porte).
4. Incorporar a los números del Mapa, un índice de volatilidad de renta producido por el IPEA (18%).
5. Ayustar la línea de renta para el acceso al Programa, de R$ 120 a R$ 140 *per capita* (de 52 dólares a 70 dólares).
6. Ampliar el presupuesto del PBF de $ 234 millones de dólares en 2009, y más $ 565 millones de dólares en 2010.
7. Mejorar la focalización del Programa y la ampliación de la cobertura en las regiones metropolitanas.

Bolsa Familia es un programa destinado a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Implica el pago, por medios bancarios, de transferencias a las familias (preferencialmente a mujeres) y mantiene una gestión compartida entre los niveles nacionales y sub-nacionales. Su cobertura es nacional, y alcanza en octubre de 2009 a 12.486.000 familias, entregando a todas ellas una transferencia promedio de US $47,5. Al mismo tiempo, su presupuesto representaba en 2008 un 0,4% del PIB, y se espera para 2010 una inversión de US $7,4 billones[1]. Las familias beneficiarias "tipo" de Bolsa Familia residen en ciudades del noreste y están compuestas por cuatro personas, que reciben una renta per cápita mensual del orden de US $22,25. El liderazgo de la familia suele recaer en mujeres de una edad promedio de 37 años, con educación incompleta e hijos estudiando en el sistema público.

En cuanto a la gestión del programa, está es compartida entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios. Al primero corresponden las directrices generales y las asignaciones presupuestarias, mientras que en los Estados reside el apoyo técnico y son los Municipios los que están a cargo del catastro de familias y la responsabilidad sobre los servicios relacionados. Al mismo tiempo, el programa prevé instancias de control, tanto vertical como horizontal, con el fin de prevenir irregularidades y favorecer la transparencia y la participación ciudadana.

En relación a los resultados, se destaca que Bolsa Familia se ha focalizado de buena manera en la población más vulnerable, ha contribuido en la reducción de la extrema pobreza y desigualdad, ha aumentado las rentas familiares especialmente de los más pobres, ha fortalecido la seguridad alimentaria de los beneficiarios (mejor alimentación y con mayor frecuencia) y se ha manifestado como un catalizador de la economía local, ante todo en el presente período de crisis que se ha visto con mayor intensidad en Brasil desde septiembre de 2008. Justamente en torno a ello, en virtud del presente estado de la economía, Bolsa Familia ha aumentado su cobertura en 1,3 millones de familias utilizando los mapas de pobreza por IBGE en colaboración con el Banco Mundial. Dicha ampliación ha permitido incorporar un índice de volatilidad de la renta que conlleve a cubrir a familias que, en vista de la inestabilidad del mercado laboral, muchas veces presentan fluctuaciones en sus ingresos que las hacen ser parte de la población objetivo. Con esta medida se busca impedir que estas familias queden sin cobertura, al mismo tiempo que los beneficios de este PTC obtuvieron un incremento de 10% en junio de 2009, con el fin de enfrentar de mejor forma la caída del ingreso de los sectores más pobres del país.

[1] R$1=US$0,57, al 12/11/2009.

País: ***BOLIVIA***
Expositora: ***Sra. Carmen Huanca - Directora Programa Desnutrición Cero.***

El Programa "Desnutrición Cero" nace en 2007 en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente en vista de aquellos que buscan reducir la mortalidad de los niños y mejorar la salud materna. Cabe recordar que en Bolivia la desnutrición es un problema significativo más en descenso: mientras la desnutrición en menores de 5 años al año 2003 era de un 27%, para 2008 ésta se redujo a un 21,8%.

Cuadro 8. Evolución de la desnutrición crónica en menores de 5 años 1998 – 2008.

Departamento	1998	2003	2008
Chuquisaca	33,8	36,6	29,5
La Paz	25,7	28,5	22,7
Cochabamba	25,5	28,8	26,1
Oruro	31,3	32,7	27,1
Potosí	47,4	42,3	38,5
Tarija	21,8	17,8	12
Santa Cruz	18,8	13,2	8,6
Beni	24,8	29,5	11,7
Pando	24,8	29,5	11,3
TOTAL	**27**	**27**	**21,8**

Fuente: ENDSA, 2008.

La institucionalidad del programa está construida en base al DS 28.667 modificatorio del CONAN (Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición), la Ley 3.460 sobre fomento a la lactancia materna y control de sus sucedáneos, y distintas resoluciones ministeriales y prefecturales, además de ordenanzas municipales. Está basado además en un enfoque intersectorial en la cual interviene una importante cantidad de ministerios. Así los resultados esperados de la política se traducen en la disminución de las deficiencias nutricionales, la promoción de hábitos nutricionales, y el fortalecimiento de la capacidad institucional para atender la demanda de la población objetivo: mujeres, recién nacidos y niños.

Los resultados preliminares en salud del programa Desnutrición Cero pueden resumirse de la siguiente forma:

1. Fortalecida la participación comunitaria mediante las redes sociales y actores sociales en la promoción de hábitos y practicas nutricionales de mujeres, recién nacidos y niños/niñas menores de cinco años con interculturalidad;
2. Han disminuido en la población objetivo las deficiencias nutricionales de micronutrientes aplicando estrategias de suplementacion, fortificación y alimentos complementarios. En aquel sentido se destaca el consumo de "Chispitas Nutricionales" y la distribución del alimento para niños pequeños "Nutribebé";
3. Fortalecida la capacidad de gestión a nivel nacional, departamental y de las redes de salud en cuanto a la atención integral, nutricional y enfermedades prevalentes de mujeres recién nacidos y niños, niñas menores de cinco años; y
4. Fortalecida la capacidad de vigilancia nutricional a nivel nacional, departamental, de redes de salud y de la comunidad.

Cuadro 9. Distribución de Nutribebé en Bolivia (Resultado 2).

Departamento	Total Niños de 6 a 23 meses	Total Bolsas entregadas	Niños cubiertos a la fecha	Total Niños (%) por Depto.
BENI	18.987	270.877	18.987	100
ORURO	15.671	181.478	15.659	99,92
LA PAZ	100.588	202.705	42.577	42,33
CHUQUISACA	25.539	144.336	24.959	97,73
POTOSI	32.511	193.696	22.711	69,86
COCHABAMBA	69.806	208.486	54.676	78,33
TARIJA	18.206	232.544	18.206	100
SANTA CRUZ	106.858	119.112	62.434	58,43
PANDO	3.377	13.882	3.128	92,63
TOTAL	**391.543**	**1.567.116**	**263.337**	**67,26**

País: ***ECUADOR***
Expositor: ***Sr. Mauricio León - Viceministro de Coordinación de Desarrollo Social***

El Bono de Desarrollo Humano (BDH), nace en 1998 con el nombre de "Bono Solidario". Su objetivo consiste en ampliar el capital humano y evitar la persistencia de la pobreza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida de acuerdo a los resultados del Registro Social. Mediante sus condicionalidades, busca garantizar a los núcleos familiares un nivel mínimo de consumo; contribuir en la disminución de los niveles de desnutrición crónica y de enfermedades prevenibles para niños/as menores de 5 años; promover la reinserción escolar, y asegurar la asistencia continua a clases de los niños y adolescentes de entre 5 y 18 años; y proteger a adultos mayores y discapacitados.

El BDH es parte integrante del Programa de Protección Social (PPS) que es una entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social, y cuenta con autonomía administrativa y financiera. El PPS comprende además: Bono de emergencia para afectados por desastres naturales, Red de Protección Solidaria para atención de enfermedades catastróficas, Crédito de Desarrollo Humano y Seguro de vida y mortuoria.

Su población objetivo son madres en situación de pobreza, adultos mayores que tengan pensión asistencial, y discapacitados que se encuentren en situación de pobreza y mantengan un 40% o más de discapacidad. En caso de los tres grupos objetivo, la transferencia asciende a US $35, bajo el amparo de un presupuesto del programa que para 2009 mantenía un total de US $570 millones. Sin embargo, sus características e implicancias dependen en tanto a cual de los grupos objetivos se entregue el bono. En el caso de las madres este se configura como un PTC cuyas condiciones son la asistencia periódica de los niños menores de 6 años a controles médicos, y la permanencia en la enseñanza a los niños y niñas en etapa escolar. En tanto en los otros dos grupos objetivo la transferencia es no condicionada.

Frente a la presente crisis económica, el BDH incrementó el monto de sus beneficios (hasta llegar a los actuales US $35), lo cual buscó incrementar el poder adquisitivo de la transferencia. Se ha buscado además aumentar la cobertura, especialmente en adultos mayores y discapacitados. Al mismo tiempo, en agosto de 2009, se procedió a una refocalización de beneficiarios mediante una nueva encuesta socioeconómica (*Proxy means test*), la que permitió incrementar la cobertura y reducir los errores de inclusión/exclusión de beneficiarios. En total la cobertura aumentó desde el año 2006 a la fecha en un 10,4%, destacándose el importante aumento en un 745,2% de la cobertura a discapacitados. El presupuesto del programa también ha ido aumentando progresivamente, situándose en 2009 en un 1,12% del PIB.

