



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura



NACIONES UNIDAS

CEPAL

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE

Memoria

VII Seminario Internacional

“Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina y el Caribe”



22 y 23 de noviembre de 2012
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
Santiago de Chile

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN	1
II. RELATORÍA DEL EVENTO	5
A) PRESENTACIONES DE ESPECIALISTAS INTERNACIONALES	5
Protección social en favor de la seguridad alimentaria - Stephen Devereux, HLPE-CFS, FAO	5
Protección social inclusiva: una mirada integral, un enfoque de derechos – Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL	10
Protección social y pobreza rural en América Latina - Cecilia Rossel, Consultora para FAO y CEPAL	14
B) MESA DE PONENCIAS: LA PROTECCIÓN DE NIVELES BÁSICOS DE CONSUMO A TRAVÉS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA EN ZONAS RURALES	20
Programa Más Familias en Acción - Roberto Angulo, Director de Ingreso Social, Departamento para la Prosperidad Social (DPS), Colombia.....	20
Programa Mi Bono Seguro - Alma Cordero, Asesora del Vicedespacho de Protección Social, Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala.	26
Programa Bono 10.000 – Dalila Pinel, Coordinadora Programa Bono 10.000, Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, Honduras.....	29
Programas sociales de ayuda a los más vulnerables – Oswaldo Molina, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Perú.....	32
C) MESA DE PONENCIAS: PROTECCIÓN Y EMPLEO DECENTE EN EL ÁMBITO RURAL	36
El Nuevo Estatuto Laboral del Peón Rural, Ley 26.727 – Alejandro Senyk, Coordinador Comisión Nacional de Trabajo Agrícola, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina.	36
Renta Dignidad: Política de Redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores – Federico Escobar, Economista de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, Estado Plurinacional de Bolivia.	40
Política de Empleo y Seguridad Social para Trabajadores Rurales – Eduardo Pereyra, Director Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Uruguay.	43

D) MESA DE PONENCIAS: INICIATIVAS REGIONALES EN FAVOR DE LA PROMOCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL..... 46

Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) – Francisco Pilotti, Director de la Oficina para la Promoción y Fortalecimiento de la Protección Social, Organización de los Estados Americanos.....	46
Consejo Suramericano de Desarrollo Social de UNASUR – Gustavo Pacheco, Coordinador de la Unidad de Asuntos Internacionales y Cooperación, Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay.....	50
Programa Eurosocial – Francesco María Chiodi, Coordinador Área de Protección Social y Políticas de Empleo.....	53

E) MESA DE PONENCIAS: PROTECCIÓN SOCIAL PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS SIN DISCRIMINACIÓN..... 57

Mujer rural y protección social – Soledad Parada, FAO	57
Jóvenes rurales y protección social – Martine Dirven, Consultora Independiente, ex Jefa de la Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL.....	60
La Agricultura Familiar como estrategia de inclusión económica y social en el campo: potencialidades y desafíos en un marco de protección social – Adoniram Sanches, Oficial de Políticas, FAO.....	64

F) MESA DE PONENCIAS: EXPERIENCIAS DE ARTICULACIÓN DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ZONAS RURALES 67

Protección Social e Inclusión Económica – Nelly Lara Cobo, Asesora de la Dirección General-IEPS, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador.	67
Los ejes de Intervención de Comunidades Solidarias Rurales – Katya Rivera, Técnica de la Gerencia de Planificación, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), El Salvador.	71

G) MESA DE CLAUSURA..... 74

Rodrigo Martínez, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, CEPAL	74
Alan Bojanic, Representante Regional Adjunto para América Latina y el Caribe, FAO. 74	

III. CONCLUSIONES: HACIA UNA AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL ÁMBITO RURAL A TRAVÉS DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL INCLUSIVOS 76

I. PRESENTACIÓN

Durante los últimos años la Oficina Regional de la FAO a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre y el apoyo de CEPAL ha llevado a cabo seis seminarios internacionales¹ para el debate sobre los programas de transferencias condicionadas y la seguridad alimentaria. Cada Seminario ha convocado a expertos de la academia y las agencias de Naciones Unidas, directivos de programas nacionales y Ministros de Estado de toda la región. Esto último ha significado la actualización anual de la información sobre los programas nacionales de transferencias condicionadas y las estrategias nacionales de protección social, la elaboración de investigaciones y publicaciones técnicas, y el establecimiento de los principales desafíos para la agenda de protección social de la región gracias a la sistematización y difusión de la información de cada seminario.

Para el año 2012, se ha previsto la ampliación temática del VII evento con el fin de abordar los distintos desafíos que impone la protección social en zonas rurales en sus pilares contributivo, no contributivo y las regulaciones laborales, entendiendo que sólo a través de sistema de protección integrales se podrá fortalecer y consolidar un estado permanente de seguridad alimentaria para la población más vulnerable de la Región².

▪ **Protección social y seguridad alimentaria:**

Entre la pobreza y la seguridad alimentaria existe una relación causal de doble vía. Es entre las personas más vulnerables en donde los riesgos de alterar negativamente la periodicidad y calidad de la alimentación son más altos debido principalmente a ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas de forma permanente. En América Latina y el Caribe esta situación es agudizada por los altos niveles de desigualdad y volatilidad de los ingresos y, más recientemente, por el nuevo nivel de precios de los alimentos, el que ha presionado de forma decisiva en la inflación durante los últimos tres años hasta llegar a representar un tercio de la inflación general en el año 2011³. A su vez, la inseguridad alimentaria afecta negativamente los niveles de pobreza, pues reduce la capacidad física y el potencial productivo de los pobres, produce daños serios en la salud, menoscaba las capacidades cognitivas, se transmite inter-generacionalmente a través del embarazo y afecta seriamente la estabilidad política y social, la que determina en el largo plazo las capacidades reales de una sociedad para reducir la pobreza sostenidamente⁴.

La comprensión de la inseguridad alimentaria como un fenómeno resultante del conjunto de las actividades humanas precisa de respuestas amplias y el compromiso de una extensa variedad de sectores. Durante la última década los países de la Región han

¹ Todo la información referente a los seminarios puede ser consultada en <http://www.rlc.fao.org/es/proyectoiniciativa/lineas-de-trabajo/politicas-publicas/programas-de-transferencias-condicionadas/>

² El VII Seminario Internacional contó con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el proyecto “Strengthening regional knowledge networks to promote the effective implementation of the United Nations development agenda and to assess progress” (ROA 161-7) de la Cuenta del Desarrollo de las Naciones Unidas.

³ FAO (2011). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Pág. 30.

⁴ FAO, IFAD and WFP (2002). *Reducing poverty and hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development*. Paper prepared for the International Conference on Financing for Development. Monterrey, México, 18-22, March. Pp. 10.

tendido a complementar los esfuerzos destinados a fortalecer la producción alimentaria con el fortalecimiento de la política social a través de la ampliación de la cobertura de salud, educación, pensiones y la implementación de programas de transferencias de ingresos, afectando de diversa forma la composición de los ingresos de los hogares pobres.

▪ **Evolución y dinámicas de la pobreza rural en América Latina y el Caribe:**

Durante los últimos años la región ha evidenciado una disminución de la pobreza e indigencia en áreas rurales. A principios de la década de 1980, un 60% de los hogares rurales se encontraban en situación de pobreza y un 33% en situación de indigencia, mientras que para el año 2011 dichas cifras bajaron a un 56,2% y 30% respectivamente⁵. Sin embargo, estos resultados son modestos y aún reflejan la alta precariedad y exclusión relativa de la población rural.

La brecha entre el dinamismo del sector agropecuario y los avances en la reducción de la pobreza rural se ha ido profundizando, pues el crecimiento agrícola experimentado por la región durante la última década ha mostrado una alta concentración en regiones y productos específicos, así como también estar exclusivamente vinculado a los productores con acceso a los mercados externos⁶.

Un reciente estudio de FAO⁷ señala que desde el punto de vista de la composición de los ingresos, y también demográfico, los hogares rurales pobres han ido cambiando su perfil, generando diversas modalidades de sobrevivencia. En efecto, se logra constatar: (1) la tendencia a hogares de menor tamaño y con menos receptores de ingresos; (2) la creciente importancia de los ingresos no laborales en los ingresos totales, en algunos casos en virtud de las remesas y en otros por las transferencias públicas; (3) la tendencia general al interior de los ingresos laborales a aumentar la proporción de ingresos por salarios respecto a cuenta propia, y de los no agrícolas respecto a los agrícolas (aunque la agricultura en general sigue siendo más importante). En suma, en unos pocos países se mantiene o acentúa el predominio de hogares que obtienen sus ingresos principalmente de la actividad por cuenta propia; los hogares asalariados tienden a decrecer; en otros casos han aumentado los hogares dependientes de transferencias y en varios crece la proporción de hogares diversificados.

A raíz de lo anterior es posible argumentar que el acceso a una actividad económica en las zonas rurales de la región no ha implicado necesariamente un mejoramiento en la condición socioeconómica de los hogares, ya que en muchos casos se trata de actividades altamente precarias y desprotegidas que no generan las condiciones de estabilidad ni los ingresos suficientes para cubrir las necesidades más básicas de las familias. La precariedad de la institucionalidad pública relacionada con el medio rural y el sector agropecuario dificulta el logro de políticas complejas que combinen estrategias de mitigación de corto plazo con acciones de largo aliento en el plano económico y social⁸. El

⁵ CEPAL (2011b). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Pág. 65.

⁶ FAO (2009). *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

⁷ FAO (2012). *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe durante la primera década del siglo XXI* [Inédito]. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

⁸ Trivelli, C., Yancari, J. y De los Ríos, C. (2009). *Crisis y pobreza rural en América Latina* [Síntesis]. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

principal desafío, por tanto, es la articulación activa del empleo asalariado e independiente, la seguridad social y la asistencia social en sistemas integrales de protección social a fin de fortalecer su capacidad generadora de inclusión.

▪ **Hacia un sistema de protección social inclusivo en el ámbito rural:**

Un sistema de protección social inclusivo cuenta con tres grandes componentes: la protección social no contributiva (o asistencia social), la protección social contributiva (o seguridad social) y la regulación de los mercados laborales, entendida como el conjunto de normativas y estándares orientados a proteger el trabajo decente.

Los principales desafíos para implementar un sistema de protección social inclusiva son⁹: (1) Lograr un enfoque de derechos humanos basado en garantías institucionales y los principios de rendición de cuentas, igualdad y no discriminación, transparencia e información, y participación; (2) Asegurar su financiamiento de forma pertinente y sostenible a través de sistemas tributarios más equitativos; (3) Lograr una oferta diferenciada según las necesidades de los distintos grupos etarios y demográficos, potenciando la igualdad y la cohesión social; (4) Articular políticas e instrumentos operacionales para los distintos grupos de la población mediante niveles crecientes de coordinación intersectorial; (5) Implementar sistemas de información para la gestión integral de la protección social; y (6) Delimitar de forma clara los objetivos y funciones de los PTC a fin de evitar revestirlos de cargas de gestión que desvirtúen la eficiencia y eficacia en el logro de sus objetivos originales.

Sin duda, el crecimiento económico, la volatilidad de la región y la evolución demográfica inciden en la oferta laboral y sus impactos sobre la igualdad y el bienestar, sin embargo, también se debe considerar la heterogeneidad de la estructura productiva, el sesgo de la demanda laboral según los niveles de educación y, principalmente, la calidad del empleo en términos de protección social. En este punto, se debe considerar especialmente la protección de las personas que se desempeñan en el mercado informal del trabajo o son trabajadores por cuenta propia, quienes cuentan con una baja cobertura de la seguridad social y condiciones laborales precarias.

De lo anterior se desprende la necesidad de avanzar en estrategias para garantizar la cobertura y calidad de los distintos componentes de un sistema de protección social inclusivo. Es especialmente acuciante fortalecer la asistencia social en los espacios locales, potenciar los instrumentos de la seguridad social¹⁰ y fortalecer la implementación efectiva de la regulación del mercado laboral, la que abarca la formalización de las relaciones contractuales, la negociación colectiva, la seguridad laboral, la política de salario mínimo, las normativas de empleo, las políticas anti discriminación y las garantías tendientes a proteger a los menores de edad.

En zonas rurales, el logro de estos objetivos se torna aún más crítico considerando que la gran mayoría de los pobres rurales trabajan en actividades agropecuarias, las que proveen los peores empleos en estas zonas tanto para los trabajadores por cuenta propia

⁹ Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección Social Inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL. Págs. 195-207.

¹⁰ Regímenes de pensiones para la vejez, discapacidad e invalidez, seguros de salud y desempleo, asignaciones familiares, licencias médicas, y los beneficios y resguardos asociados a la maternidad.

como para los asalariados permanentes y temporales¹¹. Asimismo, se constata una evasión generalizada de los salarios mínimos legales, una alta informalidad para el caso de la población pobre (entre un 53% y 98% de los empleos), una baja participación general en el mercado laboral y una alta tasa de dependientes por cada persona pobre ocupada.

▪ **Estructura del VII Seminario Internacional:**

A través de las ponencias nacionales, el Seminario buscó promover la reflexión sobre la forma en que se articulan las garantías de ingreso provistas por la protección social no contributiva (protagonizada principalmente por los PTC) con las garantías de ingresos dadas por la regulación del empleo y el acceso a la seguridad social. Todo ello entendiendo que la existencia de mercados del trabajo precarios y excluyentes se constituye en una de las principales limitantes del bienestar y la seguridad alimentaria de los destinatarios de los programas de protección social en el mediano y largo plazo.

El Seminario se articuló en sesiones temáticas sobre: 1) la asistencia social; 2) la seguridad social; 3) el empleo decente y; 4) experiencias de articulación de dichos componentes, todas con la moderación de un experto internacional e instancias de debate. Asimismo, se conformaron sesiones para la presentación de estudios de FAO y CEPAL y de iniciativas regionales en favor de la protección social y la Cooperación Sur-Sur.

¹¹ FAO, CEPAL y OIT (2010). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Santiago de Chile: FAO.

II. RELATORÍA DEL EVENTO

A) PRESENTACIONES DE ESPECIALISTAS INTERNACIONALES

Protección social en favor de la seguridad alimentaria - Stephen Devereux, HLPE-CFS, FAO

[Ver video](#) | [Ver estudio](#)

El presente trabajo corresponde a un mandato del Grupo de Expertos de Alto Nivel del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CFS, por sus siglas en inglés). Este Comité, creado en el año 1973, es el principal foro a nivel mundial en torno a las problemáticas y desafíos que se enfrenta el Sistema Alimentario Mundial.

En el marco de la crisis de los precios de los alimentos el año 2007 y 2008, se hizo necesario realizar reformas al Comité Mundial de Seguridad Alimentaria que incluían, además de la incorporación de nuevos actores como la sociedad civil y el sector privado, especificar una herramienta, que corresponde a un Grupo de Expertos de Alto Nivel (HLPE), para trabajar en la elaboración de documentos de diferentes temáticas relevantes en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional. El informe que se presenta a continuación corresponde al cuarto informe, y fue elaborado por cinco expertos internacionales.

La pregunta central desde donde parte el estudio es ¿cómo lograr disminuir la vulnerabilidad a través de los programas de protección y seguridad social para mejorar las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional, teniendo en cuenta las diferencias entre países y regiones?. Particularmente interesa la residencia de la población más vulnerable, los minifundistas, mujeres y niños. Para esto se identificaron las políticas conocidas y las carencias, y con esto, de alguna manera, se realizan recomendaciones que se presentan más adelante.

El informe ha conjugado dos elementos fundamentales: seguridad alimentaria y protección social. Por lo tanto, ¿qué significa entonces la protección social para la seguridad alimentaria?. Esto remite a la idea de una serie de instrumentos, programas y sistemas en el marco de tres elementos: 1) Sistemas de Asistencia Social; 2) Seguridad Social, y 3) Medidas de inclusión social, que permiten a las personas un acceso a mejores condiciones de vida.

Se considera que la inseguridad alimentaria es la incapacidad de conseguir una dieta alimentaria apropiada, por lo que se trata de conjugar los elementos protección social y seguridad alimentaria a través de distintos instrumentos, programas y sistemas, de manera que se pueda concretar el derecho humano a una alimentación adecuada para todos.