Cuadro 10. Cobertura y número de beneficiarios del programa.

Beneficiarios	2006	2008	Oct-09	Variación	%
Madres	979.246	1.011.611	1.248.699	269.453	27,5%
Adultos mayores	197.452	270.582	367.116	169.664	85,9%
Personas con discapacidad	5.039	22.432	42.589	37.550	745,2%
Total	**1.181.737**	**1.304.625**	**1.658.404**	**476.667**	**10,4%**

Por otra parte, se crearon nuevas herramientas como fue el caso del Crédito de Desarrollo Humano (CDH), creado en junio 2007 como un anticipo equivalente al valor de hasta un año de transferencias del BDH. En noviembre de 2009 se podrá anticipar hasta dos años de BDH, lo que implica un monto de hasta US $840, con la condición de abrir una Cuenta de Ahorro. "SocioAhorro", en tanto, corresponde a un descuento que se entrega a los beneficiarios del BDH en la compra de productos que integran la canasta básica de alimentación, mediante convenios con algunos supermercados privados. El descuento alcanza un 8% y es utilizado en promedio por 150.000 personas mensualmente.

Finalmente, algunos elementos que pueden enriquecer el debate futuro sobre los PTC son:

1. Los PTC tienen mayor flexibilidad para incrementar el valor de las transferencias de los que ya están en el programa que ampliar la cobertura frente a una coyuntura de crisis debido a los mecanismos de focalización.
2. Los métodos de selección de beneficiarios basados en el *Proxy means test* son poco flexibles en el corto plazo para dar cuenta de deterioros debidos a crisis.
3. Es importante avanzar hacia un sistema integral de protección frente a crisis individuales-familiares, crisis de la naturaleza y crisis económicas.
4. Se necesita una reforma que articule los sistemas de seguridad social con los programas de transferencias monetarias no contributivas, que en algunos países tienen dinámicas doctrinarias e institucionales desvinculadas.

País: ***PERÚ***
Expositor: ***Sr. Iván Hidalgo - Presidente del Consejo Directivo del Programa Juntos.***

En Perú la pobreza, desde el año 2005, ha comenzado un progresivo descenso. Sin embargo, siguen existiendo regiones con altas concentraciones de habitantes en situación de pobreza, las cuales su ubican principalmente en la sierra central y sur del país. En cuanto a la desnutrición crónica infantil (DCI), ésta había descendido durante la década del '90, no obstante, al llegar al año 2000 ésta permaneció estancada en torno al 25%. La DCI se encuentra con mayor fuerza presente en la sierra sur del país. Frente a ello, el actual Gobierno peruano asumió este problema como la prioridad en materia de política social, siendo la meta reducir la DCI en 9% en 5 años, en las zonas rurales afectadas. Para ello se implementó desde el año 2007 el "Programa Presupuestal Articulado Nutricional" y la Estrategia Nacional "Crecer", contando esta última como plataforma operativa al PTC "Juntos", desde 2005.

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos fue creado por DS N° 032-2005-PCM de la Presidencia de Consejo de Ministros. Consiste en la entrega de un incentivo monetario condicionado equivalente a US $33, a hogares en situación de extrema pobreza. Asimismo el programa facilita el acceso a servicios como identificación, nutrición, salud y educación a la población objetivo, compuesta por niños y niñas de 0 a 14 años (prioridad menores de 3 años) y madres gestantes. Al respecto, es importante señalar una aparente paradoja: la focalización del programa, centrada en las zonas rurales más pobres y apartadas del país, ha contribuido finalmente a universalizar servicios públicos prácticamente inexistentes antes de la puesta en marcha de Juntos.

Cuadro 11. Contexto del Programa Juntos

En base a una institucionalidad mixta, compuesta por un Consejo con representación paritaria de representantes estatales y sociales, los beneficiarios deben pasar por un proceso (una vez seleccionada la zona a intervenir), consistente en:

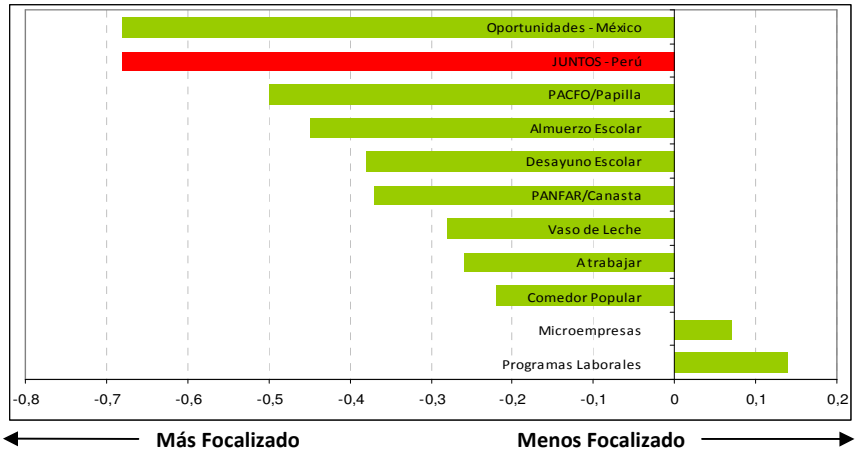
1. censo a la población por INEI;
2. validación de beneficiarios y firma de compromiso ante Asamblea Comunal;
3. proceso masivo de entrega de cartas nacionales de identificación, o actualización de ellas;
4. apertura de cuentas en el Banco Nacional; y
5. la entrega final de la transferencia.

La entrega de esta última, a su vez, está sujeta a las condicionalidades del programa: (a) asistencia de los niños entre 0 y 5 años a controles de salud y nutrición; (b) atención de salud a mujeres en edad fértil, madres gestantes y en proceso de gestación; y (c) matricular y asegurar la asistencia escolar de los niños/as de 6 a 14 años.

A octubre de 2009, el programa logra beneficiar a 415.259 hogares en 27.949 centros poblados de 638 Distritos pobres (14 regiones), y sus resultados esperados se relacionan con la formación de capital humano, la mejora en condiciones de salud, nutrición y educación, y el desarrollo de actividades económicas por parte de la comunidad. Al respecto, un informe de evaluación del Banco Mundial realizado en marzo de 2009, da cuenta de:

1. el alto nivel de focalización de Juntos;
2. un importante impacto en la disminución de la pobreza en un 5%;
3. un aumento en la cobertura de salud;
4. aumento en la matricula escolar en niños pequeños; y
5. un aumento del gasto familiar en alimentos.

Cuadro 12. Comparativo del índice de focalización de algunos programas sociales.



Fuente: Banco Mundial, 2009.

Se destaca que Juntos se encuentra materializando un programa piloto en búsqueda de combinar los resultados del PTC con mecanismos de inclusión financiera (IF). Actualmente éste se lleva a cabo en dos distritos del país, y se espera que esté consolidado a noviembre del año 2010.

Como respuesta a la crisis el Gobierno creó el Plan de Estímulo Económico ante la Crisis Internacional (PEE). El PEE apoya tres áreas específicas: impulso de la actividad productiva, la protección social y la continuidad de las inversiones en infraestructura. El Congreso constituyó un equipo de trabajo encargado de vigilar los efectos de la crisis económica internacional y de proponer medidas para atenuar el impacto de la misma.

Cuadro 13. Presupuesto del Plan de Estímulo Económico ante la Crisis Internacional (PEE)

CONCEPTO	Millones de S/.	Estructura %	% del PBI
Impulso a las actividades económicas	1,986	15.8	0.50%
Obras de Infraestructura	8,609	68.5	2.20%
Protección social	1,241	9.9	0.30%
Otros	725	5.8	0.20%
TOTAL DEL PLAN (PEE)	**12,561**	**100.0**	**3.20%**

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2009.

El presupuesto del componente de Protección Social, se desglosa en: mantenimiento de instituciones educativas, mantenimiento de establecimientos de salud y otras (Infraestructura básica de los Gobiernos Locales, mantenimiento de la infraestructura del riego, FORSUR, etc.). La asignación para mantenimiento prioriza el área rural, ámbito de JUNTOS. El presupuesto del Programa en el año 2009 se ha incrementado en 17% respecto al 2008.

País: ***GUATEMALA***
Expositor: ***Sr. Andrés Ramírez - Sub-Director Programa Mi Familia Progresa.***

Una de las prioridades del actual Gobierno guatemalteco es enfrentar el problema de la pobreza, que actualmente afecta a alrededor de un 51% de la población. En aquel sentido se establece una Agenda Social, la cual consiste en:

1. crear el Consejo de Cohesión Social como instancia coordinadora;
2. crear programas presidenciales dirigidos a la población en extrema pobreza;
3. incrementar los presupuestos de los ministerios de salud y educación; y
4. formular el Plan Nacional de Emergencia y Recuperación Económica. Del mencionado Consejo coordinador surgen una serie de iniciativas y programas, uno de los cuales es el PTC "Mi Familia Progresa" (MFP), que nace en abril de 2008.