La protección social es un concepto reciente y abarca diversos elementos. Las políticas de protección social tratan de crear nuevos esquemas que permitan superar la línea de pobreza. Para esto se contemplan ciertas actividades, tales como la creación de activos, oportunidades de empleo, tenencia de la tierra, entre otros. Todo lo cual corresponde a políticas de agricultura y alimentos además de protección social. También se encuentran mecanismos que tratan de hacer las dos cosas a la vez, un ejemplo de estos son las

obras públicas. Sumado a lo anterior, se encuentran también las estrategias de gestión destinadas a las personas que, si bien es cierto, no son pobres, son vulnerables, ya sea por falta de alimentos, o por factores climáticos o ambientales.

Teniendo este marco conceptual, se examina el derecho humano a una alimentación adecuada, y el cómo los instrumentos de protección social pueden ser conjugados para poder alcanzar tal derecho. En este contexto, se debe considerar que tanto una alimentación adecuada como la seguridad social son derechos humanos, por lo tanto, poseen elementos comunes que se podrían articular muy bien.

Para los efectos del Informe, se han revisado diez instrumentos de protección social que poseen un objetivo de seguridad alimentaria abierto o al menos claro¹². Sin embargo, de la totalidad de instrumentos, tres representan los más importantes de analizar. Se intenta demostrar que no hay un instrumento único que pueda alcanzar el derecho humano a una alimentación adecuada para todos. Los instrumentos que se han analizado son controvertidos, ya que existen argumentos a favor y en contra. Estos corresponden a:

1. Subvenciones

1.1. Subvenciones a los insumos

Muchos países han optado por conceder subvenciones a los insumos agrícolas, principalmente fertilizantes y semillas, con el fin de aumentar la producción de cultivos de los pequeños agricultores.

Aunque los agricultores pobres a menudo tienen dificultades para acceder a los insumos, la ineficacia del mercado no suele ser la razón que impulsa a los gobiernos a introducir las subvenciones a los insumos. El interés por las subvenciones a los fertilizantes se reavivó a causa de la crisis alimentaria mundial de 2007-2008, la cual puso de relieve la importancia de fortalecer la producción agrícola.

Existen subvenciones que tienen mucha importancia para la producción agrícola, ya que ayudan a mejorar la salida de la pobreza y brindan seguridad a las familias. También ayudan a las mujeres en la agricultura, que suelen tener menos acceso a los insumos comerciales. Que sea o no una buena opción depende del contexto del país y de su diseño e implementación. Sin embargo, las subvenciones siguen siendo objeto de controversia. Algunos analistas critican el alto costo, la escasa efectividad y el potencial de mermar el desarrollo de los mercados privados, mientras que otros sostienen que son el único instrumento para impulsar la producción agrícola, especialmente en el África subsahariana.

1.2. Subvenciones a los alimentos

La forma más común de subvención de los alimentos es la subvención directa, no selectiva, que reduce el precio de un alimento básico para todos los consumidores en un

¹² 1) Subvenciones a los insumos, 2) Seguro de cosechas y ganado, 3) Programas de obras públicas, 4) Estabilización del precio de los alimentos, 5) Subvenciones alimentarias, 6) Reservas de cereales, 7) Alimentación escolar, 8) Alimentación complementaria, 9) Transferencias condicionadas de efectivo y, 10) Transferencias incondicionadas de efecto.

determinado país. Los gobiernos que han adoptado esta política lo han hecho motivados por sus numerosas ventajas. En primer lugar, provoca un aumento del consumo de alimentos, especialmente por parte de consumidores de bajos ingresos. En segundo lugar, es más aceptable desde el punto de vista político que muchos otros programas de protección social. En tercer lugar, es más simple administrativamente que instrumentos como las transferencias de ingresos o las obras públicas.

2. Programas de Obras Públicas

La popularidad de los programas de obras públicas entre los responsables de la formulación de políticas reside en varios factores distintivos. En primer lugar, debido a la cantidad de trabajo que exigen y los bajos salarios que ofrecen —a menudo abonados en forma de alimentos en vez de en dinero en efectivo—, las obras públicas se caracterizan por la autofocalización y por evitar la “dependencia”. En segundo lugar, los proyectos de obras públicas bien diseñados pueden crear infraestructuras físicas útiles al mismo tiempo que transfieren alimentos o dinero en efectivo a los pobres. Por último, las obras públicas relacionadas con la agricultura, tales como las terrazas de ladera o la conservación de suelos y recursos hídricos, pueden mejorar los rendimientos agrícolas y generar beneficios sostenibles para la seguridad alimentaria de los hogares.

En general, los Programas de Obras Públicas son muy controvertidos, ya que tienen características favorables y desfavorables. En relación a las primeras, se menciona que efectivamente apuntan a los pobres, ya que la realización de obras necesarias representa una fuente de trabajo. Además, pueden brindar ayuda ante crisis como inundaciones o sequías. Igualmente, las cosechas pueden ayudar a generar empleo y de este modo hacer frente a las épocas más difíciles.

Por el lado de las críticas, se menciona el hecho que los destinatarios deben trabajar excesivamente para conseguir alimentos o ingresos, lo que reduce el valor nutritivo de estos programas en relación a las transferencias en efectivo. Además de esto, se menciona que los programas de obras públicas excluyen a ciertas personas que no pueden realizar un trabajo físico tan duro, sobre todo en lo que respecta a las mujeres, tercera edad y discapacitados.

Finalmente, muchas veces los activos generados o no benefician a los pobres que han trabajado en el programa o se acaban rápidamente una vez que éste ha finalizado, sobre todo si no se cuenta con un presupuesto para garantizar su sostenibilidad.

En suma, los programas de obras públicas pueden ser efectivos, pero sólo si son bien diseñados y cumplidos, ya que las evaluaciones muestran deficiencias en el diseño o las ejecuciones. Por ejemplo, es dable pensar por qué los programas no pueden ofrecer salarios más altos, o en la posibilidad que las comunidades puedan elegir aquellos programas que se ejecutarán.

3. Transferencias condicionadas de ingresos y la articulación de sistemas de protección social

Este tipo de instrumento es muy popular, sobre todo en América Latina. Sin embargo, también tienen mucho uso en África, sobre todo programas que no se crearon

directamente con el objetivo de mejorar la inseguridad alimentaria, que si bien es cierto - luego de evaluaciones de impacto- no han cambiado la situación en cuanto al retraso en el crecimiento de niños, sí han permitido a las familias aumentar el nivel de consumo de alimentos, lo que beneficia directamente a los niños.

Un rasgo fundamental de las transferencias condicionadas de efectivo es, por lo tanto, intentar conjugar dos objetivos: aumentar los niveles de consumo de las familias pobres e incrementar el capital humano de los niños pobres. En consecuencia, estos programas tienen como finalidad reducir en el corto plazo la inseguridad alimentaria y en el largo plazo la transmisión intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad. La lógica que los sustenta es que el impedimento principal para asistir a la escuela (o a las consultas médicas) es la falta de “demanda” de estos servicios. La prestación de servicios de educación y salud existe pero estos están infrautilizados por varias razones, a saber: las familias no pueden pagar las tasas o gastos complementarios o necesitan que los hijos trabajen en lugar de estudiar, los padres no siempre toman decisiones en el interés de sus hijos o hay una tendencia dentro de los hogares a discriminar a las niñas. Al facilitar información sobre los beneficios de estos servicios de salud y educación y proporcionar al mismo tiempo transferencias que compensan la pérdida de los ingresos derivados del trabajo infantil o permiten pagar los gastos complementarios (como los uniformes o el transporte), las transferencias condicionadas pretenden atenuar las restricciones a la inversión de los hogares en el capital humano de sus hijos.

Por lo general, estos programas no tienen como objetivo explícito la seguridad alimentaria, pero algunos, como Progresas/Oportunidades de México, enumeran la mejora de la nutrición entre sus metas, a lo que se suma al hecho que las transferencias incrementan el nivel de ingresos del hogar y el gasto en alimentos.

Un aspecto importante del Informe lo constituye el proponer pasar de instrumentos a sistemas. Se ha hecho mucho trabajo en protección social, utilizando instrumentos específicos, pero, ¿cómo logra un país un derecho como seguridad alimentaria para todos utilizando instrumentos de protección social?. Está claro que esto requiere la implementación de sistemas integrales, es decir, se debe detectar cuál es el problema y luego elegir los instrumentos adecuados para dar respuesta a ese, siempre bajo la premisa de ningún instrumento por sí solo es capaz de realizar de forma exclusiva el derecho humano a una alimentación adecuada.

La protección social orientada a la seguridad alimentaria debiera tener la forma de un contrato social entre los gobiernos y los ciudadanos, sobre todo considerando la necesidad de contar con procesos de rendición de cuentas. En este sentido, los proyectos debieran contar con mecanismos mediante los cuales aquellos ciudadanos que se sientan excluidos puedan quejarse, además de mecanismos complementarios de información y diálogo.

A modo de ejemplo, es posible dar cuenta de tres casos en los que se han constituido sistemas de protección social:

Por un lado, Brasil se ha preocupado de recoger el derecho a una alimentación adecuada en su Constitución Política. Existe una Ley Orgánica para la Seguridad Alimentaria y Nutricional que permite la articulación de diversos programas tales como *Bolsa Familia* o el *Programa Nacional de Alimentación Escolar*. En India, el debate con enfoque en derechos ha tenido lugar durante muchos años. Un proyecto de ley que está en discusión

podría brindar - bajo la forma de subsidios- el acceso a la alimentación para el 70% de la población. Y finalmente, en Sudáfrica existe una red bastante eficaz, que incluye por ejemplo acciones orientadas al apoyo a los niños, o un conjunto de pensiones que llegan a los mayores de 60 años. Además, existe mucha relación de la sociedad civil con el Gobierno en el contexto de las demandas por incremento de los programas o pagos.

El aporte de la Sociedad Civil ha sido muy poderoso en la mayoría de los países a la hora de seguir el enfoque basado en derechos, además porque es de mucha importancia que los sistemas de protección social sean producto de un diálogo entre el Gobierno y las personas que serán afectadas por sus decisiones.

Dentro de las recomendaciones del Informe se encuentra el hecho que se está a favor de un enfoque sistémico de la protección social, a diferencia de uno basado en instrumentos específicos y aislados. Junto con esto, es necesario pensar en la protección social como un elemento que contribuye a lograr el derecho a una alimentación adecuada, es decir, entender a la protección social desde un enfoque de derechos.

Los países debieran seguir una estrategia articulada en base a una doble vía. Considerar, por un lado, la necesidad de proveer asistencia a corto plazo, pero también proveer de asistencia para sacar a las personas de la pobreza apoyando los medios de subsistencia a través de la creación de capacidades.

De igual forma, la protección social debe responder a los contextos específicos que marcan la pobreza y el hambre en cada país y localidad. Se trata además de aportar con una respuesta cuando existe un problema, es decir, contar con una verdadera Red de Protección Social que pueda hacer frente a situaciones de crisis o el incremento de los precios de los alimentos, tal como ocurrió en los años 2007 y 2008.

La protección social debiera estar basada en el derecho a una alimentación adecuada, por lo que se sugiere contar con una legislación marco que especifique cuáles son los objetivos, plazos y funciones para cada actor involucrado, además de poner en marcha mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, es importante que la protección social apoye la subsistencia agrícola, ya que la inseguridad alimentaria y la pobreza en gran medida están concentradas en productores rurales de pequeña escala, es decir, hay que dirigirse a los campesinos junto con apoyar la agricultura directamente.

Protección social inclusiva: una mirada integral, un enfoque de derechos – Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL

[Ver presentación](#) | [Ver estudio](#)

Tomando en cuenta el fin de realizar los derechos económicos y sociales de toda la población, el Estado tiene un rol central en la provisión de protección social. Sin embargo, existen otros actores fundamentales que se constituyen de forma complementaria como proveedores de bienestar: las familias, el mercado, y las organizaciones sociales y comunitarias. Esto lleva a pensar que resulta necesario contar con un verdadero sistema de protección social, y no acciones aisladas.

La protección social no es sinónimo de política social, esta última es más amplia. Los sistemas de protección social tienen como funciones: 1) garantizar niveles mínimos de ingreso, 2) identificar la demanda insatisfecha y la barrera de acceso a diferentes servicios sociales, y 3) fomentar el trabajo decente. La protección social no se preocupa de proveer directamente los servicios de salud o educación, esta función se relaciona con políticas sectoriales en ámbitos competentes. En su lugar, la protección social se preocupa, por ejemplo, de detectar si es que hay menores de edad en zonas rurales que no acceden a la educación y de cómo lograr que éstos se integren.

▪ **Componentes de un sistema de protección social:**

Existen tres grandes ámbitos de la protección social que se deben comprender de forma interrelacionada, estos son:

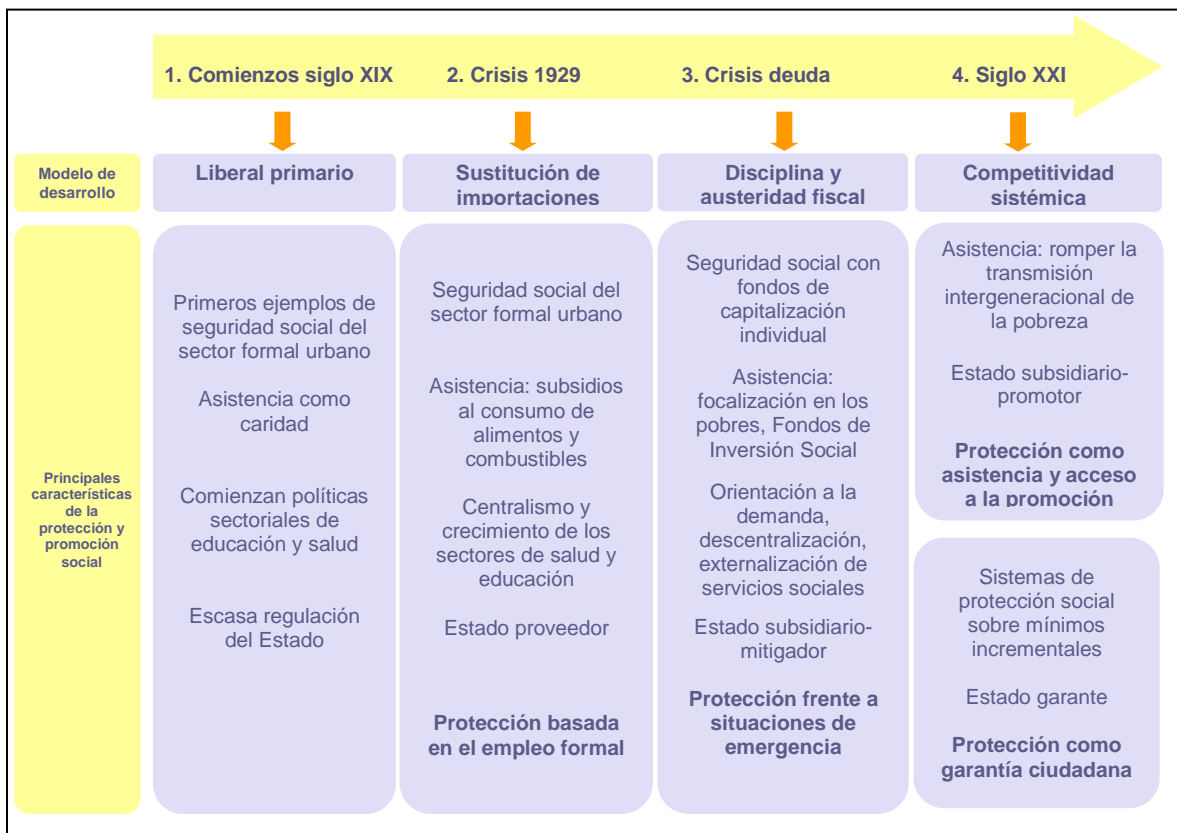
1. *Asistencia social (protección social no contributiva)*. El individuo puede obtener beneficios aun sin haber contribuido financieramente a lo largo de su vida. Corresponden a esta categoría los Programas de Transferencias Condicionadas, los subsidios, los empleos de emergencia, las becas, entre otros.
2. *Seguridad social (protección social contributiva)*. Los trabajadores tienen acceso a esta protección si es que han contribuido durante su vida laboral. En este ámbito se incluyen los regímenes de pensiones, seguros de salud y desempleo, licencias, entre otros.
3. *Regulación del mercado laboral*. Tiene como objetivo proteger los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. Dentro de este ámbito existen una serie de normativas relacionadas, entre otras, con el salario mínimo, la seguridad laboral o la eliminación del trabajo infantil.