Cuadro 14. Programas Presidenciales coordinados por el Consejo de Cohesión Social.

En el marco de un creciente gasto social, MFP se constituye como un PTC dirigido a familias en extrema pobreza, las cuales integren a niños menores de 15 años y/o madres gestantes. Sus condicionalidades están referidas a la asistencia de los niños y madres a los controles de salud programados, además de velar por la asistencia regular de los menores en edad escolar a clases. En tanto se cumplen cada una de ambas condicionalidades, se entrega de forma mensual US $18 por cada condición cumplida, beneficiando actualmente a 447.769 familias. MFP está presente en el 43% del territorio nacional, y se espera que para 2010 se incluyan en el programa a 500.000 nuevas familias.

En cuanto a la institucionalidad del programa, este depende de un Consejo Directivo (CD) intersectorial integrado por: Ministro de Educación, Ministro de Salud Pública y AS, Ministro de Finanzas Públicas, Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente y Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Su función es definir y aprobar las políticas, estrategias y presupuestos del Programa. Existe además un Consejo Técnico conformado por representantes de las Instituciones que forman parte en el Consejo Directivo, y cuya función es dar seguimiento a las políticas, estrategias y resoluciones aprobadas por el CD y hacer recomendaciones técnicas. Adicionalmente hay una Dirección Ejecutiva encargada de dar cumplimiento a las resoluciones del CD, dirigir y coordinar las actividades del Programa.

En aquel sentido, destacable es la conformación de los "Comité de Promoción Comunitaria"; Organismos de índole coordinador conformados por las familias beneficiarias de MFP, y cuya función es permite una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y la delegación departamental. Contribuye a fortalecer el tejido social en las comunidades que atiende el programa y promueve el cumplimiento de las corresponsabilidades en las familias beneficiarias. En la actualidad, existen 5.587 comités en todo el país.

Cuadro 15. Diagrama de la coordinación desconcentrada del Programa.

Por último, es importante mencionar que MFP no corrió riesgos en materia presupuestaria debido a la crisis, ya que se considera a este programa como un integrante importante de las medidas tendientes a paliar dicho fenómeno.

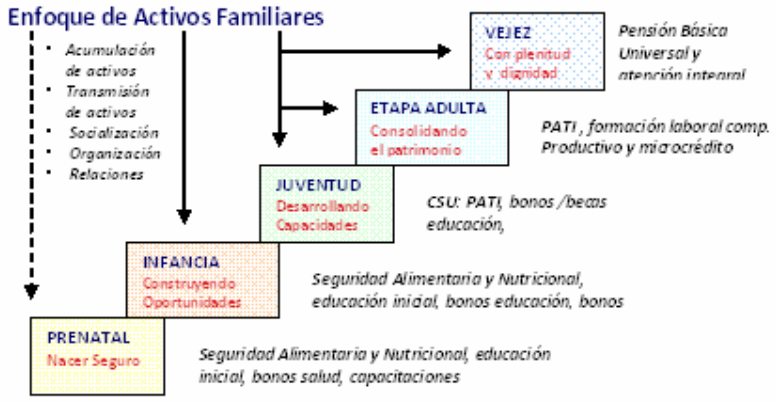
Dentro de las proyecciones para el año siguiente se cuentan: 100 Nuevos Municipios participantes del programa MFP, incorporando así a 500.000 nuevas familias en pobreza; de esta forma serían 2.500.000 personas las que formarían parte de Mi Familia Progresa en el 2010.

País: ***EL SALVADOR***
Expositora: ***Sra. Martha González - Jefa de la Unidad de Empleo y Desarrollo Productivo del Sistema de Protección Social Universal.***

Para enfrentar la actual crisis económica, el Gobierno de El Salvador estructuró el llamado "Plan Global Anti-Crisis", el cual está integrado por medidas de corto y mediano plazo. Así, en lo inmediato se plantea proteger los empleos existentes, promover la creación de empleo y proteger a la población más pobre y vulnerable de los efectos de la crisis. En tanto, dentro del mediano plazo se consolidará un Sistema de Protección Social Universal, una Estrategia Nacional de Desarrollo y un Plan Quinquenal de Gobierno.

En cuanto al sistema de Protección Social Universal, este se basa en un enfoque de derechos, que representa un giro en vista del anterior enfoque de política social. La propuesta actual busca un carácter integral y holístico de la protección social, sustentado en el ciclo de vida de las personas, y planea establecer un piso social básico en el cual todos los ciudadanos tengan acceso a educación, salud, nutrición, seguridad alimentaria, vivienda, infraestructura, servicios básicos, protección social y oportunidades de generación de ingresos. Cada etapa dentro del ciclo vital tendrá su propio programa: en la etapa pre-natal el enfoque se centrará en la nutrición y educación inicial, bajo el nombre de "Nacer Seguro". Luego en la infancia y bajo las mismas prioridades se establecerá "Construyendo Oportunidades". La juventud tendrá sus prioridades en educación y prevención de la violencia, con el denominado "Desarrollando Capacidades". En la adultez, y con base en el desarrollo laboral y los microcréditos, se establecerá "Consolidando el Patrimonio". Por último, en la vejez y centrándose en la pensión y atención integral se constituirá "Con Plenitud y Dignidad".

Cuadro 16. Sistema de Protección Social Universal: *Ciclo de Vida.*



Dentro del ya detallado Sistema, se encuentra el PTC "Comunidades Solidarias", intervención de desarrollo integral creado para mejorar la calidad de vida de las personas, familias y comunidades que se encuentran en condición de pobreza y exclusión social en los municipios de mayor pobreza y en los asentamientos urbanos de mayor precariedad. El programa tiene una versión rural (CSR) y un plan piloto de tipo urbano (CSU). En el primer caso, la cobertura alcanza a 100 municipios (32 en pobreza extrema severa y 68 pobreza extrema alta), en tanto en el segundo alcanza a 15 municipios. Los ejes de CSR son:

1. Transferencias monetarias condicionadas y corresponsabilidades,
2. Red de servicios básicos con un fuerte componente en infraestructura; y
3. Red de sostenibilidad para la familia en base a capacitación y financiamiento de proyectos productivos y microcréditos.

Sus corresponsabilidades se relacionan a componentes de salud y educación, alcanzando entre ambos un promedio de 98% de cumplimiento. En cuanto al impacto de CSR, un análisis realizado demostró que mantiene un buen nivel de focalización, tiene impactos positivos a nivel educacional (aumentando la tasa de matrícula y reduciendo la tasa de repetición en primer año), en tanto a nivel salud los cambios en los indicadores aún son sutiles.

Otro PTC que está planificado para ser implementado próximamente es el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). Este programa estará enfocado en la población más vulnerable, priorizando a las mujeres jefas de hogar y a los jóvenes, y tendrá una duración de 24 meses. Su objetivo es mejorar la situación de la población pobre más afectada por la crisis, además de promover la equidad y la corresponsabilidad de los beneficiarios, entre otros aspectos. Se espera que este PTC atienda a 40.000 personas, y estará focalizado en la pobreza urbana a nivel nacional. La focalización geográfica se realizará tomando el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social (FLACSO El Salvador, PNUD-MINEC, 2009) y el mapa de delincuencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Sus componentes consistirán en: (1) transferencias condicionadas a la participación en capacitación y actividades comunitarias; (2) capacitación en contenido y formato adecuados a la población objetivo; (3) fortalecimientos institucional Ministerio de Trabajo; y (4) fortalecimientode los municipios en las áreas de identificación, priorización, formulación y supervisión de la ejecución de proyectos y actividades comunitarias.

En el área de seguridad social el objetivo principal es mejorar la calidad de vida del adulto y adulta mayor del área rural. Las acciones presupuestadas son: Pensión básica universal en 100 municipios en pobreza extrema severa y alta, diseño del Programa Integral de atención al adulto y adulta mayor, y conformación de Equipo Técnico y reactivación de CONAIPAM.

De acuerdo al análisis de resultados sobre la eficacia en la focalización del programa, éstos demostraron que la focalización en el programa fue hecha bastante bien. Así, Red Solidaria resultó ser uno de los programas mejor focalizados en América Latina. Cuando se toma el 20% más bajo de la distribución del ingreso, Red Solidaria tiene un índice CGH de 2.94, es sólo superado por Bolsa Familia en Brasil y por el programa SUF en Chile.