El concepto de protección social se ha adaptado a las diferentes formas de concebir el Estado. A comienzos del siglo XIX, bajo la concepción de un modelo de desarrollo liberal primario, la protección social se entendía como sinónimo de caridad, con escasa presencia y regulación por parte del Estado. Luego, posterior a la crisis de 1929, en el marco del modelo de sustitución de importaciones, se concentró en acciones de protección basadas en el empleo formal bajo una concepción del Estado como proveedor. En tercer lugar, la crisis de la deuda orientó la generación de acciones en el marco de la disciplina y austeridad fiscal, por lo que en este período el Estado se concibe en cuanto a su rol subsidiario y eventualmente mitigador, con una protección social que comprende

seguros sociales con fondos de capitalización individual e intervenciones de emergencia a los pobres bajo el supuesto de que se provee de una asistencia temporal y luego las personas saldrán de la pobreza por sus propios medios.

Actualmente conviven dos visiones, una primera relacionada con la protección como asistencia y acceso a la promoción, donde el gran componente lo representan los programas de transferencias condicionadas (PTC); y una segunda visión más general, relacionada con la concepción de protección social como garantía ciudadana, en la cual subyace una visión del Estado como garante de los derechos ciudadanos y una concepción de la protección social como sistema inclusivo y respondiendo a las distintas necesidades.

Esquema 1. La protección social en cuatro periodos de la política social



Fuente: Cecchini y Martínez (2011).

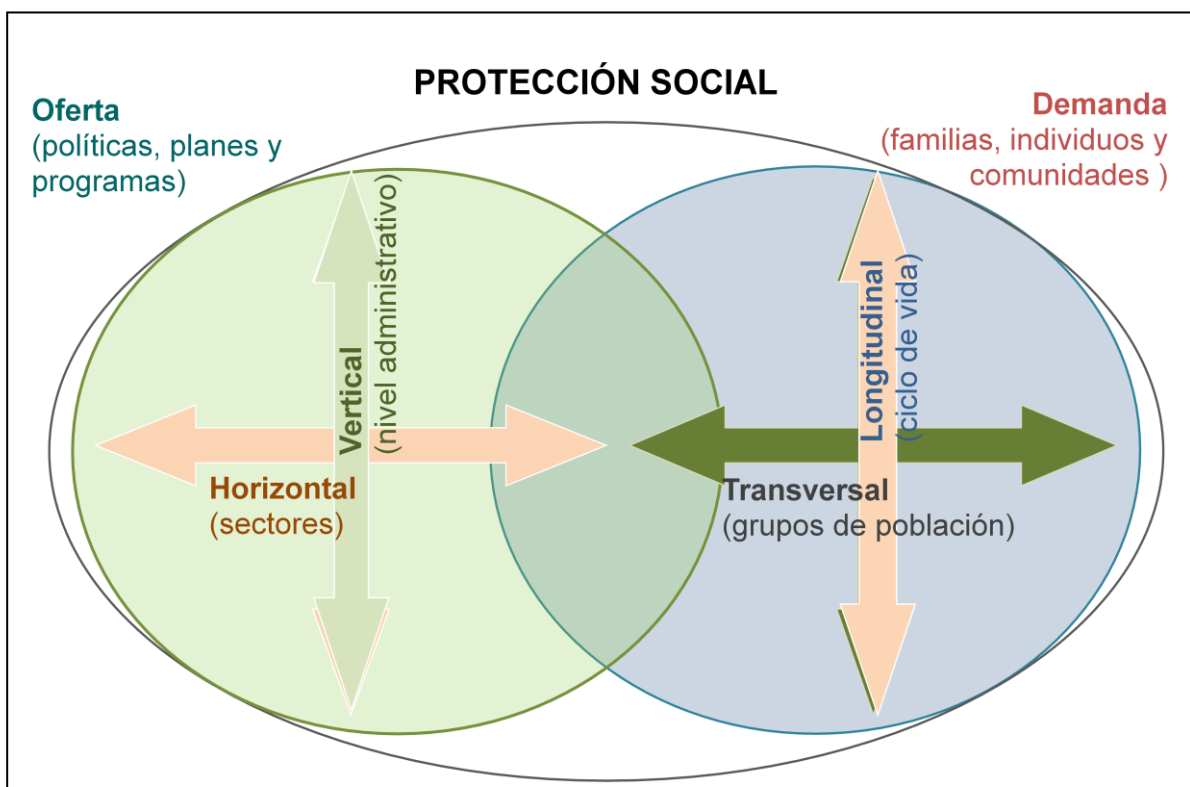
▪ **La protección social como un derecho**

La protección social desde un enfoque de derechos se basa en una serie de instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por su parte, en un ámbito latinoamericano se destaca la Declaración de San Salvador y las diferentes constituciones que incluyen garantías en un contexto de democratización de la región, donde se reconocen explícitamente Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, existe una gran brecha entre el discurso y la realización de dichos derechos, por

lo que dicha voluntad de los países no se ha traducido necesariamente en expresión formal de garantías sociales en la protección social.

El concebir a la protección social de forma integral representa un tema relevante, lo que implica considerar, por un lado, la demanda que viene de las familias, comunidades o individuos; y por otro lado, adecuar la oferta de protección social a dichas demandas. En concreto, la integralidad por el lado de la oferta significa que debe existir una articulación vertical de los distintos niveles administrativos de gobierno y a través de los distintos sectores de políticas. Por su parte, desde el lado de la demanda, integrar la protección social significa considerar el ciclo de vida de la persona, desde la niñez hasta el envejecimiento, y considerar una integración transversal de los diferentes grupos poblacionales, sean éstos de áreas urbanas, rurales, indígenas, entre otros.

Esquema 2. La Integralidad de los sistemas de protección social



Fuente: Cecchini y Martínez (2011).

En el proceso de avanzar en la visión que va desde la provisión de un piso mínimo hasta la universalización de los derechos es importante destacar que, si bien hay una propuesta de contar con un piso básico de protección social no contributivo, promocionado por organizaciones como la OIT, es también importante hablar de la “escalera de protección social”, asociada a la idea de mínimos incrementales para los ciudadanos, es decir, ir más allá del piso de protección, considerando la necesidad de articulación con un segundo piso relacionado con las prestaciones contributivas obligatorias, y con un piso superior representado por seguros privados voluntarios.

Los sistemas de protección social no pueden concentrarse únicamente en los ciudadanos pobres, ya que existe una categoría de no pobres, la cual contiene las sub categorías de no pobres autónomos y no pobres vulnerables. Esta última sub categoría está representada por una masa de personas que se encuentra por sobre la línea de pobreza, pero que sin embargo ante un evento de magnitud crítica pueden caer bajo la línea de pobreza o indigencia, ya sea de forma transicional o crónica.

El grupo total de indigentes, pobres y no pobres vulnerables, incluye a personas que tienen un ingreso hasta 1,8 veces la línea de pobreza. Si observamos este grupo poblacional en la región notaremos que no es tan pequeño, ya que representa, por ejemplo, el 45% en Uruguay, o el 86% de la población de Centro América. Este hecho particular hace pensar que los sistemas de protección social se deben orientar a desafíos que vayan más allá de la indigencia o la pobreza.

- **Protección social no contributiva y empleo**

En el ámbito de la protección social no contributiva, existe un gran debate que se está dando en la región. Por un lado, hay quienes postulan que la protección social no contributiva genera un círculo vicioso de baja productividad, menor crecimiento y desempleo, bajo el supuesto de que no se estaría fomentando el esfuerzo individual, además de generar verdaderos subsidios al sector informal, ya que la persona estaría evitando cotizar para no perder los beneficios de la protección social no contributiva. Sin embargo, también hay quienes postulan que la protección social no contributiva genera un círculo virtuoso, debido a que los montos limitados de las transferencias generarían que las familias deban salir de la pobreza por su propio esfuerzo. Además de esto, existen evaluaciones que dan cuenta que no hay impactos negativos sobre la oferta laboral, y se da cuenta de un sobredimensionamiento del riesgo de incentivo a la informalidad, ya que la mayoría de los programas no son destinados a adultos en edad de trabajar. En este contexto, el tema de fondo es que la inversión social no es necesariamente improductiva y el autoempleo no es voluntario.

- **Sistemas integrales de protección social: requerimientos institucionales**

Si se quiere concebir a los sistemas de protección social de forma integral, hay que dar cuenta de ciertos requerimientos institucionales: la necesidad de coordinación a distintos niveles (político, técnico y operativo); contar con sólidos sistemas de gestión de la información que permitan la identificación y registro de los beneficiarios; el monitoreo y evaluación, y la generación de estadísticas nacionales; y contar con sistemas de control y resolución de conflictos.

- **Principales desafíos**

Los principales desafíos para consolidar la protección social en América Latina se relacionan con la factibilidad de la implementación del enfoque de derechos en la región bajo esquemas jurídicos adecuados, el financiamiento, la heterogeneidad poblacional, la coordinación intersectorial, la necesidad de contar con información para una gestión integral, y evitar el riesgo que los PTC se conviertan por su éxito en un “*árbol de navidad*” que proveería de soluciones a todas las necesidades y demandas.

Protección social y pobreza rural en América Latina - Cecilia Rossel, Consultora para FAO y CEPAL

[Ver presentación](#) | [Ver estudio](#)

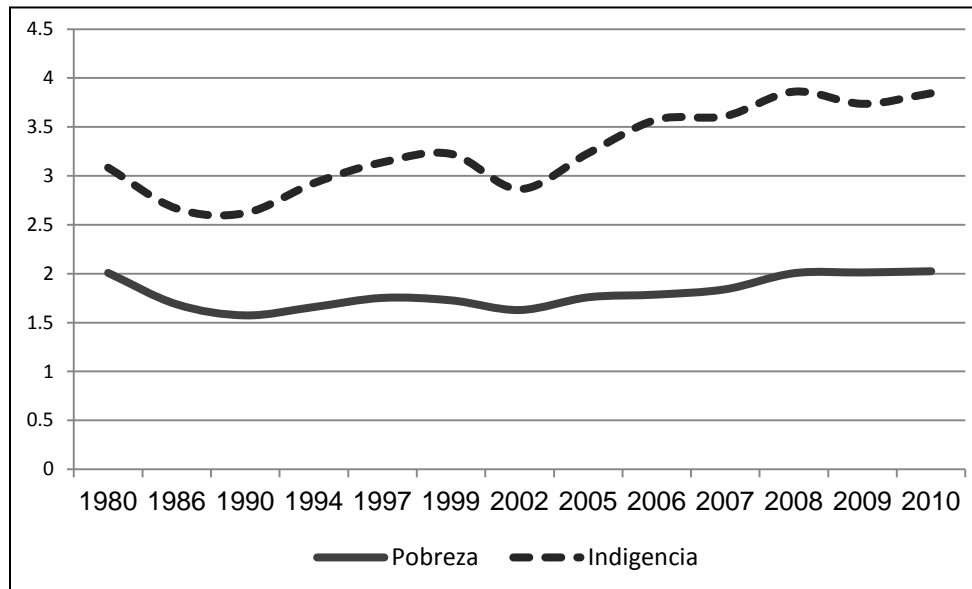
Existen tres elementos que guían el trabajo sobre protección y pobreza rural. El primero de ellos corresponde a la afirmación de que la protección social no es neutral en términos de género, edad o área geográfica. Por lo tanto, se parte de la hipótesis que la protección social posee un sesgo pro urbano y anti rural.

El segundo elemento se relaciona con el hecho de que estos sesgos de la protección social se derivan de otros sesgos y desigualdades, cuyo origen es el mercado laboral. En América Latina, la línea divisoria se encuentra en el ámbito de la formalidad/informalidad, por lo que existe protección social para aquellos que se encuentran en una condición de trabajo formal, y por contraposición, quienes están en la informalidad no poseen acceso a ella. Es decir, América Latina posee sistemas de seguridad social duales, que básicamente separan a la población en dos categorías: los que están adentro y los que están afuera.

El tercer elemento representa el hecho que estas desigualdades o sesgos en el mercado laboral tienen un origen en otros ámbitos de más larga data como la heterogeneidad estructural, la calidad de la con estructura productiva y los sesgos de inserción.

El comportamiento de la pobreza en las áreas rurales es diferente al registrado en las zonas urbanas. Este diferencial refleja básicamente que la pobreza disminuyó tanto en zonas rurales como urbanas, pero el descenso de la indigencia fue bastante más marcado en las primeras que en las segundas. Pareciera ser que la pobreza e indigencia rural se presentan de forma más rígida ante este ciclo histórico de crecimiento. Como resultado, para el promedio de la región se observa un leve ensanchamiento en las brechas de pobreza entre la población urbana y rural, además de un incremento bastante más marcado de las distancias rurales/urbanas en materia de indigencia.

Gráfico 1. América Latina (18 países). Evolución de las razones de pobreza e indigencia en áreas rurales y urbanas. En base a promedios ponderados, 1990-2010 (En razón de porcentajes, rural/urbana)



Fuente: Elaboración en base a datos de CEPALSTAT

El gráfico muestra los ratios de pobreza e indigencia entre las áreas urbanas y rurales. Se observa que la relación en indigencia es mayor a la observada en pobreza, esto no implica que la indigencia sea más alta que la pobreza, sino que, en términos de relación urbano-rural, lo rural está en peor situación y viene creciendo básicamente desde el año 2002 en adelante, período que coincide con los mejores logros en materia de crecimiento de la región. Este hecho reafirma la idea que, independientemente que los indicadores agregados son buenos, éstos poseen sesgos, y en este caso el sesgo urbano rural es uno de los muchos otros que existen. Esto demuestra que los avances son dispares y que los logros se están cosechando en el medio urbano.

Sin embargo, sería un error atribuir total responsabilidad sobre estos sesgos a los sistemas de protección social. Como se mencionó anteriormente, estos sesgos tienen un origen en otros ámbitos. En este contexto, existen múltiples factores agrupados en dos eslabones clave: 1) la estructura productiva y 2) el mercado laboral. Esto se refleja en ciertas variables e indicadores, dentro de las cuales se destacan cuatro:

- El descenso del empleo en sectores de baja productividad en los últimos años ha sido más urbano que rural, y más masculino que femenino.
- El empleo informal en las mujeres rurales parece constituir una categoría algo más resistente al contexto general de mejora en los indicadores laborales.
- La brecha de género en materia de informalidad en las áreas rurales ha tendido a aumentar.