De acuerdo a los resultados es posible asignar impactos positivos en los indicadores de educación principales como por ejemplo, la tasa de repetición en primer grado (se reduce en 8.7 puntos porcentuales) y la tasa de matrícula de niños de 7 a 12 años en primaria (se incrementa entre 2 y 6 puntos porcentuales). Además según la experiencia es posible afirmar que las transferencias monetarias condicionadas parecen mejorar más los indicadores de educación que los de salud, principalmente porque el bono de educación requiere como condicionalidad un cambio en el comportamiento que requiere participación diaria (los niños tienen que asistir regularmente a clases), mientras que los cambios en el comportamiento requerido para recibir el bono de salud son más sutiles (controles de crecimiento una vez cada dos meses, por ejemplo).

País: ***COSTA RICA***
Expositor: ***Sr. José Antonio Li - Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).***

Desde hace 30 años, Costa Rica cuenta con un Sistema de Protección Social que permite que haya un 97% de alfabetización, una presencia de energía eléctrica en los hogares de más del 90% y la tasa de mortalidad infantil más baja del continente. Del mismo modo, este sistema de carácter universal entrega salud y educación gratuita, además de facilitar el acceso a la vivienda para la población más vulnerable. A pesar de ello, los PTC en el país se encuentran aún en un estado embrionario.

El Programa "Avancemos" se constituye como un PTC que nace hace tres años (2006), y que actualmente se encuentra al amparo del "Plan Escudo", que busca proteger a la protección social y el estímulo económico frente a la crisis internacional. Dentro del componente enfocado a la familia en dicho plan, uno de los programas comprendidos es el citado PTC, el cual cuenta a octubre de 2009 con 109.207 familias (aún cuando, el programa está enfocado en los estudiantes de dichas familias, los cuales contabilizan 150.598 a septiembre 2009). Actualmente se atiende a 7 municipalidades, beneficiando en total al 46,8% de la población de dichas localidades.

Cuadro 17. Beneficiados del programa Avancemos (Sept. 2009).

Provincia	Benef. Avancemos	Matríc. MEP	% pobl. Beneficiada
Alajuela	46,8	53,2	46,8
Cartago	41,3	58,7	41,3
Guanacaste	50,8	49,2	50,8
Heredia	34,3	65,7	34,3
Limón	56,6	43,4	56,6
Puntarenas	59,9	40,1	59,9
San José	41,6	58,4	41,6
Total	150.598	321.890	46,8

El IMAS, incluyendo a todos sus programas, beneficia a 109.207 familias, siendo Avancemos el programa de mayor cobertura. La página Web del organismo, en tanto, ha integrado una plataforma en la cual los funcionarios designados de cada escuela podrán reportar a sus estudiantes como inactivos.

Finalmente, distintas publicaciones y medios han hecho público algunos resultados positivos de la gestión del IMAS en general, y del Programa Avancemos en lo particular. Así, durante 2007, la pobreza total bajó en un 3,5%. En aquel sentido, programas focalizados como Avancemos han colaborado con un 1,7% de dicha baja. Por otro lado, la matricula en secundaria en 2007 totalizó un 82,7%, manifestando un incremento de un 4,3% respecto al año 2006. También el porcentaje de jóvenes que no asistía a la Escuela disminuyó en 2007 un 5,4% respecto a 2006.

País: ***PANAMÁ***
Expositora: ***Sra. Niurka Palacios - Jefa de la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN).***

El Programa de Bonos Familiares para la Compra de Alimentos, es un PTC integrante de la "Red de Oportunidades" ejecutado por la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN). El programa tiene como finalidad establecer los mecanismos que permitan abordar el problema de pobreza y marginación, desde la perspectiva de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de las familias en los distritos que califican según sus elevados niveles de pobreza y desnutrición, tal como lo indica la Encuesta de Niveles de Vida del 2003. Dentro de los objetivos específicos del programa se cuentan:

1. Reducir los niveles de desnutrición.
2. Aumentar la cobertura de vacunación de menores de 5 años.
3. Aumentar la cobertura de atención en los programas de salud sexual y reproductiva.
4. Reducir la deserción escolar, con especial énfasis en las comunidades rurales indígenas.
5. Reducir el ausentismo a la escuela.
6. Aumentar la matrícula escolar.
7. Mejorar la disponibilidad y acceso a los alimentos.
8. Fortalecer y potenciar las capacidades de las autoridades locales en el diseño, ejecución y gestión de programas y/o proyectos de desarrollo.
9. Fortalecer y potenciar las acciones interinstitucionales.

Como condicionalidades, se exige que los niños mayores de 6 años asistan a la escuela, que los menores de 5 años tengan sus vacunas al día, que los miembros de la familia mantengan sus controles de salud actualizados, y que un miembro adulto del núcleo familiar participe de las capacitaciones en producción de alimentos.

La transferencia se entrega bajo la modalidad de bonos: Una libreta con 20 bonos de $5 Balboas cada uno, a ser utilizada para la compra de alimentos[2] en ciertos comercios asociados al programa. Estos comercios deben cumplir con una serie de exigencias para ser parte del programa, entre las cuales se cuenta el que debe aportar el 0,5% del total de ventas de los bonos al municipio. Además existe una compañía privada que administra el sistema de bonos y que cobra el 5% de éstos para cumplir su función.

Además de este componente, otro aspecto del programa busca potenciar la Agricultura Familiar, mediante la entrega de herramientas agrícolas y semillas, que sumados a la capacitación, buscan generar en las familias beneficiarias niveles de producción tales que puedan contribuir en garantizar su seguridad alimentaria. Por otro lado, se han entregado 12.500 pares de botas de caucho para los estudiantes, quienes usualmente asisten a la escuela con los pies descalzos.

En cuanto a los resultados del programa, se observan efectos en cuanto a la salud, educación, seguridad alimentaria, economía, transparencia institucional y beneficios sociales ligados al empoderamiento de la mujer y la reducción de la violencia intrafamiliar. Al año 2009, este PTC mantiene una cobertura que alcanza a 9.200 familias en 30 corregimientos del país.

[2] Existe una lista fija de los productos que pueden ser adquiridos con el bono. Además, está prohibido cambiar los bonos por dinero, o utilizarlos para adquirir alcohol o cigarrillos.

Cuadro 18. Familias beneficiadas por el programa Red de Oportunidades (2009).

Distrito	N° de Corregimientos	N° Familias Beneficiadas					Familias censadas	Cobertura (%)
		Año						
		2005	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*		
Mironó	8 (96 Comunidades)	1,636	1,897	1,900	1.937	2,487	2,798	88
Santa Fe	8 (110 Comunidades)	1,669	1,955	2,000	2,100	2,528	3,572	70
Nole Duima	4 (50 Comunidades)	-	1,321	1,266	1,335	1,469	1,660	88
Besikó	4 (52 Comunidades)	-	-	1,337	1,555	1,574	1,676	93
Ñurum	6 (39 Comunidades)	-	-	941	1,073	1,142	1,378	82
Total	**30 (347 Comunidades)**	**3,305**	**5,173**	**7,444**	**8,000**	**9,200**	**11,084**	**83**

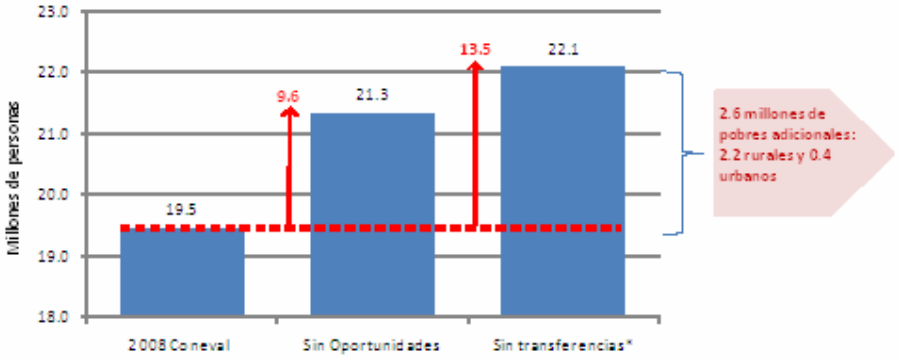
Finalmente, y en relación a la actual crisis internacional, se plantea que el programa no ha sufrido mayores impactos en tanto Panamá fue afectado por la crisis de forma moderada. Aún así el gasto social creció y el enfoque de este PTC se vio fortalecido ante el alza en el precio de los alimentos.

País: ***MÉXICO***

Expositor: ***Sr. José Carlos Rodríguez Pueblita - Director General de Evaluación y Monitoreo, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).***

Luego de años de una baja constante en la pobreza, México ha visto aumentar nuevamente estos indicadores entre los años 2006 y 2008. Este incremento de la pobreza en el período señalado se debe a dos factores: (1) al alza en los precios de los alimentos; y (2) a la pérdida de ingresos, especialmente en los deciles más bajos[3]. Frente a esta baja de ingresos, el PTC "Oportunidades" (OP) aumentó en el mismo período las transferencias para el 20% más pobre de la población en un 42,2% en términos nominales. Sin ellas, el número de pobres alimentarios[4] habría aumentado en los años analizados en 2,6 millones de personas (13,5). El aumento de la pobreza fue mayor en el sector urbano que en el rural, seguramente debido a que OP está enfocado en esta última zona. El crecimiento porcentual de la pobreza alimentaria entre 2006 y 2008 fue mayor en las zonas urbanas (45%) que en las zonas rurales (30%). Al respecto, la pobreza alimentaria urbana pasó de 5.0 a 7.2 millones de personas en esa condición. Esta diferencia se puede explicar en parte por la presencia de Oportunidades en las zonas rurales, donde las transferencias que el programa otorga mitigaron el efecto de la crisis en el ingreso de los hogares más pobres. Sin embargo, la transferencia resultó insuficiente dado el crecimiento en el precio de los alimentos y la reducción del ingreso proveniente de la situación económica.

Cuadro 19. Personas en situación de pobreza alimentaria en 2008 (millones de personas).



* Sin Oportunidades, Becas de Gobierno, Procampo y Adultos Mayores.
Fuente: Estimaciones de la SEDESOL basadas en la ENIGH 2008

OP tiene como objetivo romper el ciclo de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de oportunidades en educación, salud y nutrición. Este PTC cuenta con variados componentes que buscan cubrir las necesidades de los beneficiarios durante todo su ciclo de vida. Dentro del componente alimentario se encuentran transferencias destinadas a las familias, en particular mujeres embarazadas o en lactancia, y niños menores de 5 años. Los apoyos que buscan cubrir este aporte (33,6 USD) son: apoyo para mejorar la calidad y variedad de los alimentos, complemento nutricional para menores de 5 años y mujeres embarazadas o en lactancia, apoyo emergente para compensar el alza internacional en el precio de los alimentos y apoyo para el gasto de insumos energéticos.

El componente salud en tanto integra un enfoque especial para la atención de adultos mayores. Por último, el componente educativo busca acompañar a los jóvenes durante toda su etapa escolar. Así como cada componente entrega transferencias cuyo monto varía entre US

[3] Esta alcanzó a un -8% para el primer decil.
[4] Uno de los niveles de pobreza en México, en conjunto con la pobreza patrimonio y la pobreza capacidades.

$5 a US $76,4[5], sus condicionalidades están ligadas justamente a corresponsabilidades relacionadas con la atención de salud y la asistencia a la escuela. Por último, se destaca el hecho que OP atiende a 5,2 millones de familias dentro del país.

Cuadro 20. Cobertura del Programa Oportunidades (2009).

FAMILIAS	**5.2 millones**
PERSONAS	**26 millones** (26%)
NIÑOS (en control nutricional)	**1.8 millones**
BECARIOS	**5.125.759**
Nivel Primaria	*2.586.258*
Nivel Secundaria	*1.768.341*
Nivel EMS	*771.160*
ADULTOS MAYORES (en poblaciones de más de 10.000 habitantes)	**92.112**
LOCALIDADES	**98.582**
Rurales	*96.849 (96.82%)*
Semiurbanas	*2.596 (2.63%)*
Urbanas	*537 (0.54%)*
MUNICIPIOS	**2.444** (100%)
ENTIDADES	**32** (100%)

Dentro de las acciones implementadas como estrategias del programa frente a la crisis se cuentan:

1. Ampliación de la cobertura, primordialmente en zonas urbanas, del Programa Oportunidades y del Programa de Apoyo Alimentario. En total, la ampliación propuesta es de 1.35 millones de hogares en pobreza.
2. Nueva transferencia de USD 9.6 (130 pesos) por niño en ambos programas (hasta tres hijos de 0 a 9 años de edad). Aplica para familias actuales y de nueva incorporación. En promedio se espera una transferencia mensual de USD 17.8 (240 pesos) por familia.
3. Operación conjunta de los Programas de Apoyo Alimentario y Oportunidades para mejorar la planeación y facilitar la transferencia de personas entre programas, conforme los Estados validen la disponibilidad de los servicios.
4. Se mantienen las corresponsabilidades de los programas para la nueva transferencia: Servicios de salud y control nutricional, e inscripción en la escuela.

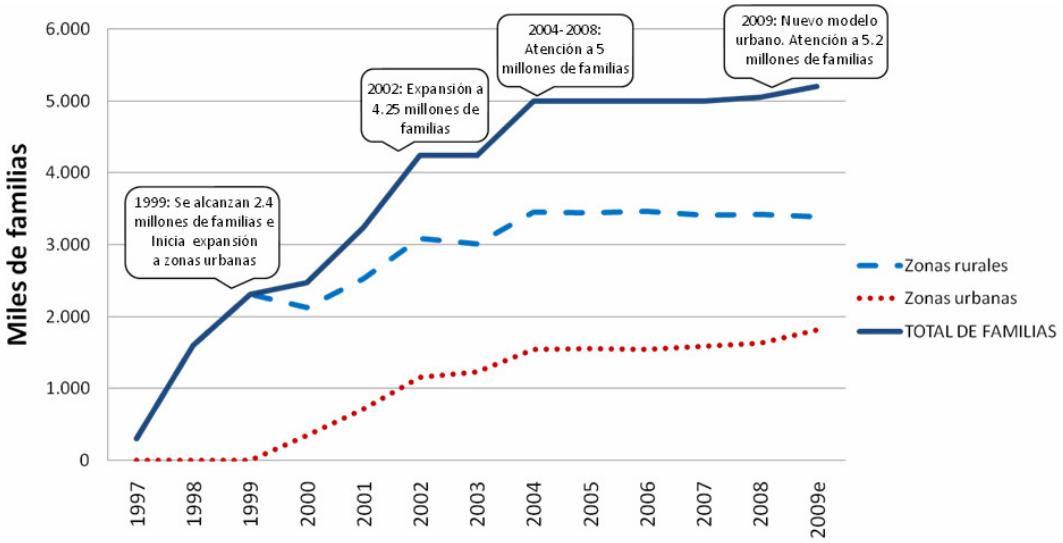
De esta forma los objetivos planteados fueron los siguientes: (1) mitigar el efecto de las crisis alimentaria y de los alimentos; (2) reducir el número de personas en pobreza alimentaria; (3) incrementar los ingresos de las familias en pobreza alimentaria, particularmente aquéllas con niños pequeños, con el fin de mejorar su alimentación y brindarles mayor protección para enfrentar las coyunturas económicas; (4) avanzar en la dotación de un apoyo alimentario básico a todas las personas en pobreza alimentaria, particularmente en zonas urbanas; (5) avanzar en la ampliación de capacidades básicas en nutrición, salud y educación a familias no atendidas; y (6) evitar que, ante el efecto de la crisis, las familias vulnerables adopten estrategias con impactos negativos en su desarrollo futuro, como sería un menor consumo de alimentos o el abandono escolar de los niños para incorporarse al mercado laboral.

Esta estrategia no sólo mejora el ingreso de las familias, también amplía las capacidades de las familias más pobres al darles acceso a mejores opciones de salud, educación y nutrición. La intervención propuesta fomenta el desarrollo de capacidades en los niños pequeños.

[5] A ello habría que agregar los US $327 que se depositan en la Cuenta de Ahorro de los estudiantes que concluyen el nivel medio superior, dentro del componente educación.

Numerosos estudios demuestran que una adecuada nutrición en la edad temprana es fundamental para un desarrollo a lo largo de la vida. La concentración del esfuerzo en zonas urbanas busca atender la baja cobertura de los programas existentes en estas zonas y el aumento de la pobreza urbana. Los programas sociales como Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario son los más progresivos, por lo que una ampliación de estas transferencias llegará a las familias en pobreza y contribuirá a combatir la desigualdad. El Programa Oportunidades ha sido ampliamente evaluado y muestra efectos positivos en educación, salud, alimentación. También evita conductas de riesgo (adicciones), fortalece el rol de la mujer; e incrementa el ahorro, consumo de alimentos y emprendimiento de proyectos productivos.

Cuadro 21. Evolución de las familias beneficiarias según tipo de zonas de 1997 a 2009.



Fuente: Indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del Programa Oportunidades, varios años.

Las evaluaciones indican que las condiciones educativas de los integrantes de las familias han mejorado con la intervención de Oportunidades, así este PTC es considerado como altamente progresivo, y dentro de sus variados resultados puede destacarse:

1. Disminución en un 10% la deserción de estudiantes en la escuela primaria, y aumento en un 24% la inscripción a la secundaria en zonas rurales;
2. Aumento de la probabilidad de entrar a la secundaria, en zonas rurales (incremento del 42% en niños y 33% en niñas).
3. 85% de aumento en la inscripción a primer año de bachillerato, en zonas rurales.
4. Aumento de un grado adicional en la escolaridad esperada de jóvenes de 15 a 18 años, en zonas rurales.
5. Oportunidades ha contribuido a cerrar la brecha de género y étnica en años de escolaridad.