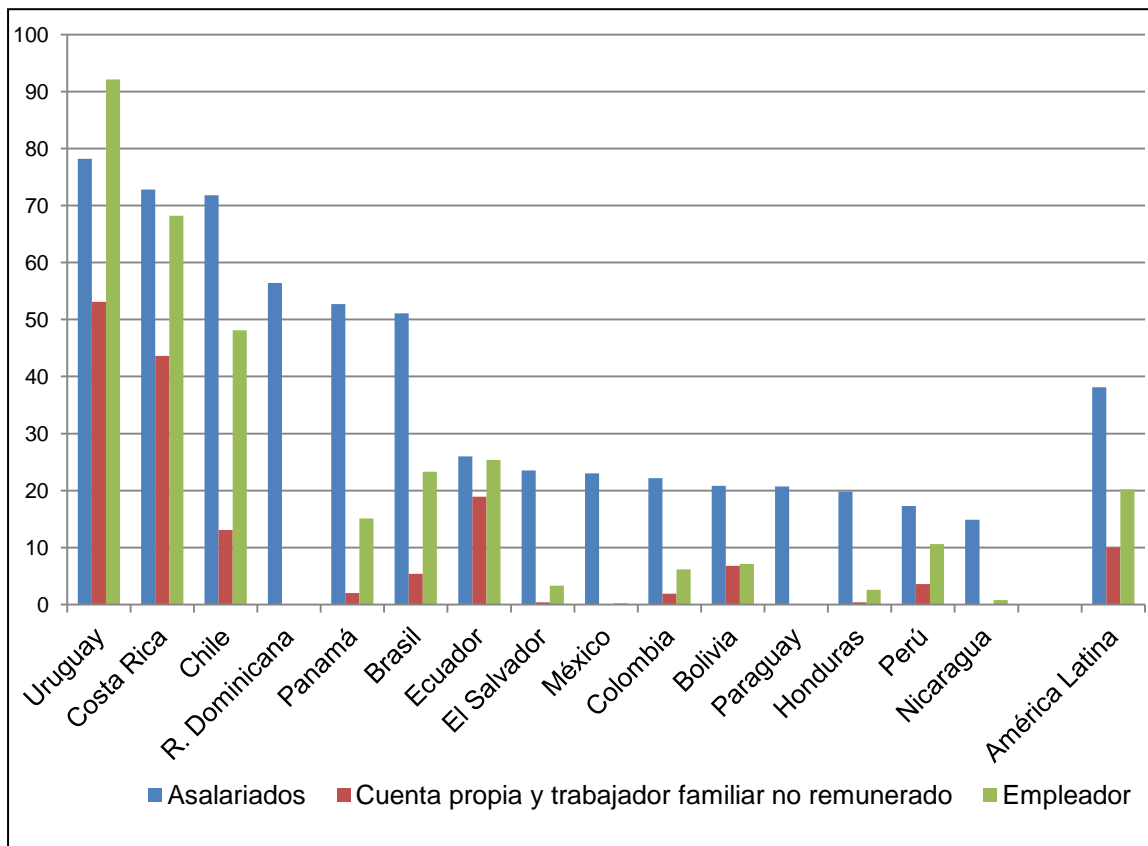
- Estos fenómenos, sumados a los muchos otros que surgen del análisis del empleo rural y las distintas categorías que en él se superponen –informalidad, temporalidad, empleo agrícola, empleo por cuenta propia y empleo familiar no remunerado- establecen puntos de partida que un análisis sobre la protección social rural no debería desconocer.

Básicamente, la forma en que está llegando la protección social a la población rural es a través de dos componentes: la protección social no contributiva y la protección social contributiva. En relación a esto se presentan algunos datos:

- Aunque con diferencias significativas, en todos los países de la región la afiliación a la seguridad social entre trabajadores rurales es significativamente menor a la registrada entre sus pares urbanos. Desde el 2000 en adelante, la afiliación en el mundo rural se mantuvo estable.
- La afiliación suele ser más alta entre los hombres que entre las mujeres, y entre estas últimas que residen en áreas rurales prácticamente no ha variado en los últimos años, cuando entre los trabajadores urbanos y los trabajadores rurales hombres ha aumentado en forma significativamente.
- La cobertura está fuertemente sesgada por la categoría ocupacional. Los cuentapropistas y trabajadores familiares se llevan la peor parte. La profundidad de este sesgo es muy heterogénea entre países.
- La afiliación tiene importantes sesgos asociados a la productividad del empleo. Existe un aparente freno al incremento de la afiliación en los trabajadores rurales de mayor productividad. Además existe una inamovilidad en aquellos de baja productividad.
- Las trabajadoras mujeres de baja productividad están en franca desventaja, y como único grupo donde la afiliación desciende. En este caso se destaca la urgencia del énfasis en género de la protección social, sobre todo considerando el rol de la mujer en la reproducción no sólo en el área rural, sino que también urbana. Es por esto que se hace necesario observar lo que ocurre con el pilar no contributivo de la protección social.

Es sabido que en América Latina existe una estratificación de la afiliación social por ingresos, nivel educativo y otras variables. En este sentido, como dato, se menciona que la brecha de afiliación a la seguridad social entre los ocupados de más y menos ingresos es bastante mayor en las zonas rurales que en las urbanas. En las zonas rurales hay, por tanto, mayor desigualdad en la forma en que se distribuye la afiliación por ingresos. Estas tendencias se confirman en buena medida también cuando el análisis se centra exclusivamente en los asalariados, aunque -como era esperable- al hacer este ejercicio, las brechas rural/urbano y las brechas de género tienden a ser menores y muestran tendencias más favorables.

Gráfico 2. América Latina (15 países). Ocupados rurales afiliados a la seguridad social, según categoría, por países. Promedio simple, alrededor de 2008 (en porcentajes).



Fuente: Rossel (2012).

En lo que respecta a las pensiones, existe un acceso más limitado de la población adulta mayor rural a las jubilaciones y pensiones, tendencia que se confirma en prácticamente todos los países de la región. El dato de la cobertura menor en zonas rurales que urbanas, encierra además sesgos de género, que dejan a las mujeres rurales más desprotegidas en la vejez que los hombres rurales y también que sus pares mujeres residentes en zonas urbanas.

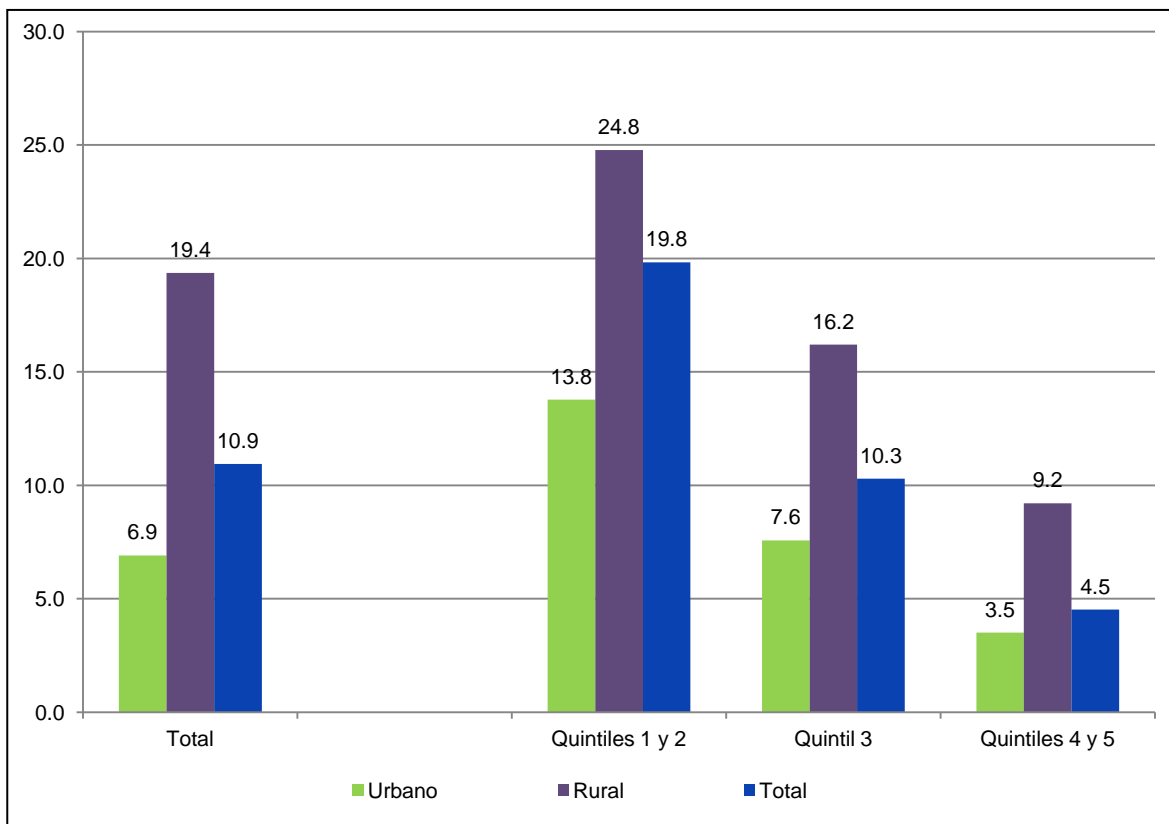
Parte de las tendencias recientes en relación al pilar no contributivo lo representa el hecho que existe una mayor incidencia relativa del pilar no contributivo en la población rural respecto de la urbana y específicamente en aquella población que no está siendo cubierta por la seguridad social. Además, la mayor cobertura de los PTC en zonas rurales se conjuga con resultados de evaluaciones que indican impactos positivos y significativos en dimensiones variadas del bienestar y el desarrollo de la población rural, especialmente de la infantil. Cabe destacar que tanto las evaluaciones como los resultados no son homogéneas, sin embargo se observa una tendencia sostenida a la mejora de muchos indicadores.

Al mismo tiempo que se confirman las buenas señales se avizoran los desafíos que la implementación de estos programas están imponiendo en relación a la realidad rural, relacionados con infraestructura, accesibilidad, gestión, acceso a la información, violencia

institucional, sesgos de género, especificidades de la población rural indígena y empleabilidad.

El examen combinado de los dos pilares (el contributivo y el no contributivo) de la protección social, ofrece muchas pistas, pero no permite conocer cómo se combinan en la realidad de los hogares ambas modalidades. Además, el ejercicio muestra que en las zonas rurales existe una mayor proporción de personas que vive en hogares sin ningún tipo de protección social que en las áreas urbanas. En los sectores de menores ingresos, la comparación entre los hogares rurales y urbanos deja a los primeros en clara desventaja, pero cabe destacar que no todos los “desprotegidos” rurales son necesariamente pobres.

Gráfico 3. América Latina (13 países). Porcentaje de población que vive en hogares que reciben algún tipo de transferencia pública asistencial y no tienen cobertura de seguridad social ni jubilaciones/pensiones, por quintiles de ingreso per cápita y área geográfica. Promedio simple, alrededor de 2009 (en porcentajes sobre el total de la población).



Fuente: Rossel (2012).

Finalmente, como desafío para las políticas públicas, se destaca la necesidad de desarticular la no articulación, para avanzar lentamente hacia la ruptura del modelo “dual” de protección, que describe lo que pasa en el medio rural mucho más que lo que ocurre en las áreas urbanas. Junto con esto se propone la ampliación el pilar contributivo (dislocar la asociación entre el empleo formal estable y asalariado, que en el medio rural es menos frecuente); reconocer la especificidad del empleo rural y las múltiples categorías –empleo temporal, agrícola, familiar no remunerado- que a él se asocian;

fortalecer los programas de transferencias, con la mirada puesta en los obstáculos encontrados; el desarrollo de ciertas iniciativas no contributivas para combatir la precariedad en la vejez rural; y la equiparación de derechos laborales básicos para trabajadores rurales, tales como el salario mínimo y la negociación colectiva.

B) MESA DE PONENCIAS: LA PROTECCIÓN DE NIVELES BÁSICOS DE CONSUMO A TRAVÉS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA EN ZONAS RURALES

Programa Más Familias en Acción - Roberto Angulo, Director de Ingreso Social, Departamento para la Prosperidad Social (DPS), Colombia.

[Ver presentación](#)

El rediseño del PTC en Colombia se ha adaptado al problema de la pobreza rural. Este proceso está siendo articulado desde el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), que es similar a los Ministerios de Desarrollo Social, pero con la particularidad que dicho Departamento cuenta con programas relacionados al tema de desplazamiento forzado y reparación de víctimas del conflicto armado.

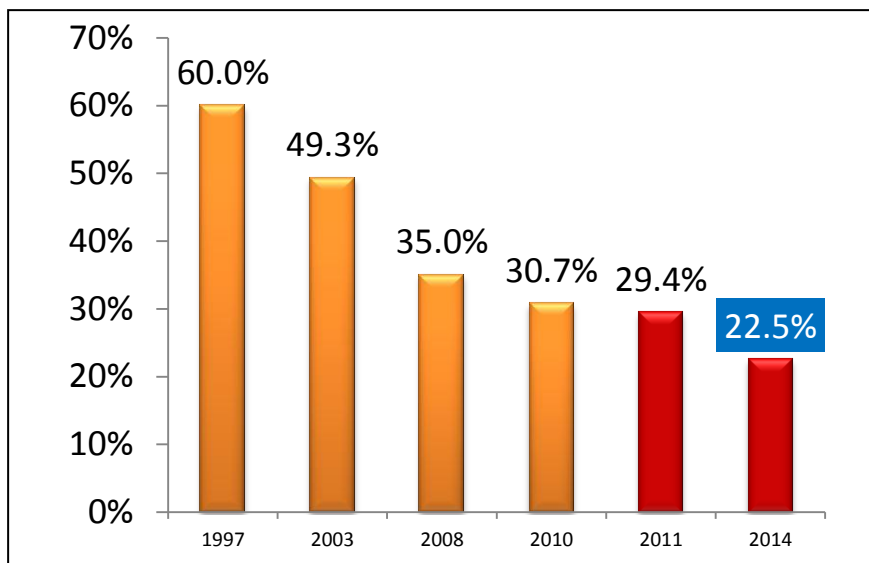
“Familias en Acción” corresponde a un PTC que en el corto plazo busca un impacto en la capacidad de pago, mediante un complemento al ingreso de las familias pobres y vulnerables. A nivel de impacto, en ausencia del programa, la pobreza sería 1 punto porcentual más alta y la pobreza extrema 1,5 puntos porcentuales. Esto es importante dada la alta desigualdad y pobreza extrema del país.

Luego de diez años de historia, el Programa cuenta con evaluaciones de impacto en diversos aspectos, incluyendo el tema de nutrición. Por ejemplo, se observa un aumento en la estatura de 1,3 cms. para los niños y niñas de 9 años, y de 1,5 cms. para los niños y niñas de 12 años en zona rural; sumado a una reducción de 6 puntos porcentuales en el retraso en crecimiento o desnutrición crónica, tanto en el grupo de 9 a 15 años, como en el de 9 a 12 años en zona rural. Asimismo, se destaca la reducción de 23% en el Índice de Inseguridad Alimentaria para los hogares en zona rural. Desde un ámbito cualitativo, se ha mejorado en el conocimiento acerca de la nutrición, su importancia, y cómo lograrla mediante prácticas cotidianas. Sin embargo, persisten ideas que asocian el hambre con la desnutrición, y se privilegia más el estar “*lleno y gordo*” que el estar “*bien alimentado y flaco*”.

En suma, se destaca que el Programa funciona y tiene impacto sobre la capacidad de pago. El proceso de rediseño considera todas las evaluaciones de impacto que se han realizado en diez años del Programa. La razón del rediseño responde a que el Programa no ha sufrido modificaciones sustanciales, mientras que el panorama de la pobreza en Colombia se ha ido modificando, y utiliza las recomendaciones de las evaluaciones para acelerar los impactos positivos encontrados.

- **El diagnóstico de la pobreza en Colombia**

Gráfico 4. Pobreza Multidimensional en Colombia



Fuente: DNP-SPSCV.

En los últimos diez años la pobreza y la pobreza extrema han disminuido. Por su parte, si se observa el Índice de Pobreza Multidimensional, que considera cinco dimensiones de calidad de vida (educación, salud, trabajo, vivienda, y niñez y juventud), la pobreza pasa de un 60% en 1997 a un 29,4% en 2011. Esto demuestra que la pobreza multidimensional disminuye de manera más contundente en los últimos diez años por la vía de la política social que en relación a la pobreza por ingresos, que, aunque también disminuye, lo ha hecho a un menor ritmo que la pobreza multidimensional.

Hay dos elementos que identifican el perfil geográfico de la pobreza en Colombia: la gran brecha existente en las zonas urbanas y rurales; y la relación centro-periferia, donde se observa que el centro se encuentra en mejores condiciones que la periferia.

Por último, si bien es cierto que en Colombia la pobreza disminuye, y la clase media aumenta, este ritmo es menor comparado al de otros países de América Latina.

Por lo tanto, la pregunta en este contexto colombiano, es cómo hacer para acelerar el proceso de reducción de la pobreza, de formación de clase media y reducción de desigualdad mediante el cierre de la brecha urbano-rural con un programa de transferencias condicionadas.

- **Definición del Programa**

Con el rediseño, el Programa, a través de una transferencia monetaria condicionada, busca impactos en cinco componentes (I) reducir la pobreza por ingresos y aliviar la

capacidad de pago mediante un complemento al ingreso de las familias, (ii) mejorar la salud y nutrición de los niños de 0 a 7 años (iii), aumentar el capital humano mediante la educación a todos los niños en edad escolar (iv) y un impacto en el bienestar comunitario gracias a encuentros de los beneficiarios y organizaciones. El rediseño incluye un incremento de las condicionalidades y una diferenciación de los incentivos, como, por ejemplo, de acuerdo al año escolar.

También se incluyó un quinto componente, “Jóvenes en Acción”, dirigido a acelerar la formación de la clase media. Dicho componente busca incentivar el estudio en educación técnica y tecnológica, y su propósito lo constituye el establecer un enganche entre la educación básica, media y superior, para que posterior al grado 11 los jóvenes no caigan en la inactividad o trabajos precarios.

Además de lo anterior, se consideran una serie de estrategias prioritarias relacionadas con diversos aspectos de la política social las cuales se van a evaluar mediante unos pilotos en el 2013 para identificar el impacto mediante transferencias monetarias condicionadas

El programa, mediante una focalización geográfica, define 4 grupos de intervención:

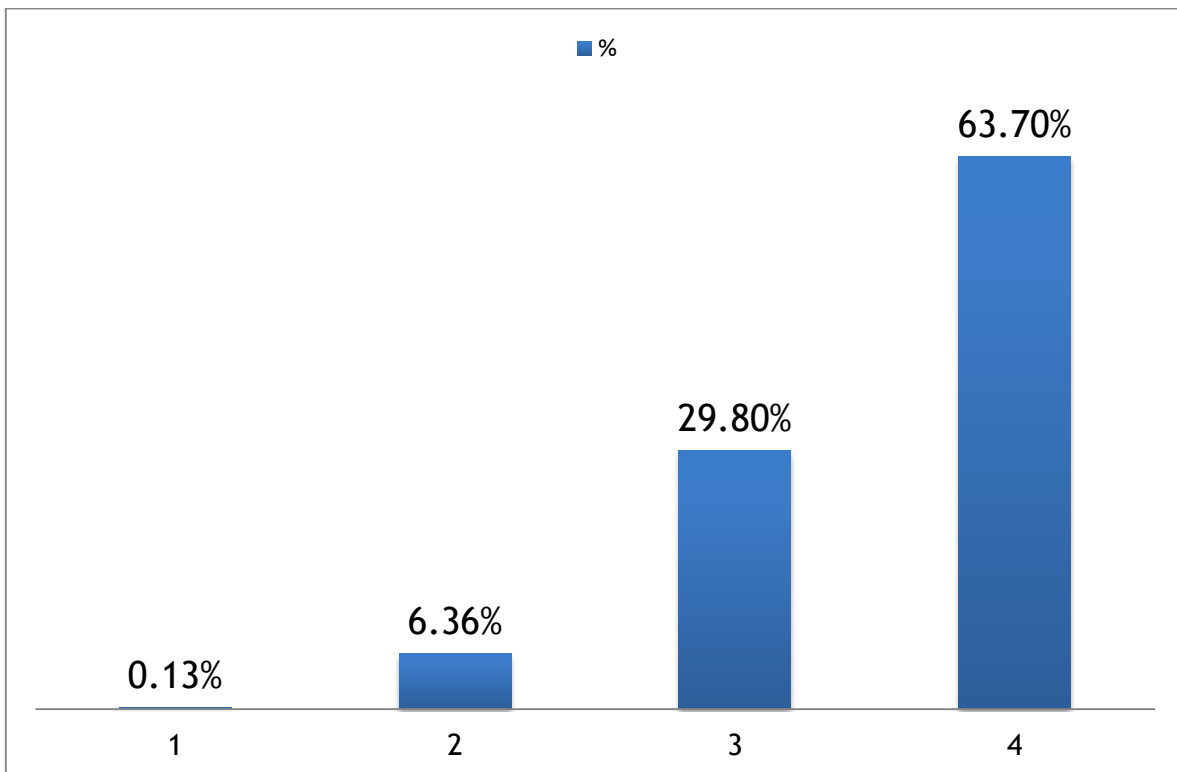
- Grupo 1: Representado por la ciudad de Bogotá.
- Grupo 2: Representado por las siguientes grandes ciudades capitales: Cúcuta, Ibagué, Cali, Barranquilla, Cartagena, Montería, Pasto, Pereira, Villavicencio, Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Neiva, Santa Marta, Armenia, Sincelejo, San Andrés, Medellín, Bucaramanga, Manizales.
- Grupo 3: Compuesto por municipios con pobreza multidimensional inferior al 70%.
- Grupo 4: Compuesto por municipios con incidencia de la pobreza multidimensional del 70% o superior. Este grupo es el más pobre y el que posee más componentes orientados a la ruralidad.

En relación al monto que paga el programa, éste disminuyó en un 5% para el grupo 1; y aumentó en un 5%, 16% y 32% para el caso de los grupos 2, 3 y 4 respectivamente. Esto se traduce en un complemento al ingreso mayor para las familias que viven en municipios más pobres, las cuales son en su mayoría rurales. Con esto, se pretende lograr una mayor progresividad y eficiencia del gasto en términos de las necesidades de cada grupo, buscando así reducir la desigualdad.

El ingreso per cápita de Bogotá (Grupo 1) es cuatro veces más que el ingreso de los municipios del grupo 4, lo que lleva al cuestionamiento respecto de si entregar más recursos a los municipios pobres o a las grandes ciudades, dado el costo de la vida. Se ha decidido, en este sentido, beneficiar de forma progresiva a los municipios más pobres y con mayor ruralidad, ya que está demostrado que las transferencias condicionadas tienen mayor impacto en las zonas rurales que en las grandes ciudades, y además porque en estas últimas existen otras fuentes de ingreso complementario a las cuales las personas pueden acceder.

Bajo este mismo análisis, el programa aumenta su cobertura, se vuelve más rural y orientado a los municipios más pobres. La cobertura rural del programa aumenta en un 70% pasando de 72.775 a 1.238.824 familias beneficiarias, concentradas en grupo 4.

Gráfico 5. Distribución de familias rurales por grupos de municipio del programa Más Familias en Acción.



Fuente: DPS.

Finalmente, en aras de maximizar el impacto en seguridad alimentaria y nutricional se destaca el diseño de un programa piloto para promover mejores prácticas en lo que respecta a calidad de la nutrición, con el objetivo de “mejorar la calidad de la nutrición en familias con niños entre 0 y 7 años a través de acciones articuladas con la Política de Primera Infancia y del desarrollo de contenidos”. Para ello, se prevé llevar a cabo dos intervenciones:

1. La vinculación del programa Más Familias en Acción a la Política de Primera Infancia a través de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), para potenciar los efectos en la formación de capital humano.

Los CDI garantizan que los niños:

- Reciban el 70% de sus requerimientos nutricionales
 - Se les realicen controles de talla y peso
 - Se les revise el estado de vacunación
 - Se les provea cuidado y estimulación
 - Se involucren a los padres en su desarrollo
2. La implementación de contenidos que promuevan la adopción de hábitos alimentarios saludables con el objeto de promover el uso adecuado del incentivo de salud y nutrición, fomentando la adopción de hábitos alimentarios y estilo de vida saludable y contribuyendo a la mejora del estado nutricional de las familias con niños entre 0 y 7 años.

Los objetivos específicos de esta intervención son:

- Trabajar con las familias el propósito del incentivo de salud y nutrición
- Formar en hábitos alimentarios y estilo de vida saludable con énfasis en primera infancia
- Incentivar alternativas para el acceso a alimentos
- Aprovechar los recursos locales y las prácticas alimentarias ancestrales para fortalecer la nutrición familiar y la cultura alimentaria.

Asimismo, las acciones que considera esta intervención son:

- Desarrollo de módulos de capacitación
- Creación de equipos multidisciplinarios que capacitarán a las madres líderes y a los cogestores de UNIDOS
- Entrega de materiales para capacitación en cascada
- Envío de mensajes de texto con información que refuerce los contenidos de la capacitación

- Talleres con los niños que complementen la capacitación de las madres

Programa Mi Bono Seguro - Alma Cordero, Asesora del Vicedespacho de Protección Social, Ministerio de Desarrollo Social, Guatemala.

[Ver presentación](#)

Guatemala es uno de los países más desiguales de América Latina. De cada 10 familias, 6 viven en condición de pobreza. La desigualdad genera pobreza, en especial en zonas rurales, y una de las consecuencias directas de dicha pobreza rural es la desnutrición. Actualmente la desnutrición es el obstáculo más importante que Guatemala enfrenta. Es en este contexto que el Gobierno de Guatemala ha definido tres marcos de acción para enfrentar a la pobreza: 1) el legal, 2) el institucional y 3) el de políticas públicas.

Dentro del orden legal se han sancionado un conjunto de leyes, destacándose la Ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Dentro del orden institucional se destaca la creación de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Comisión de Seguridad Alimentaria del Congreso de la República y el Ministerio de Desarrollo Social.

Finalmente, en lo que respecta al orden de las políticas públicas, se interviene en ámbitos relativos a seguridad alimentaria y nutricional, desarrollo social, desarrollo rural integral y fortalecimiento de la economía campesina, entre otros.

Los programas sociales tienen 6 meses de funcionamiento desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social, y tienen como finalidad el ejercicio de los derechos, la promoción de oportunidades y el desarrollo de capacidades.

El Programa Mi Bono Seguro está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social a través del Viceministerio de Protección Social. Representa un instrumento de transferencia monetaria condicionada que busca apoyar la articulación de las políticas sociales de salud, nutrición y educación que conlleven a la mejora de las condiciones de vida de la población por medio de la inversión en capital humano, aliviando la pobreza monetaria de los destinatarios en el corto plazo y permitiendo mejorar sus vidas en forma positiva y duradera.

El Programa busca reducir en 10% la desnutrición crónica en 166 municipios priorizados. De acuerdo con el Pacto Hambre Cero los municipios seleccionados son aquellos que presentan la problemática más grave en retardo de talla (muy alta y alta prevalencia), según el Tercer Censo Nacional de Tallas Escolares. Además, busca prevenir y reducir la mortalidad en la niñez menor de 5 años relacionada con la desnutrición aguda, y reducir el fracaso escolar a través de la formación de las madres en estimulación temprana y educación inicial.

El Programa posee tres objetivos:

1. Contribuir a aliviar la pobreza monetaria de poblaciones excluidas, en el corto plazo.
2. Coadyuvar en la mejora del estado de salud y nutrición de las familias con niños entre 0 y 6 años, así como de mujeres en período de gestación, púerperas y lactantes.

3. Promover el incremento de los niveles de asistencia y permanencia escolar en el nivel primario de niños de 6 a 15 años.

▪ **Fases del Programa:**

1. Focalización:

En esta fase se identifican aquellos municipios de acuerdo a indicadores de pobreza y prevalencia de desnutrición crónica. El Programa brinda un apoyo económico condicionado a las familias que cuenten dentro de su estructura familiar con: mujeres embarazadas, mujeres puérperas y en período de lactancia, niños entre 0 y menores de 6 años (Salud) y niños entre 6 y 15 años (Educación).

Las actividades previstas en esta etapa son la elaboración del Mapa Nacional de Pobreza, el Sistema Nacional de Focalización de los Hogares a Nivel Nacional y el Sistema Nacional de Evaluación y Monitoreo.

2. Incorporación:

El objetivo de esta etapa es incluir familias en situación de pobreza, además de obtener el índice de pobreza de las familias considerando las características socioeconómicas obtenidas a través de la información censal proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas. Con esto, se seleccionan las familias que serán incorporadas al Programa mediante la aplicación de criterios de elegibilidad y su validación, para finalmente inscribir a las familias seleccionadas a través de la firma del documento de Declaración de Aceptación de Ingreso al Programa.

3. Seguimiento de Corresponsabilidades:

En esta fase se pretende comprobar sistemáticamente el cumplimiento de corresponsabilidades por parte de las familias destinatarias a través de documentos de certificación de los sectores de salud y educación. Asimismo, y relacionado con lo anterior, esta fase contempla mantener actualizado el padrón de familias destinatarias y la generación de la planilla de las corresponsabilidades para la emisión de la planilla correspondiente a las familias usuarias.

4. Transferencia Monetaria (entrega de bonos):

Posterior a la inscripción al Programa, comienza la apertura de cuentas de ahorro a todas las titulares, para que de esta forma puedan tener disponible el dinero del bono en sus cuentas luego de haber cumplido las corresponsabilidades.

El proceso, realizado a través de los bancos, tiene una serie de ventajas relacionadas con la seguridad en el resguardo de los recursos, la identificación única del o la titular de la cuenta de ahorro/beneficiaria, el contar con registros inmediatos de los desembolsos realizados por el Programa a cada una de las beneficiarias, y la facilitación a las beneficiarias de estar sujetas de crédito, lo que permitirá la implementación de proyectos productivos.

5. Egreso: depuración, exclusión y graduación:

Relacionado al momento en que una persona o familia sale del padrón, bajo las formas de depuración, exclusión o graduación.

▪ **Actores principales del Programa**

Las destinatarias representan los usuarios principales. Sin embargo, existen otros actores que se constituyen como los gestores del programa, estos son: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); el Gobierno Municipal; los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES); la Red de Protección Social (Madres Guía), que facilita la identificación de las beneficiarias; y los bancos, quienes hacen la entrega de los bonos.

▪ **Cobertura**

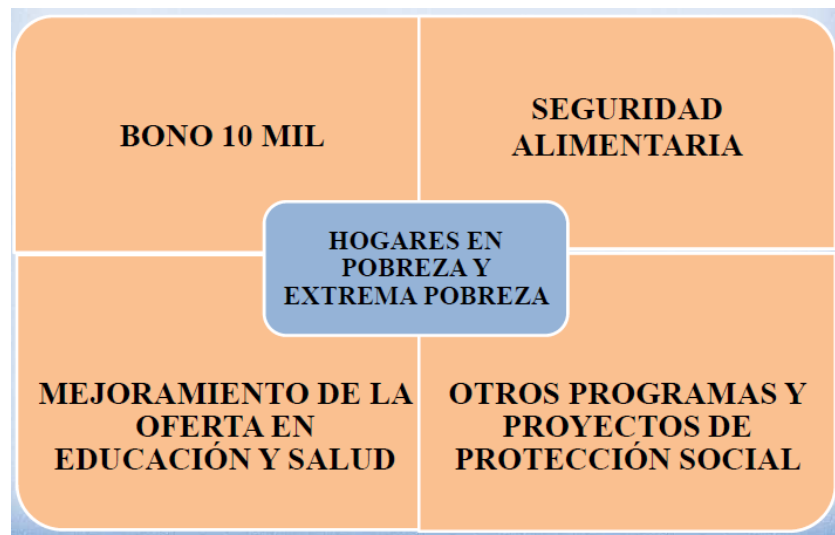
En el año 2012, la cobertura del Programa cubrió un total de 757.765 familias, en 22 Departamentos, y 307 Municipios.

Programa Bono 10.000 – Dalila Pinel, Coordinadora Programa Bono 10.000, Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, Honduras.

[Ver presentación](#)

El Programa Bono 10.000 corresponde a un programa social del Gobierno, cuyo propósito es apoyar a las familias en pobreza y extrema pobreza, para que mediante una transferencia condicionada de dinero en efectivo, puedan tener mayor acceso a la educación y a la salud, y de esta manera eventualmente salir de su situación de pobreza.

Esquema 3. Red de protección social en Honduras



Fuente: Presentación de la expositora

El Programa es relativamente nuevo, tiene dos años y medio de haberse iniciado, período en el cual, los primeros meses correspondieron, en su mayoría, a labores destinadas al diseño de manuales y otros aspectos institucionales.

El objetivo del Programa se relaciona con “contribuir a la ruptura del ciclo inter-generacional de la pobreza mediante la generación del capital humano a través del desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición, de las familias en extrema pobreza y pobreza, mediante la entrega de transferencias monetarias condicionadas a cumplir con corresponsabilidades, en salud y educación”.

El Programa Bono 10.000 representa la columna vertebral de los bonos no contributivos del Gobierno. Su diseño considera ciertos principios básicos en el marco de la Visión País y el Plan de Gobierno. Dichos principios dicen relación con: igualdad, solidaridad y equidad, equidad de género, progresividad en la intervención, integralidad de acciones, participación ciudadana y monitoreo y evaluación. Además de esto, el diseño del marco institucional comprende 3 niveles de conducción: el político, el técnico y el de ejecución. Cada uno de estos considera determinadas instancias de coordinación ejecutadas a través de instituciones específicas.