En cuanto a las condiciones en salud estas han de las familias beneficiarias, estas ha mejorado con la intervención del programa:

1. Reducción de 11% en la mortalidad materna y 2% en la mortalidad infantil.
2. Incremento de consultas de 30% en jóvenes beneficiarios de 6 a 18 años y de 26% en personas de 19 a 49 años.
3. Incremento en consultas preventivas: 35% en rural y 20% en urbano
4. Reducción en días de enfermedad de 20.4% y 21.2% para niños de 0 a 5 años y para el grupo de 16 a 49 años respectivamente.

5. Los jóvenes que fueron beneficiarios del programa presentan menores comportamientos de riesgo (hábitos de fumar y beber alcohol).
6. Ha logrado cambiar la conducta de las beneficiarias: en 1998 sólo 33% de mujeres entre 14 y 19 años usaban métodos anticonceptivos, para 2007 esta cifra es de 70%.
7. El alargamiento de las trayectorias educativas generado por Oportunidades incide en la postergación del inicio del ciclo reproductivo en las mujeres indígenas.

La alimentación y nutrición de los beneficiarios de Oportunidades ha mejorado a través del tiempo:

1. Genera mayor consumo total de las familias: 22% en zonas rurales y 16% en zonas urbanas.
2. Los niños de 0 a 2 años con desnutrición crónica pasaron de 44% (1998) a 22% (2007).
3. Disminución en la prevalencia de baja talla en beneficiarios rurales menores de 5 años en 10.8 puntos porcentuales (1999 a 2006), el doble de la reducción registrada en la muestra nacional para el mismo periodo (5.1 %).
4. Disminución en la prevalencia de anemia en 12.8, 7 y 7.4 puntos porcentuales (1999 a 2006) en niños beneficiarios de 12 a 23, 24 a 35 y 48 a 59 meses, respectivamente.
5. Disminución en la prevalencia de anemia en 5.4 y 14.2 puntos porcentuales (1999 a 2006) en mujeres beneficiarias embarazadas de 12 a 49 años en zonas urbanas y rurales, respectivamente.
6. Menor prevalencia de baja talla en zonas rurales incorporadas al Programa, en comparación con las no incorporadas (diferencia del 12.4%).

Actualmente el programa tiene presencia en todos los municipios del país y ha desarrollado un riguroso método de selección de beneficiarios. Tanto es así, que 15 países han tomado elementos de OP para el diseño de sus propios programas.

Finalmente, en cuanto a desafíos futuros, se encuentra la ampliación de la cobertura a los sectores urbanos, y creación de una nueva transferencia de US $9,6 para niños tanto en OP como en el Programa de Apoyo Alimentario, tendiendo a coordinar ambas medidas. Con ello se busca incrementar la cobertura (hasta ahora escasa) de este tipo de programas en las zonas urbanas, en vista de combatir el alza de la pobreza. Al mismo tiempo, la nueva transferencia se plantea como un fomento al desarrollo de capacidades en los niños, para así garantizar su nutrición a edad temprana.

IV. Presentaciones de Bancas

Sra. Carolina Trivelli
Proyecto Capital, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Actualmente en Latinoamérica existen más de 15 PTC, de los cuales son usuarios 150 millones de personas aproximadamente dentro de los países del subcontinente. Teniendo en consideración que las transferencias de los PTC suelen entregarse mediante la intermediación de instituciones financieras, y la existencia de un importante auge de las microfinanzas, puede afirmarse que existen condiciones favorables para establecer mecanismos de IF en conjunto con los PTC. Dicha alianza proveería de beneficios tanto a los usuarios, como al sector público y a las entidades financieras. Por ello se propone que a partir de la apertura de Cuentas de Ahorro (CA)[6] se vayan integrando los procesos de ambas iniciativas.

Existe evidencia de dos proyectos puestos en marcha por el Gobierno de Perú, que enfocados en las mujeres indígenas más vulnerables de la sierra sur del país, buscaron integrarlas al sistema financiero mediante CA y tuvieron como resultado la demostración de que el ahorro es útil y relevante para las capas más desposeídas de la población. El modus operandi de ambos programas se basaba en incentivar la apertura de CA de las usuarias, ofreciendo una vez abierta esta: (1) educación financiera; (2) soporte grupal al ahorro; (3) acompañamiento mediante promotores financieros; e (4) incentivos monetarios para complementar el ahorro de cada usuaria.

Al día de hoy, los programas han beneficiado a más de 15.000 mujeres en procesos de IF. La experiencia de las primeras ahorristas, en tanto, demostró que:

1. las mujeres rurales solían ahorrar mediante otros medios menos eficientes, los cuales dieron paso a la CA una vez abierta esta;
2. las mujeres pobres destinaron parte de su ingreso a incrementar su ahorro; y
3. una vez terminados los programas, las mujeres manifiestan su deseo de seguir ahorrando y de utilizar otros servicios financieros.

El Proyecto Capital, en tanto, tiene como objeto el generar dentro de la Región, procesos de inclusión entre los PTC y la IF, mediante la promoción del ahorro. Dicha propuesta ha sido recogida de diversos modos por Chile (a través de FOSIS), Colombia (con los programas Familias en Acción, Acción Social y Banca de las Oportunidades), Ecuador (con el Ministerio de Coordinación Social) y Perú (mediante el programa Juntos). En este sentido, se han realizado avances de diversa índole en estos países, destacando la puesta en marcha de un piloto en septiembre de 2009 en Perú, y la próxima implementación de un piloto en Chile para marzo de 2010.

Por último, cabe señalar como desafíos a futuro el sensibilizar a los actores involucrados sobre las ventajas del ahorro, crear innovaciones en los incentivos al ahorro, buscar medios de sostenibilidad de las iniciativas, y mejorar la oferta de productos financieros. Aún así, se vislumbran importantes oportunidades para el desarrollo de iniciativas de IF, sobre todo en virtud del ánimo de mejorar de forma constante la eficiencia, cobertura, y medios de salida de los PTC.

[6] El ahorro como primer servicio financiero tiene muchas ventajas, entre las cuales destaca su baja vulnerabilidad, y los efectos positivos que mantiene en la autoestima de los ahorrantes.

Sra. Úrsula Borrero
Banca de la Oportunidades, Colombia.

"Familias en Acción" nace en 2002 como un PTC que busca reducir los problemas de la crisis de aquel entonces. Al 30 de septiembre de 2009 integra a 2.875.640 familias. Los montos transferidos varían entre US $10 (monto mínimo del componente de nutrición) a US $30 (monto máximo por hijo del componente de educación), los cuales son entregados mediante giros bancarios con 7 instituciones que se encuentran bajo convenio con el Gobierno. Sin embargo, dicho método de entrega no carece de dificultades, vinculadas esencialmente a la congestión en los bancos durante los días de pago, y lo costoso que resulta realizar la transferencia en los municipios en los cuales la banca no está presente.

Por otra parte, y bajo el amparo de la Red Juntos[7], surge la "Banca de las Oportunidades", cuyo objetivo es facilitar procesos de inclusión financiera a segmentos de la población que no eran atendidos por el sistema. Ésta se configura mediante alianzas público-privadas, en las cuales el Estado facilita un marco regulatorio adecuado y entrega incentivos, en tanto el sector financiero expanda sus productos a la población objetivo.

Así, en vista de los antecedentes descritos, surge la iniciativa de "bancarizar" el proceso de pago de Familias en Acción, mediante cuentas de ahorro. Dicha propuesta debía enfrentarse a diversas dificultades, una de las más graves la constituía el que, en 2006, 307 municipios no contaban con cobertura financiera. Dicha dificultad fue enfrentada mediante la proliferación de Corresponsales no Bancarios, que facilitaron el acceso a las transacciones en las comunidades más aisladas, así como también Banca de las Oportunidades ofreció apoyo a las instituciones financieras para abrir nuevos puntos de contacto con los clientes. Los resultados de dichas iniciativas dicen que para septiembre de 2009, los municipios sin cobertura bancaria se redujeron a 61.

El año 2008 se abrió una convocatoria pública para las instituciones financieras dispuestas a bancarizar Familias en Acción, la cual fue asignada a la asociación temporal de Banco Agrario con ASSENDA. Teniendo como plazo el primer semestre de 2010 para completar el proceso, a octubre de 2009 había 1.100.000 familias beneficiarias que ya había abierto su cuenta de ahorro.

Los beneficios de este proceso son múltiples, entre los cuales se puede destacar:

1. descongestión del pago;
2. permite ahorrarse los largos traslados para cobrar;
3. permite retirar dinero de acuerdo a las necesidades del momento;
4. optimiza la operatividad del programa; y
5. permite a las instituciones financieras saltarse barreras de entrada para ingresar a ese nicho de mercado.

[7] Estrategia integral de combate a la pobreza, puesta en marcha por el Gobierno de Colombia.

Sra. Clarice Copetti
Vice-Presidenta de Tecnología e Información, Caixa Economica Federal, Brasil.