Esquema 4. Principios básicos de la Visión País



Fuente: Presentación de la expositora

▪ Estrategia de focalización:

Para la selección de los potenciales destinatarios, el programa articula dos ámbitos de focalización:

1. **Focalización geográfica:** Se seleccionan las zonas de intervención a través de la determinación de cuáles departamentos o municipios están en pobreza extrema.
2. **Focalización individual:** Se utilizan herramientas de selección en los diferentes barrios y/o colonias. El objetivo de este tipo de focalización es conocer las variables de pobreza para llegar a contar con un Registro Único de Beneficiarios que constituirá la base de datos a través de la cual se den los beneficios sociales del Gobierno.

La selección de los beneficiarios del Programa se realiza, primero, priorizando los hogares ubicados en comunidades, aldeas, caseríos, barrios y colonias, con el mayor porcentaje de hogares en pobreza extrema; luego de esto, se aplica una encuesta de características socio-económicas para determinar el nivel de pobreza de dichos hogares. Posteriormente se escogen los hogares más pobres y se incorporan a la base de datos de beneficiarios. Finalmente se verifica la acertada selección de los hogares seleccionados por medio de una instancia local denominada Comité Escolar Comunitario (CEC).

▪ Logros del Programa

Estudios muestran que el Bono 10 mil es la inversión social mejor focalizada en los sectores más pobres y vulnerables. De la totalidad de la población atendida, el 84.3% de los beneficiarios se encuentra por debajo de la canasta básica alimentaria.

En términos de su operación, el programa cuenta con un reglamento operativo legalmente aprobado y su respectivo manual de operaciones. Además cuenta con una instancia coordinadora con una visión sistémica: el Comité Técnico Intersectorial.

Entre otros logros, se destaca la forma en que el programa realiza las transferencias, entregándolas directamente a las familias mediante banca móvil y ventanilla, proceso que además cuenta con una auditoría externa permanente en el ciclo de entrega de dichas transferencias. Además, es pertinente mencionar que el programa cuenta con una línea de base para la evaluación de impacto, un Sistema de Quejas y Denuncias y una página web.

▪ **Desafíos del Programa:**

Dentro de los desafíos se destacan algunos relativos a la mejora de los procesos del programa, además de otros que se relacionan con aspectos estructurales o de diseño.

En el ámbito de los procesos, se propone como desafío el reducir errores de inclusión y exclusión; la necesidad de fortalecer y utilizar el Registro Único de Beneficiarios (SDS) y garantizar la tarjeta de identificación a los beneficiarios; la verificación de corresponsabilidades; y el diversificar los mecanismos de entrega de transferencias.

Desde un ámbito más general, se pueden mencionar como desafíos: la redefinición de los roles y el asumir responsabilidades entre las instituciones estatales involucradas, el fortalecimiento de las cadenas operativas del programa, la necesidad de garantizar acceso efectivo para cerrar las brechas históricas de desarrollo humano en el país, la estabilización del ciclo operativo de las transferencias monetarias condicionadas, y el Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Como conclusión, el Bono 10.000 representa el principal pilar de la protección social no contributiva en el país. En este sentido se han definido tres grandes retos: 1) Contar con un acceso efectivo a los servicios de educación y salud realizando una inversión en la oferta para cerrar brechas de los más pobres, 2) La verificación de corresponsabilidades en salud y educación, y 3) Estabilizar el ciclo operativo para transferencias bimestrales.

Dado lo anterior, representa un desafío especial la protección de la continuidad del Programa, a través de la consolidación de los procedimientos técnicos operativos como prioridad frente a la posibilidad de pensar en la expansión del Programa, sobre todo en el período que representa el último año de gobierno. Además de esto, velar por el fortalecimiento de su institucionalidad mediante una Ley y no mediante un Decreto Ejecutivo, todo esto junto con asegurar la sostenibilidad financiera del Programa y su resiliencia a los ciclos políticos.

Programas sociales de ayuda a los más vulnerables – Oswaldo Molina, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Perú.

[Ver presentación](#)

La inclusión social se define como la situación en la que todos los ciudadanos y ciudadanas en todo el territorio nacional puedan ejercer sus derechos, acceder a servicios públicos de calidad y tener la capacidad de aprovechar las oportunidades que abre el crecimiento económico.

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS) fue creado hace un año, y posee como objetivo el reducir las brechas en ámbitos como la desnutrición crónica infantil, la asistencia escolar, el acceso a servicios y la pobreza extrema; sobre todo, considerando que las brechas reflejan que los principales problemas están en la ruralidad y en características relacionadas con la etnicidad.

Para lograr reducir las brechas, el Ministerio considera un conjunto de metas de política social al año 2016, que consideran, por un lado, resultados a nivel de la población nacional; y por otro lado, considerando que los promedios no reflejan necesariamente una realidad particular, se trabaja con una población en proceso de inclusión, sobre la cual se establecen metas y resultados específicos. En los dos casos se considera una línea base correspondiente al año 2010.

La política de inclusión del Ministerio avanza desde acciones en el marco de la subsistencia hasta el emprendimiento. Entiende las políticas dentro de un ciclo de vida y una continuidad, mediante un proceso en el cual se generan programas que provean de oportunidades económicas que permitan egresar de condiciones específicas de dificultad.

El MIDIS trabaja en articular la política social a resultados prioritarios, según ciclo de vida, y considera, en el corto plazo, elementos referidos a alivio temporal como las transferencias y programas de subsistencia; en el mediano plazo, la generación de oportunidades económicas, y finalmente, en el largo plazo, la generación de oportunidades para la siguiente generación, específicamente en ámbitos de salud, educación y nutrición.

Esquema 5. Política de Inclusión del MIDIS



Fuente: Presentación del expositor

▪ Programas Sociales

El MIDIS ha rediseñado y reestructurado los cinco programas que están bajo su administración de acuerdo a la evidencia disponible y evaluaciones rigurosas. Estos programas buscan lograr resultados concretos, enfocados principalmente en las necesidades de la población más excluida. Asimismo, los programas deben trabajar de manera coordinada, mejorando sus procesos y su estructura organizacional.

1. Cuna Más: Cuidado Integral para los niños

El Programa Cuna Más, que se encuentra en su etapa piloto, posee dos componentes principales. El primero de ellos se relaciona con la creación de Centros de Cuidado Diurno, ubicados en áreas urbanas y destinados a niños pobres. El otro componente corresponde a un Servicio de Acompañamiento a Familias, que consiste en una consejería familiar para el cuidado de niños en áreas rurales. Se contempla la realización de visitas semanales al hogar y sesiones grupales de socialización e inter-aprendizaje con madres gestantes, niñas y niños menores de 36 meses de edad y sus familias.

2. Qali Warma: el nuevo programa de alimentación escolar

El Programa, de focalización urbana y rural, posee como objetivo la provisión del servicio alimentario todos los días del año escolar (considerando dietas relacionadas con el patrimonio cultural regional que guarden relación con la oferta local) para: 1) mejorar la atención en clase, asistencia y permanencia; y 2) promover mejores hábitos de alimentación.

Qali Warma es un programa universal, y posee como población objetivo a niños y niñas de instituciones educativas públicas de niveles inicial y primaria. Se considera una

ampliación de cobertura progresiva, en la cual se toma como criterio de priorización el nivel de pobreza.

Los elementos clave que rigen el Programa son: calidad; diversificación (en relación al patrimonio alimentario regional); y corresponsabilidad, debido a que se consideran actores de la comunidad educativa, la sociedad civil y los Gobiernos Locales.

3. Programa Juntos

Corresponde a un programa de transferencias monetarias condicionadas, cuyo propósito es incrementar el acceso a servicios de salud-nutrición y educación de la población objetivo, la que es fundamentalmente rural, y representada por gestantes, niñas, niños y adolescentes hasta los 19 años de hogares en condición de pobreza.

La finalidad del programa es contribuir a romper la transmisión inter generacional de la pobreza, para ello se entrega un incentivo monetario bimestral de S/.200 (aprox. US\$75.00) a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza que hayan cumplido con sus corresponsabilidades de utilización de los servicios de salud-nutrición y educación. Este pago se hace a través del Banco de la Nación, y en áreas rurales a través del transporte de dinero.

4. FONCODES (Programa HAKU WIÑAY)

Corresponde a una intervención principalmente en ámbitos donde opera el programa Juntos, focalizando en hogares rurales que conducen sistemas de producción familiar de subsistencia y que habitan en territorios de extrema pobreza.

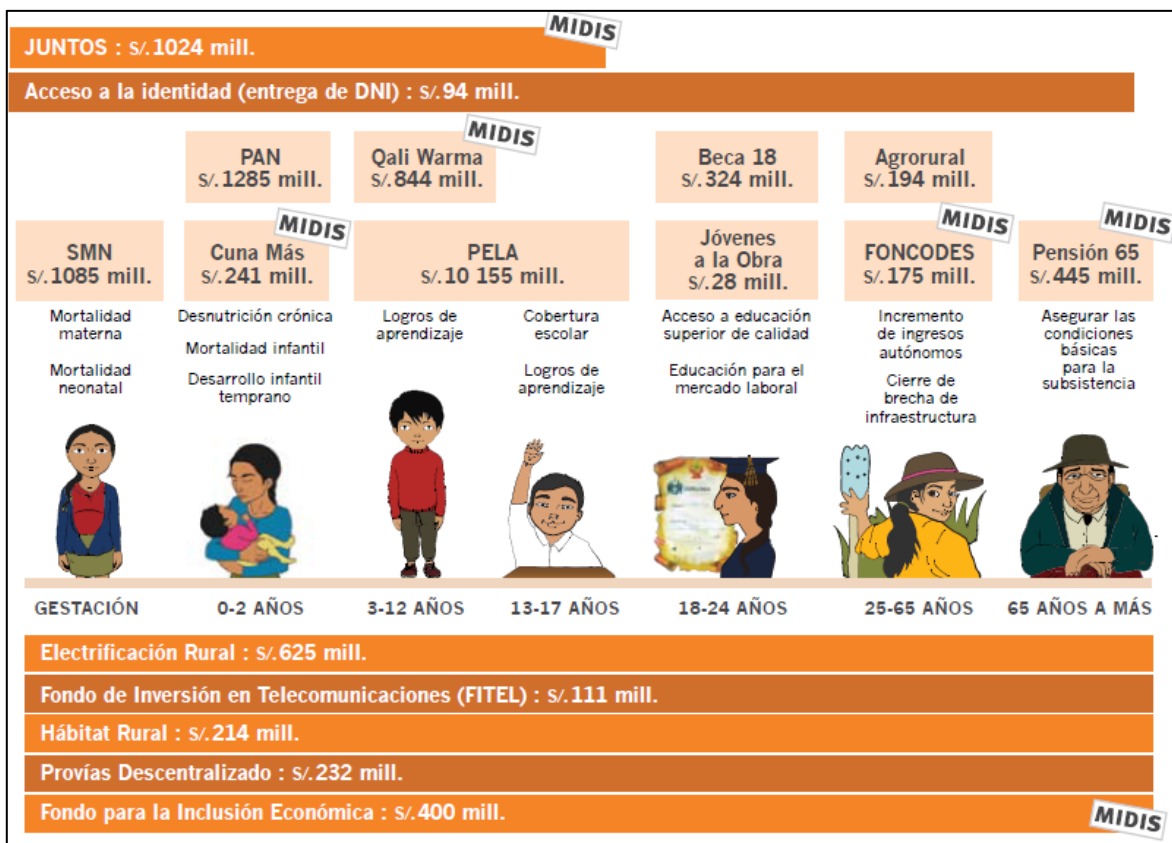
El objetivo del Programa está representado por el desarrollo de capacidades productivas y de gestión de emprendimientos en hogares de extrema pobreza, y su finalidad es la diversificación de sus fuentes de ingresos y la contribución a la seguridad alimentaria. En particular, se busca fortalecer los sistemas de producción familiar (dotación de activos productivos y asistencia técnica para innovaciones tecnológicas) y la gestión de los emprendimientos.

5. Pensión 65 (Pensión no Contributiva)

Corresponde a una pensión no contributiva cuyo objetivo es dotar de un ingreso periódico que atenúe la vulnerabilidad social de las personas adultas mayores a partir de 65 años en condición de extrema pobreza, con la finalidad de mejorar su calidad de vida. Esto se justifica por el hecho que existe una baja cobertura del Sistema de Pensiones Contributivas, considerando que un 25% de la población adulta mayor cuenta con una pensión y en zonas rurales alrededor de un 5%, lo que contrasta con el 60% de promedio de América Latina y el Caribe.

La intervención consiste en la entrega bimensual de subvención económica de S/. 125.00 (aprox. US\$ 48.00). Además, se promueve el acceso a servicios sociales, especialmente de salud y actividades de reinserción en la vida comunitaria y familiar.

Esquema 6. Oferta de la política de protección social del Perú (MIDIS y otras instituciones)



Fuente: Presentación del expositor

Existe además una nueva iniciativa que está relacionada con la función del Ministerio de liderar la política social en el Perú y generar articulaciones intersectoriales, hecho que también está vinculado con el ámbito rural. La iniciativa se relaciona con la idea de dotar a las familias de las zonas más vulnerables de infraestructura básica que les permita aumentar sus oportunidades económicas y que de alguna manera aumenten su productividad. Esto es interesante porque existe una clara evidencia que el aumento de infraestructura genera mayores ingresos económicos, pero también el brindar la infraestructura de manera complementaria y conjunta a través de una buena coordinación genera una mejora de los ingresos.

Finalmente se logró para el año 2013 que se otorgaran 600 millones de nuevos soles para el Fondo de Inclusión Económica para las Zonas Rurales, el que será administrado por el Ministerio del Trabajo e Inclusión Social, y que buscará generar incentivos entre los diferentes organismos para que focalicen sus intervenciones en las áreas seleccionadas correspondientes a la zona de la sierra sur.

C) MESA DE PONENCIAS: PROTECCIÓN Y EMPLEO DECENTE EN EL ÁMBITO RURAL

El Nuevo Estatuto Laboral del Peón Rural, Ley 26.727 – Alejandro Senyk, Coordinador Comisión Nacional de Trabajo Agrícola, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina.

[Ver presentación](#) | [Ver Ley](#)

Argentina cuenta con una nueva Ley de Trabajo Agrario que se llama “Régimen de Trabajo Agrario”, aplicable a todos los trabajadores agrarios que se desempeñen en todo el territorio nacional. La ley es una ley de avanzada, y desde el punto de vista formal, en lo que respecta a la consagración de derechos, se puede decir que el trabajador agrario es el trabajador más protegido del país.

Históricamente el trabajo agrario en Argentina se caracterizó por la precariedad de sus regulaciones, pese a ser un país primigeniamente agrario. Las primeras regulaciones fueron de índole privada, bajo la forma de los Códigos de Estancias, donde el patrón regulaba para sus peones aspectos como el salario y los horarios, entre otros. Luego, estos Códigos de Estancias se convirtieron en Códigos Rurales Provinciales, dado a que muchos de los estancieros ligados a la oligarquía fueron luego gobernadores, y también porque muchas de las estancias tenían extensión provincial, por lo que al constituirse las provincias se trasladó el Código de Estancias y se consagró normativamente. Esta regulación sigue hasta el año 1944, momento en el que se sanciona el Estatuto del Peón de Campo, que fue el primer estatuto orgánico que estableció derechos y obligaciones para las partes. Este estatuto era aplicable solamente a los trabajadores permanentes, quedando desprotegidos los trabajadores temporarios, los que recién tienen una regulación propia el año 1947.

En el año 1974 los trabajadores agrarios logran que se les incorpore a la normativa del Régimen General de Trabajo, sin embargo, el hecho no se tradujo en grandes ventajas debido al comienzo del régimen de dictadura a partir de 1976. En el año 1980 se sanciona la Ley de Facto N° 22.248, que establece el Régimen Nacional de Trabajo Agrario que excluyó a los trabajadores agrarios de la Ley General de Trabajo y sancionó un régimen estatutario nuevo totalmente precarizante. Es decir, en el año 1980 se retrocedió con respecto a los derechos que tenían consagrados los trabajadores agrarios. Esta regulación tiene vigencia hasta el año 2010, momento en que se aprueba el proyecto de ley “Régimen de Trabajo Agrario”, la que constituye la actual Ley de Trabajo Agrario, al cual deben someterse todas las relaciones laborales que se desarrollan en el sector agrario.

▪ Disposiciones generales “Régimen de Trabajo Agrario”

El Régimen de Trabajo Agrario rige el contrato de trabajo agrario y los derechos y obligaciones de las partes, aún cuando se hubiere celebrado fuera del país, siempre que se ejecutare en el territorio nacional.

El concepto de actividad agraria que contempla la Ley se relaciona con toda aquella actividad dirigida a la obtención de frutos o productos primarios a través de la realización de tareas pecuarias, agrícolas, forestales, hortícolas, avícolas, apícolas u otras

semejantes, siempre que éstos no hayan sido sometidos a ningún tipo de proceso industrial, en tanto se desarrollen en ámbitos rurales.

Por su parte, se entiende como ámbito rural a aquél que no tiene asentamiento edilicio intensivo, ni está efectivamente dividido en manzanas, solares o lotes destinados preferentemente a residencia y en el que no se desarrollan, en forma predominante, actividades vinculadas a la industria, el comercio, los servicios y la administración pública. Las actividades que contempla este ámbito rural, siempre que no se realicen en establecimientos industriales y aun cuando se desarrollen en centros urbanos, son las siguientes:

1. La manipulación y el almacenamiento de cereales, oleaginosos, legumbres, hortalizas, semillas u otros frutos o productos agrarios;
2. Las que se prestaren en ferias y remates de hacienda; y
3. El empaque de frutos y productos agrarios propios.

La ley refuerza mecanismos de solidaridad en lo que respecta al trabajo agrario, atacando la subcontratación y haciendo responsable siempre al dueño del campo de cualquier trabajador que desarrolla tareas en su establecimiento aunque no esté contratado directamente con él. El trabajo agrario es entendido, según la Ley siempre cuando una persona física se obligue a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios en el ámbito rural, mediante el pago de una remuneración en favor de otra y bajo su dependencia, persiguiera ésta o no fines de lucro, para la realización de tareas propias de la actividad agraria en cualquiera de sus especializaciones, tales como la agrícola, pecuaria, forestal, avícola, apícola y hortícola.

En relación a las modalidades contractuales, la Ley considera tres tipos:

1. *Trabajador temporario*. Para aquel trabajador que realiza trabajos eventuales u ocasionales.
2. *Trabajador permanente*. Que es contratado para realizar tareas intrínsecas y permanentes en algún establecimiento agropecuario.
3. *Contrato permanente de prestación discontinua*. Corresponde a una figura nueva, y se relaciona con aquellos casos en que un trabajador temporario es contratado consecutivamente por un mismo empleador para realizar tareas de carácter cíclico, momento el cual adquiere la condición de permanente.

Las remuneraciones mínimas son fijadas por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA), las que no pueden ser inferiores al salario mínimo vital y móvil vigente y son determinadas por mes, por día y por hora.

De la misma manera, se determinan las bonificaciones por capacitación, las que corresponden a los trabajadores que hayan completado cursos dictados en instituciones educacionales oficiales o privadas reconocidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y sean acreditados ante el empleador mediante certificado formal.

Las formas de determinación del salario son:

- Por tiempo o por rendimiento del trabajo, correspondiendo en todos los casos abonar al trabajador el sueldo anual complementario
- Mediante el convenio con el trabajador de otra forma de remuneración, respetando la mínima fijada
- Por rendimiento del trabajo, en estos casos el empleador está obligado a garantizar la dación de trabajo en cantidad adecuada

En lo relativo a las licencias, se destaca la creación de licencias especiales:

- Por nacimiento de hijo, dos días corridos
- Por matrimonio, diez días corridos
- Por fallecimiento del cónyuge o de la persona con la cual el o la trabajadora se encuentra vinculado en aparente matrimonio, de hijo o de padres, tres días corridos
- Por fallecimiento de hermano, un día
- Para rendir examen en la enseñanza media o universitaria, dos días corridos por examen, con un máximo de diez días por año calendario

En lo que respecta a la Seguridad Social, la ley considera los siguientes elementos:

- Beneficio jubilatorio, por el cual los trabajadores tienen derecho a la jubilación ordinaria con 57 años de edad, sin distinción de sexo, en tanto acrediten 25 años de servicios, con aportes.
- Cómputo de los años de servicios. Cuando el trabajador ha desempeñado tareas en el ámbito rural y alternadamente otras de cualquier naturaleza, se efectúa un prorrateo en función de los límites de edad y de servicios requeridos para cada clase de tareas o actividades.
- Se establece que la contribución patronal debe ser la que rige en el régimen común (Sistema Integrado Previsional Argentino), incrementada en un 2%.
- El empleador que contrate trabajadores temporarios y permanentes discontinuos, gozará por el término de 24 meses, de una reducción del 50% de sus contribuciones vigentes con destino al sistema de seguridad social.

Finalmente, se señala que la Ley no se ha constituido en una fuente de tensiones, sino que ha tenido buena evaluación de las partes, lo que hace eliminar ciertos prejuicios en relación a los procesos de legislación del mercado del trabajo. El principal desafío, por

tanto, es fortalecer la aplicación práctica de la nueva normativa, dada la heterogeneidad del trabajo agrario en Argentina.

Renta Dignidad: Política de Redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores – Federico Escobar, Economista de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, Estado Plurinacional de Bolivia.

[Ver presentación](#)

El Programa Renta Dignidad está basado en un enfoque de pilares que ha desarrollado el Banco Mundial. En este se establece que hay 5 pilares, el primero de ellos (Pilar Cero), de naturaleza no contributiva, lo representa la Renta Dignidad, cuyo objetivo principal es la redistribución de los ingresos con la particularidad de ser una pensión universal, es decir, lo reciben todas las personas mayores a 60 años no necesariamente pobres o que hayan estado en el sector informal.

En el contexto de las pensiones no contributivas como instrumento de seguridad económica en la vejez, el objetivo del Pilar Cero es “aliviar la pobreza, la suavización del consumo y la redistribución de la riqueza (permanente) a aquellos en peligro de pobreza durante la vejez”. Las razones sobre la cual se ha fundamentado la existencia de esta pensión no contributiva es que el mercado laboral boliviano es bastante informal, lo que conlleva una baja cobertura del sistema contributivo, dada la disminución de la relación entre cotizantes y población económicamente activa, por la reducción del aparato estatal y la privatización de muchas empresas, entre otras causas. Por lo tanto, existe una gran población que ha estado desprotegida de la seguridad social y el mercado formal. Bajo esta situación, se ha diseñado la pensión no contributiva, tomando como desafíos la sustentabilidad del dicho pilar y la definición de tres aspectos básicos: 1) el monto del beneficio, 2) los requisitos de elegibilidad (edad), y 3) los requisitos adicionales de ingreso (prueba de ingreso).

Bolivia representa el único país de América Latina que tiene una pensión no contributiva de carácter universal¹³. Sin embargo, a pesar de dicho carácter universal, existen dificultades en cuanto a aspectos operativos, relacionado al hecho que la Renta Dignidad puede no llegar a todas las personas, debido a que se requiere que éstas tengan documentos de identificación o estén inscritos en una base de datos.

La Renta Dignidad consiste en un pago que diferencia entre aquellas personas jubiladas y no jubiladas, entendiéndose que aquellas jubiladas reciben una renta contributiva. De este modo, el pago es de Bs 200 (US\$ 28) para no pensionados o rentistas, y de Bs 150 (US\$ 21,5) para pensionados. Actualmente, cerca de 809.000 personas reciben el monto anualmente, siendo las mujeres las que más reciben este monto. Es necesario considerar que las personas que reciben una pensión del sistema contributivo alcanzan el 16%, es decir, el resto de la población nunca pudo acceder a un sistema contributivo.

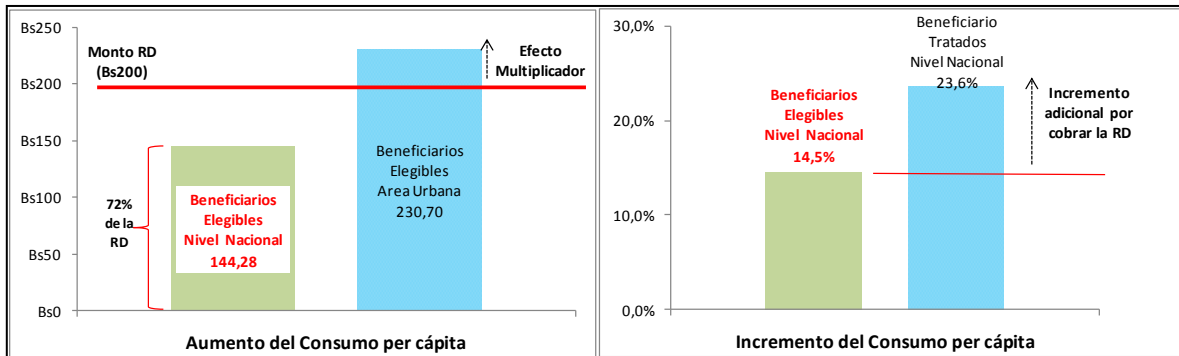
¹³ En contraposición a este carácter universal, se encuentra el enfoque de prueba de ingresos -utilizado por la mayoría de los países de la región-, en el cual la elegibilidad está sujeta a medición de recursos individuales o familiares.

En relación al impacto del programa, se destacan resultados en cuatro ámbitos:

1. Impacto en cuanto al consumo:

El grupo elegible muestra un consumo per cápita mayor en Bs 144 respecto al grupo contrafactual, valor que representa un 72% del valor de la Renta Dignidad. Este impacto representa un 14,5% de incremento en el consumo per cápita de los beneficiarios elegibles.

Gráfico 6. Impactos de Renta Dignidad sobre el consumo



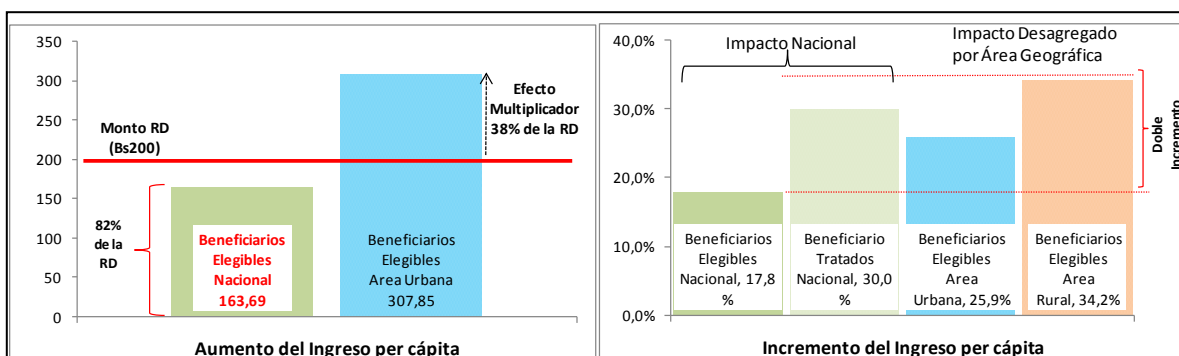
Fuente: Presentación del expositor

2. Impacto en el ingreso per cápita:

El grupo elegible presenta un ingreso per cápita mayor en Bs 163, equivalente a 82% del monto de la Renta Dignidad, generando un incremento de 17,8% respecto del grupo contrafactual. Además, a nivel urbano y rural se encuentran impactos estadísticamente significativos, que implican un incremento de 25,9% y 34,2% respectivamente.

Existen efectos multiplicadores tanto en el nivel de consumo como en el nivel de ingreso. Gran parte de las personas mayores de 60 años que reciben la Renta Dignidad, se encuentran dedicadas a algún negocio, destinando parte de ella en inversiones para su mejora.

Gráfico 7. Impactos de Renta Dignidad sobre el ingreso.

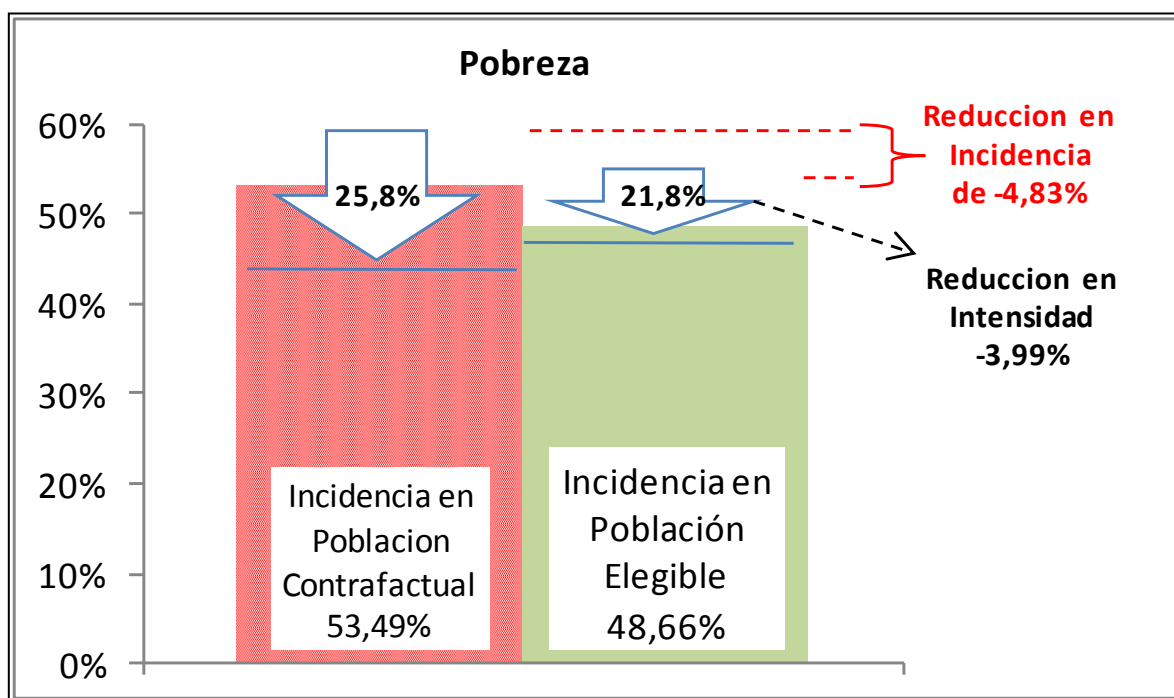


Fuente: Presentación del expositor

3. Impacto en pobreza por indicadores monetarios:

La pobreza medida en términos de indicadores monetarios, en el grupo contrafactual es de 53,49%, y disminuye a un 48,66% en el grupo elegible, lo que implica una disminución de 4,83%.

Gráfico 8. Impactos de Renta Dignidad en pobreza calculada con indicadores monetarios



Fuente: Presentación del expositor

4. Impacto en Pobreza Subjetiva:

Se ha incorporado un módulo de percepción del bienestar de las personas, el cual permite generar un indicador de pobreza subjetiva. Esto implica que a las personas se les ha preguntado cuánto necesita para vivir bien, y se ha comparado la mediana de ese resultado con lo que efectivamente cada persona recibe. Como resultado, la percepción de las personas sobre el impacto de la Renta Dignidad es mucho mayor que lo que se calcula por indicadores monetarios.

Política de Empleo y Seguridad Social para Trabajadores Rurales – Eduardo Pereyra, Director Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Uruguay.

[Ver presentación](#)

Los asalariados rurales en el Uruguay corresponden a un sector altamente rezagado. Recién en el año 2005 se reinstalan los Consejos de Salarios, hecho que constituye la primera instancia en la cual los asalariados rurales logran, por ejemplo, ámbitos de negociación colectiva. En el año 2009 se legisla la Ley de 8 horas para los trabajadores rurales. En el año 2011, en el marco del llamado Diálogo Nacional por el Empleo, se discuten los principales problemas que presenta el Uruguay en ámbitos como la insuficiencia de oferta en el sector empleo o productivo, entre otros temas. En esta instancia surgen además una serie de demandas por parte de los asalariados rurales, lo que obliga al Gobierno a reposicionar el tema del mercado del trabajo en el medio rural.