CAIXA surge en Brasil hace 148 años como un Banco Público, ligado al Ministerio de Hacienda. Actualmente tiene cobertura en todos los municipios del país, atendiendo a 46 millones de clientes en todo Brasil. En torno a ello, el perfil de clientes de CAIXA corresponde generalmente a las clases más vulnerables de Brasil[8], ya que históricamente los bancos privados no trabajan con ese perfil de clientes.

La colaboración de CAIXA en los procesos de inclusión financiera, se materializan en:

1. las cuentas de ahorro, que en la actualidad corresponden a 26 millones de cuentas;
2. la cuenta CAIXA Fácil, que nace en 2003 con bajos costos y medios de operación simples, y que mantiene 9,6 millones de cuentas;
3. la bancarización de los beneficiarios del programa Bolsa Familia (BF), que asciende a 2,2 millones de personas en 2009; y
4. el proceso de inclusión financiera del programa "Minha Casa Minha Vida"[9], que integra a 1 millón de personas.

Tabla 22. Usos de los Canales de Atención.

Canal	Marzo 2009	%
Tiendas de Loterías (lotérico)	363.380.821	67,84
Auto-Atención	69.528.403	12,98
Agencia Bancaria (CAIXA)	40.054.820	7,48
Internet Banking	29.733.742	5,55
Corresponsable no bancario	11.808.642	2,20
Tarjeta de Débito	21.110.573	3,95
Total	**535.617.001**	**100**

En cuanto al proceso de bancarización de BF, este mantiene tres etapas, la primera que corresponde a la bancarización en sí, la segunda que incluye el acceso al crédito, y la tercera en la cual el usuario mantiene una independencia económica y social tal, que puede acceder de forma completa a todos los servicios financieros.

Finalmente, cabe destacar la contribución que genera en vista del acceso a las transacciones bancarias la presencia de 30.000 terminales de lotería en todo el país, las cuales están capacitadas para realizar operaciones bancarias de CAIXA.

[8] Específicamente a los segmentos D y E, cuyos ingresos varían entre US $285 a US $855.
[9] Programa de acceso a la vivienda que dentro de sus componentes incluye educación financiera e IF.

Sra. Angélica Castañeda
Directora General de Padrón y Liquidación, Programa Oportunidades, México.

La entrega de beneficios del programa "Oportunidades"[10] se realiza a través de la banca de desarrollo, BANSEFI, y la empresa de telégrafos mexicana, TELECOMM. El proceso se realiza bajo dos modalidades: la entrega del dinero en efectivo (la cual es elegida por el 78% de los usuarios), y el abono en cuentas de ahorro (correspondiente al restante 22%). Sin embargo, durante los últimos 5 años el medio de pago de abono en cuentas de ahorro ha estancado su crecimiento, debido ante todo a la poca cobertura y capacidad logística de BANSEFI. Ante ello, la entrega de beneficios ha debido hacerse mediante convocatorias masivas en sedes temporales, por lo que en la práctica la transferencia se entrega de forma directa.

En vista que los datos indican que los usuarios del PTC que tienen cuentas de ahorros, mantienen y van incrementando sus fondos, es que se crea la "Estrategia para la Evolución en los mecanismos de entrega de beneficios". Un factor importante en aquel sentido tiene que ver con que la distancia más común entre las familias beneficiarias y las sucursales de BANSEFI o TELECOMM es de 10 km.[11] Por lo tanto, los desafíos son:

1. disminuir los costos de transacción que implica el traslado a las sucursales; y
2. avanzar en los procesos de bancarización de los programas sociales gubernamentales.

La propuesta tiene dos aristas: en el caso de las comunidades rurales se planea entregar las transferencias en Tiendas Comunitarias, en tanto en la zona urbana se realizaría mediante abonos en tarjetas de débito.[12] En el caso rural, y a través de monederos electrónicos, las transacciones se realizarían en las tiendas de abasto con participación estatal DICONSA, que está presente sobre todo en localidades rurales marginadas. Ello permitiría reducir significativamente los costos que implica el antiguo medio de pago, tanto en tiempo como en el gasto en medios de transporte. En tanto, en el caso urbano, el proceso se facilita al autorizarse el uso de cajeros automáticos y establecimientos autorizados para el retiro de las transferencias.

El avance en la "dispersión electrónica" de los medios de transferencia, constituye un paso importante en la consolidación de la inclusión financiera. Los desafíos pendientes están vinculados principalmente al ahorro: como abrir mecanismos y formar una cultura de ahorro aparecen, entre otros, como perspectivas importantes a futuro.

[10] Ver la presentación del Sr. José Carlos Rodríguez para obtener más información sobre el Programa Oportunidades.
[11] Lo cual empeora si se tomase en cuenta solo BANSEFI.
[12] La población que quede fuera de estas dos iniciativas, seguirá recibiendo el dinero de forma directa.

Sr. Pablo Coloma
Director Ejecutivo Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Chile

FOSIS nace en 1990 como forma de pagar la "deuda social" una vez recuperada la democracia. Focaliza su accionar en las familias más pobres y vulnerables, ofreciendo prestaciones y servicios sociales tales como apoyo psicosocial, apoyo al emprendimiento de personas desposeídas, y desarrollo social y comunitario a los grupos vulnerables. Actualmente atiende a más de 100 mil familias, 60 mil microemprendedores y 20 mil personas pertenecientes al grupo objetivo.

A partir del año 2008, FOSIS busca integrar los mecanismos de IF que promueve el Proyecto Capital en el Programa Puente[13]. Se piensa que las familias del programa, aun manteniendo su actual condición de pobreza, ahorran a través de medios en general ineficientes. Por ello incentivar el ahorro y entregar herramientas para ello puede constituir una buena medida para proteger a las familias de los vaivenes económicos del mediano plazo, y permite además vislumbrar futuros proyectos económicos.

Para junio de 2010 se tiene contemplado un programa piloto que integre a 2.000 familias de tres regiones del país, las cuales abrirán sus CA a través de bancos y cooperativas de ahorros y crédito. Actualmente existen conversaciones con algunas entidades, pero se espera que a futuro se licite públicamente la participación de los bancos privados en el programa, de modo que estos vayan adaptando su oferta de servicios a los requerimientos de la población objetivo. El programa está pensado para durar 24 meses, durante los cuales se entreguen incentivos por la apertura de la CA y la mantención de determinados saldos en la misma. Asimismo, se trabaja con el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) para la creación de un módulo de educación financiera.

Finalmente, es importante mencionar que la integración de privados al programa representará un desafío para ellos, en tanto deberían desarrollar productos atractivos para el grupo objetivo. Actualmente se están produciendo datos y generando conversaciones que permitan consolidar esta iniciativa en un futuro próximo.

[13] Ver la presentación de la Sra. Iris Salinas para más información sobre el Programa Puente.

V. Palabras de cierre

Sr. Juan Carlos García Cebolla
Coordinador Proyecto Apoyo Iniciativa ALCSH

Si bien es cierto que la crisis económica ha sido intensa a nivel mundial, para Latinoamérica y el Caribe sus efectos han sido más atenuados, principalmente debido al importante período anterior de crecimiento, el que permitió contar con cuentas fiscales y deudas externas mucho más saneadas que en épocas anteriores. Aun así, es importante destacar que Centroamérica y el Caribe en general se han visto más golpeados que el promedio regional.

En aquel sentido, y en vista que los PTC también han colaborado en cierta medida para combatir los efectos de la crisis, la evolución de la desnutrición y la pobreza en la Región ha dependido en mayor medida de los efectos de estos programas que en las repercusiones de la crisis en cada país. Además, si bien es cierto los PTC no nacieron al alero de planes de protección social más grandes, en la actualidad la tendencia indica que estas iniciativas se incluyan dentro de los nacientes Sistemas de Protección Social que varios países de la Región han comenzado a consolidar, lo que ha permitido observar importantes resultados de impacto, como resulta ser por ejemplo el del Programa Oportunidades de México.

En cuanto a la gestión de los PTC, se observa que en general se ha tendido a mejorar los beneficios entregados, antes que ampliar la gama de beneficiarios de los programas, ello debido principalmente a los necesarios censos y sistemas de entrada que a raíz de sus características pueden reducir la velocidad a la cual se incluyen nuevos beneficiarios al sistema. De todos modos, en lo particular, se puede afirmar que los PTC generados más recientemente han tendido a incluir a nuevos beneficiarios en virtud de la actual crisis, dado que buena cantidad de la población de dichos países podría no haber enfrentado de buena forma los efectos de esta coyuntura sin el apoyo del programa.

Es importante destacar también que, en cuanto a la innovación en la gestión de los programas, muchas veces éstas provienen de los otros elementos de los Sistemas de Protección Social, antes que de los PTC en sí. Sin embargo, una de las innovaciones más importantes presentadas en este seminario es la inclusión del factor de variabilidad del ingreso en el caso brasileño. Tomar en cuenta la irregularidad del ingreso como factor de riesgo resulta fundamental a la hora de evaluar la pobreza de los posibles beneficiarios, siendo una iniciativa que ha generado interés en otros países de la Región. Asimismo, la experiencia de algunos países respecto a la evaluación de los programas resulta significativa, lo que abre las puertas de la cooperación regional. Concretamente, asuntos como el coste de dichas evaluaciones, los instrumentos a utilizar y los momentos a ser implementadas, entre otros, son temas importantes que podrán estar a disposición no sólo de los PTC más nuevos, si no también de programas con mayor trayectoria con una necesidad de abaratar costos.

Finalmente, se destaca el potencial de integración que mantienen los PTC con las iniciativas de IF. A primera vista podría parecer que dicha cooperación se vislumbra más posible en los programas de mayor antigüedad, pero también los programas de data reciente se ven interesados en incluir este tipo de iniciativas, sobre todo al expandirse sus zonas de cobertura y verse en la necesidad de transferir beneficios a usuarios cada vez más aislados.

Sr. José Graziano Da Silva
Sub-Director General y Representante Regional de la FAO

Una particularidad importante, al observar el continuo de los Seminarios de Transferencias Condicionadas que la FAO ha organizado durante estos años, es que en estos encuentros se manifiesta de forma clara los avances que han registrado los PTC a nivel regional. Así, por ejemplo, en el primer seminario el debate se centraba en el posible carácter asistencialista que mantenían estos programas, o si estos debían ser temporales o mantenerse en el tiempo. Es decir, existía una controversia sobre la validez de los PTC como instrumento de política. Por otro lado, el desafío clave en aquel entonces consistía en cómo vincular estos programas, calificados como "de emergencia", con salidas de tipo estructural, es decir, con la capacidad que los beneficiarios pudieran vincularse con el sistema productivo y de esa forma dejar de requerir las transferencias del programa. Ahora, en cambio, podemos afirmar que dichas pretensiones se cumplieron y se han ido consolidando institucionalmente en los países de la Región. Los PTC han abierto las puertas a la IF, han empoderado a los grupos más marginados y han logrado crear en muchos casos "puertas de salida" importantes.

Por otro lado, el rol que han cumplido los PTC frente a la actual crisis, en donde no sólo se han enmarcado como medidas de protección social si no que también, dentro de sus posibilidades, han cumplido un rol como reactivadores del consumo y la economía; permite afirmar que los PTC no son programas menores, secundarios o asistencialistas, como se temía en un primer momento. Del mismo modo se observa que estos programas en la Región se encuentran frente a nuevos desafíos, como por ejemplo, el poder obtener los importantes resultados de la intervención en las zonas rurales dentro de las zonas urbanas. Por ello es que se hace clave el compartir experiencias de esta índole en el futuro.

El observar que el tema de las "puertas de salida" ya no es tan preocupante, implicó también la interiorización que los problemas de pobreza trabajados con los PTC no son de fácil resolución, y requieren de innovaciones. Al respecto, la experiencia brasileña relacionada con la fluctuación de la renta es un importante avance, que implica el reconocimiento que a esos niveles de pobreza, el prever que los ingresos se mantendrán por sobre una abstracta línea de pobreza no es posible, en virtud de la amplia gama de eventos que pueden afectar el ingreso y por tanto empeorar rápidamente la situación de ciertas familias. Al mismo tiempo, fue un tema común durante este seminario la realización de estudios para los distintos PTC de la Región. Ante ello se hace importante el compartir experiencias al respecto. En ese sentido la FAO estará trabajando en pos de apoyar dichos estudios de seguimiento, en conjunto con otras instituciones, para que así el próximo año se pueda compartir dichas evaluaciones en el marco del siguiente Seminario de Transferencias Condicionadas.

VI. Principales aspectos y conclusiones del Seminario

Luego de la crisis de los años '80 y las reformas estructurales a las cuales se sometió todo el continente, los PTC surgieron en los años '90 como instrumentos para enfrentar las graves consecuencias sociales que tuvieron estos hechos, sobre todo en la población más vulnerable de la Región. De este modo el presente año enfrenta a los PTC al desafío de sobrellevar una de las crisis económicas más profundas de los últimos tiempos, cuyas consecuencias ya se han hecho sentir en estos tres últimos años, retrocedido en materia de combate al hambre todo lo avanzado durante los últimos 15 años en la Región.

Del mismo modo, el brusco empeoramiento de las condiciones económicas ha golpeado fuertemente no sólo a las familias, si no también a los Estados Latinoamericanos que han visto decrecer sus ingresos y presupuestos de modo tal, que se enfrentan a la necesidad de tomar decisiones importantes respecto cómo enfrentar la crisis desde el nivel gubernamental, en vista de generar efectos beneficiosos en lo social. En aquel sentido, en general los PTC en la Región han sido evaluados como buenas herramientas para enfrentar la crisis, sobre todo a la hora de poder garantizar un consumo mínimo para las familias beneficiarias. Es así por ejemplo, que el programa Oportunidades de México producto del aumento de transferencias dirigido al 20% más pobre de la población (en un 42,2% en términos nominales), ha logrado evitar que 2,6 millones de personas caigan en la categoría de pobres alimentarios[14].

En cuanto a los impactos que han tenido los PTC en la presente crisis, si bien es cierto no es posible hacer mediciones precisas al respecto, si es importante destacar los esfuerzos de los distintos países en materia de ampliación de beneficios y cobertura. Respecto a estos dos puntos, la ampliación de beneficios se dio de forma mucho más rápida y eficiente, a través de la creación de bonos especiales, alzas en los montos de las transferencias y la búsqueda de integración de los PTC con sistemas de protección social de nivel nacional. En el caso contrario, la ampliación de los beneficiarios en general se ha realizado de forma más lenta, debido sobre todo al carácter rígido que mantienen los PTC en virtud de la focalización que deben mantener. De este modo, y a través de revisiones de las puertas de entrada a los sistemas, y nuevos mapeos de pobreza, durante el presente tiempo se fueron alcanzando mayores niveles de cobertura.

Por otra parte, si bien es cierto la crisis constituye una realidad inmediata a ser enfrentada, debe pensarse también en las "puertas de salida" de los programas, es decir, analizar las formas en las cuales los beneficiarios ya no requieran del apoyo de un PTC y puedan integrarse de modo completo a la vida social, con plenitud de derechos. En aquel sentido, lentamente comienzan a presentarse en la Región proyectos piloto relacionados con la Inclusión Financiera. Dichas iniciativas, además de los positivos resultados que han manifestado a la fecha, presentan una importante potencialidad de ser vinculados con los PTC. Concretamente, las formas de entrega de las transferencias, muchas veces costosas tanto para el estado como para los beneficiarios, debido a factores administrativos y geográficos de cada país, pueden verse facilitadas mediante la participación de actores financieros en el proceso. Así, al ser entregadas las transferencias en Cuentas de Ahorro u otros instrumentos de la misma índole, se generan efectos positivos no sólo para el aparato estatal, si no también para los mismos usuarios.

Uno de los aspectos más importantes a destacar de los proyectos de inclusión financiera, es que demuestran la capacidad y voluntad que manifiestan los ciudadanos, en casos de pobreza, de ahorrar parte de sus ingresos. Dicho ahorro pasa a ser considerado un pequeño capital

[14] Uno de los niveles de pobreza en México, en conjunto con la pobreza patrimonio y la pobreza capacidades.

futuro, o fondos disponibles para emergencias y en consecuencia a una mayor autonomía para responder a sus necesidades, incluso bajo un marco de pobreza. Todo ello conlleva a un fortalecimiento de la autoestima desde el punto de vista individual, del mismo modo que en varios casos ha consolidado la identidad colectiva, en forma de grupos de ahorrantes que comparten experiencias y proyectos.

Finalmente, cabe hacerse la pregunta sobre el futuro de los PTC en la Región, y sus vinculaciones con la inclusión financiera. Lo observado en esta reunión hace presagiar una buena salud para este tipo de programas: desde el punto de vista estatal los medios de gestión se hacen cada vez más eficientes, así como la experiencia acumulada permite ir avanzando en la focalización y mejoramiento de los PTC. Los gobiernos de la Región han manifestado un fuerte compromiso en avanzar en este sentido, y futuras iniciativas de inclusión financiera permiten ir consolidando alianzas público-privadas que debiesen desembocar en la construcción de sólidos sistemas de protección social. Para la ciudadanía, en tanto, comienza a consolidarse la percepción de la protección social como un derecho, y en particular a los PTC como iniciativas que colaboran no sólo en cubrir las necesidades inmediatas, si no en formar capital humano para el futuro. Las repercusiones de estos programas en la seguridad alimentaria debiesen tender a ser cada vez más positivas, en tanto las familias de la Región comienzan a derribar las barreras de acceso a los alimentos y los problemas de la desnutrición infantil.