Dentro de las principales problemáticas identificadas en el mundo agrícola se encuentra el bajo nivel salarial, la pobreza y vulnerabilidad familiar; el desconocimiento de derechos y normas regulatorias; la exclusión de la Seguridad Social de una parte de los trabajadores zafrales; la incitación a la informalidad por parte del sistema para evitar la pérdida de beneficios; el desarraigo del medio por movilidad territorial; la pobreza vinculada esencialmente a productores familiares y asalariados rurales; la capacitación que no redunde en mejoras salariales (a diferencia del resto de trabajadores de la actividad privada); el incumplimiento de las 8 horas de jornada laboral; la existencia de menos oportunidades y menores salarios para mujeres; y la escasa o nula organización sindical, lo que se constituye como un determinante en la posibilidad de mejora de los distintos indicadores.

En relación a la situación actual del trabajo rural, existen 175.000 trabajadores rurales, lo que representa el 10,7% del total de trabajadores del país. Ha habido un crecimiento de éstos a partir del año 2006 observándose un nivel de informalidad del 34%, por encima de la media nacional representada por el 28%. Asimismo, existe una baja tasa de sindicalización en torno al 25%, lo que constituye una de las principales problemáticas, dado los efectos de la escasa organización sindical. En el año 2011, el porcentaje de trabajadores rurales que aportan a la seguridad social es inferior al porcentaje promedio de los ocupados (66,6% de los trabajadores rurales y 72,0% para el total de trabajadores). Los patrones y asalariados son los que más cotizan a la seguridad social, en tanto que el 95% de los cuentapropistas sin local no realiza aportes a la seguridad social. Por su parte, la contribución de las mujeres a la seguridad social es menor que la de los hombres (64,3% y 74,7% respectivamente).

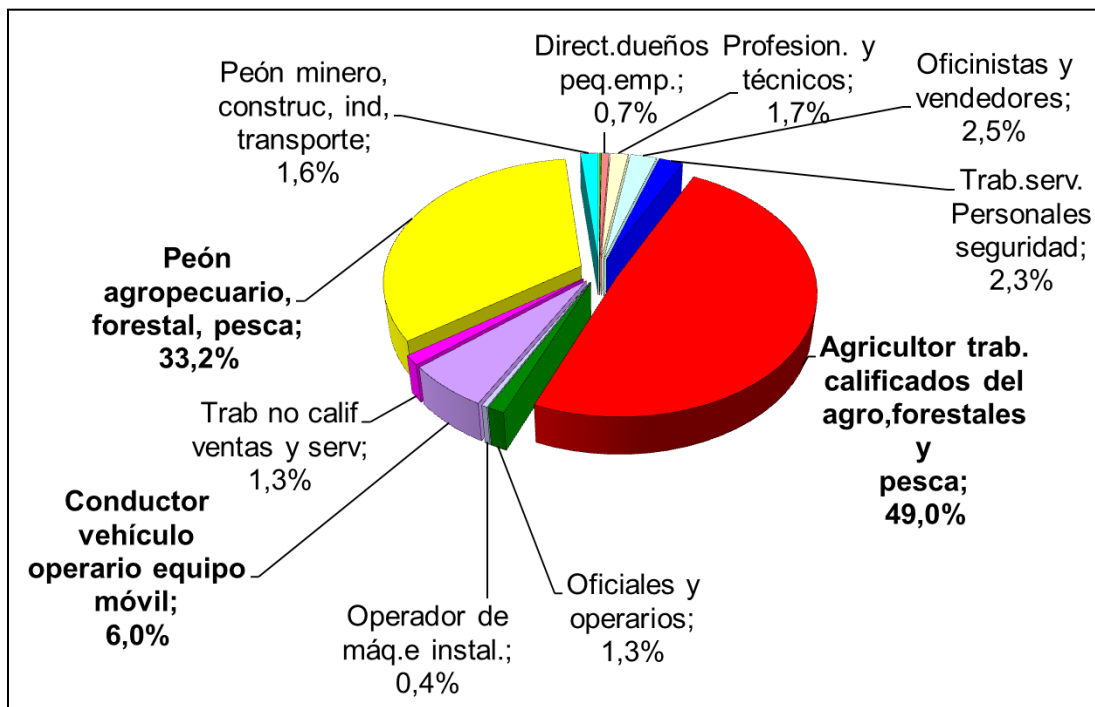
En materia de negociación colectiva, se crearon tres subgrupos para atender las problemáticas específicas del sector rural:

1. Ganadería, agricultura y actividades conexas. Agricultura de secano, tambos, plantaciones de azúcar, arroceras.
2. Granja. Viñedos, fruticultura, horticultura, floricultura, citrus, criaderos de aves, suinos, apicultura y otras actividades no incluidas en el grupo anterior.
3. Forestación (incluidos bosques, montes y turberas).

En ciertos sectores que poseen una mejor negociación se han logrado mejores ajustes salariales en relación a aquellos grupos que presentan una debilidad desde el punto de vista organizativo de sus sindicatos.

Observando las cifras de distribución por rama de actividad de trabajadores rurales y la evolución de los trabajadores rurales por sexo, se puede inferir que la actividad rural está fuertemente masculinizada, ya que los hombres representan casi 80% del total de trabajadores rurales. Sin embargo, se observa que en el año 2011 la caída del empleo masculino es de 8 mil puestos, en tanto la participación de las mujeres se incrementa en más de 2 mil puestos. Entre las mujeres, el 18% es miembro del hogar no remunerado, que trabaja en actividades no sólo del hogar, sino que relacionadas al campo tales como plantación, entre otras.

Gráfico 9. Distribución del trabajo rural por rama de actividad



Fuente: Observatorio del Mercado del Trabajo – MTSS.

A pesar de los avances, han surgido problemas relacionados con la necesidad de una mayor articulación de las políticas públicas y del rol del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. En este contexto, junto con el apoyo de organizaciones como FAO y OIT, se crea formalmente la Unidad de Empleo Rural, a través de una resolución ministerial, entendida como el *“ámbito asesor y de coordinación de las políticas laborales, de empleo y seguridad social dirigidas a los trabajadores rurales”*.

Los lineamientos estratégicos de la Unidad, con sus respectivos productos, corresponden a:

1. Elaboración de propuestas de políticas y normativa orientadas a la mejora de las condiciones de trabajo, la protección social, las relaciones laborales, la creación de empleo, la seguridad y salud laboral y, en general, al respeto de los derechos fundamentales en el trabajo de los asalariados rurales y otros pobladores rurales.

Dentro de los productos de este lineamiento se encuentra la recopilación de normativa e información estadística para el perfeccionamiento del Seguro de Desempleo para trabajadores rurales, la reducción de la informalidad y las irregularidades en las condiciones generales de trabajo en el sector rural, el impulso de la reglamentación de la ley de 8 horas, y la preparación de un proyecto de ley que establezca un nuevo Estatuto del Trabajador Rural.

2. Ampliación del acceso a los servicios prestados por el MTSS a asalariados rurales y otros trabajadores rurales mediante la articulación en el territorio de los mismos.

En esta línea, los productos se vinculan con el logro de un mayor conocimiento de derechos y obligaciones por parte de asalariados y empleadores rurales; una presencia, visibilidad y acceso de servicios del MTSS mejorada en zonas rurales o de residencia de trabajadores rurales; y el perfeccionamiento del funcionamiento de los Consejos de Salarios del sector rural.

3. Conformación de un sistema de información sobre el trabajo asalariado agropecuario y rural basado en una articulación de diferentes registros del MTSS e información secundaria externa, como base para la toma de decisiones en materia de política y mejora de la gestión de los servicios prestados.

En esta línea, se espera obtener como producto principal la mejora de los sistemas de información del Ministerio (Sistemas APIA, VENETUS y Plataforma Vía Trabajo).

Como conclusión, la creación de la Unidad de Empleo Rural del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social implica un compromiso político novedoso, que supone un viraje en el abordaje institucional de las problemáticas específicas del sector de los asalariados rurales. Este compromiso institucional se inserta en un marco más amplio, donde las políticas activas de empleo, la fuerte regulación laboral, y la institucionalización de la negociación salarial en un nivel macro ha devuelto el vigor al Ministerio de Trabajo y Seguridad social que había perdido durante la década del 90.

D) MESA DE PONENCIAS: INICIATIVAS REGIONALES EN FAVOR DE LA PROMOCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) – Francisco Pilotti, Director de la Oficina para la Promoción y Fortalecimiento de la Protección Social, Organización de los Estados Americanos

[Ver presentación](#)

La Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) se inauguró formalmente a fines de 2009. Tiene su origen en la V Cumbre de las Américas realizada en Trinidad y Tobago, en la cual surge un mandato expreso para la OEA a fin de crear un mecanismo para el intercambio de experiencias, conocimientos y prácticas en materia de protección social. Las autoridades enmarcaron este mandato en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), particularmente como una contribución al objetivo número 1, que establece la reducción de la pobreza extrema a la mitad al año 2015.

La Red se gesta originalmente en el Foro de Ministros de Desarrollo Social, que se reúne bienalmente en el marco de la OEA. Fue así como en el año 2008, el Foro realizado en Chile determinó que era necesario contar con una herramienta de cooperación para el aprendizaje e intercambio de experiencias en cuanto a los desarrollos institucionales ocurridos en los ministerios de desarrollo social.

▪ Los Ministerios de Desarrollo Social (MDS) en el marco de la institucionalidad gubernamental

Los MDS existen en prácticamente todos los países de la región. Se ocupan principalmente del componente asistencial, no contributivo, de la protección social. Ejercen también un rol coordinador en el ámbito de la autoridad social (en el contexto de las políticas intersectoriales) y han impulsado el trabajo interministerial, particularmente a través de sus programas emblemáticos, como lo son los PTC. Los MDS surgen a fines de los noventa, empezando con SEDESOL en México, y posteriormente en Brasil, Argentina y Uruguay; y más recientemente en Guatemala, Panamá y Chile. Con respecto a los sistemas integrados de información, es importante señalar que las bases de datos de los beneficiarios están alojadas muchas veces en estos ministerios, como es el caso de Colombia y Brasil.

▪ Ejes estratégicos de la RIPSO

1. La cooperación como una transferencia crítica

La RIPSO fomenta el intercambio de conocimientos y el aprendizaje mutuo. No existen modelos a ser copiados, sino experiencias que deben ser analizadas considerando el marco político e institucional propios de los contextos nacionales en las que surgen. Un caso concreto de lo anterior, lo representa la transferencia del programa Puente de Chile a 7 países del Caribe, muy diferentes al caso chileno, en términos de su marco jurídico, la oferta de servicios asistenciales y la dinámica familiar existente en los sectores de pobreza extrema.

2. Enfoque intersectorial

Considerando que la protección social integra aspectos contributivos, no contributivos y del mercado laboral, resulta indispensable concebirla desde una perspectiva intersectorial. Por ello, la RIPSOS fomenta actividades de cooperación en las que se integren políticas y programas de protección social provenientes de diversos sectores ministeriales. Concretamente, la RIPSOS, con el apoyo de la OIT y la CEPAL, ha realizado actividades conjuntas entre Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social.

3. Alianzas: interagenciales, sector académico, público – privado

La RIPSOS no puede funcionar por cuenta propia, y por ello propicia las sinergias que pueden aportar diversas alianzas. A nivel interagencial, la RIPSOS ha incorporado los enfoques especializados de diversas agencias de Naciones Unidas, lo que ha resultado en acuerdos de cooperación con OIT, FAO, UNICEF, OPS y CEPAL.

En el ámbito académico, la RIPSOS generó un Diplomado en Protección Social para las Américas en alianza con la Pontificia Universidad Católica de Chile, con la colaboración de la CEPAL. Actualmente, se trabaja con otras universidades, tal como la University of the West Indies, para crear un consorcio universitario en materia de protección social.

En relación a lo público-privado, se trata de un ámbito en elaboración. Al respecto, destaca un acuerdo de trabajo conjunto con América Solidaria. Existe también la necesidad de coordinación con otras redes y organismos, tales como EUROSOCIAL y los diferentes mecanismos de integración como UNASUR, MERCOSUR y otros.

4. Cooperación Sur – Sur Intermodal: Sinergias entre lo bilateral, triangular y multilateral

La RIPSOS promueve la cooperación intermodal, misma que busca integrar modalidades bi, tri y multilaterales. De esta forma, se genera mayor eficacia, eficiencia e impacto en las actividades de cooperación. Esta modalidad de trabajo permite captar y sistematizar los conocimientos logrados a través de acciones entre dos o tres actores (bilaterales o trilaterales) en un acervo disponible para todos por medio de un trabajo en red y mediante el uso de una plataforma virtual a cargo de un organismo multilateral.

La RIPSOS define sus prioridades de cooperación a partir de las definiciones de los países en los Foros de Ministros, y a través de consultas a los Ministerios por medio de diferentes formas de captación de la información, especialmente a través de cuestionarios que la RIPSOS difunde. Para evitar que la cooperación se transforme en un activismo desordenado, la RIPSOS ordena la información en portafolios de oferta y demanda programática, que son la base para la programación de las actividades de cooperación. o.

Definidas las prioridades de cooperación por los MDS, los procesos de intercambio de conocimiento e información se articulan mediante seminarios, cursos y pasantías. En los casos que se requiera un análisis más detenido a nivel teórico o metodológico, se podrá recurrir al ámbito académico, como es el caso del Diplomado mencionado anteriormente. Adicionalmente, la RIPSOS busca conformar comunidades de conocimiento mediante la interacción permanente de los involucrados en una plataforma virtual en la que se pueda llevar a cabo la educación a distancia y la actualización permanente de conocimientos a

través de la realización de “webinarios” y otras actividades similares disponibles en su sitio web¹⁴.

- **RIPSO y Desafíos de la Cooperación Sur-Sur**

El concepto de la Cooperación Sur-Sur comienza el año 2005 en París, donde los países de la OCDE buscan mejorar la eficacia de la ayuda para el desarrollo, planteando la necesidad de cambiar la verticalidad rígida entre norte y sur, estableciendo así una relación más horizontal y transparente, que incluya menos condicionalidades, y en la que se sustituya la distinción entre donantes y beneficiarios, por una relación de cooperación entre socios..

Los principios establecidos en la reunión de París, son posteriormente desarrollados en otra reunión realizada en Accra en 2008. A partir de ese momento, comienzan los preparativos para la reunión de 2011 en Busan. En este último encuentro queda de manifiesto el surgimiento de una nueva geopolítica de la cooperación, caracterizada por el ingreso de nuevos actores provenientes de las *economías emergentes*, es decir, países que si bien siguen recibiendo cooperación también la dan a otros países en desarrollo. Este es un dato muy importante para la RIPSO dado que varios países de América Latina son activos participantes en la cooperación Sur – Sur, habiendo incorporado la política social como componente central de su política exterior y cooperación externa.

Es en este escenario en que la RIPSO ha organizado encuentros con países como México, Brasil, Colombia y Chile a fin de aprender de la experiencia de estos países en la cooperación que han dado en torno a programas tales como Oportunidades, Bolsa Familia, Chile Solidario y Familias en acción. .

- **Factores que facilitan la “exportación” de la política social**

Los países mencionados anteriormente, cuentan con programas tales como los PTC que, en su calidad de programas emblemáticos, han sido ampliamente evaluados y sistematizados, por lo que son fáciles del difundir a la comunidad internacional. Sumado a esto, existe un fortalecimiento de la infraestructura institucional: Muchos Ministerios de Desarrollo Social tienen departamentos de cooperación internacional para llevar a cabo acciones en esta materia. También han surgido agencias de cooperación como soporte de los Ministerios de Relaciones Exteriores o las Presidencias, como en el caso de Chile, Brasil, México, Colombia y Uruguay. En este sentido, la política social en América Latina comienza a ser un componente de la política exterior, cosa que antes era desconocida.

- **Dificultades derivadas del aumento de la demanda**

Pese a que los Ministerios de muchos países cuentan con departamentos de cooperación internacional, existe una capacidad institucional débil, particularmente porque los técnicos que están llamados a hacer la cooperación son los mismos técnicos que deben atender los programas nacionales. Esto implica muchas veces una sobrecarga de trabajo e incompatibilidades que dificultan la cooperación.

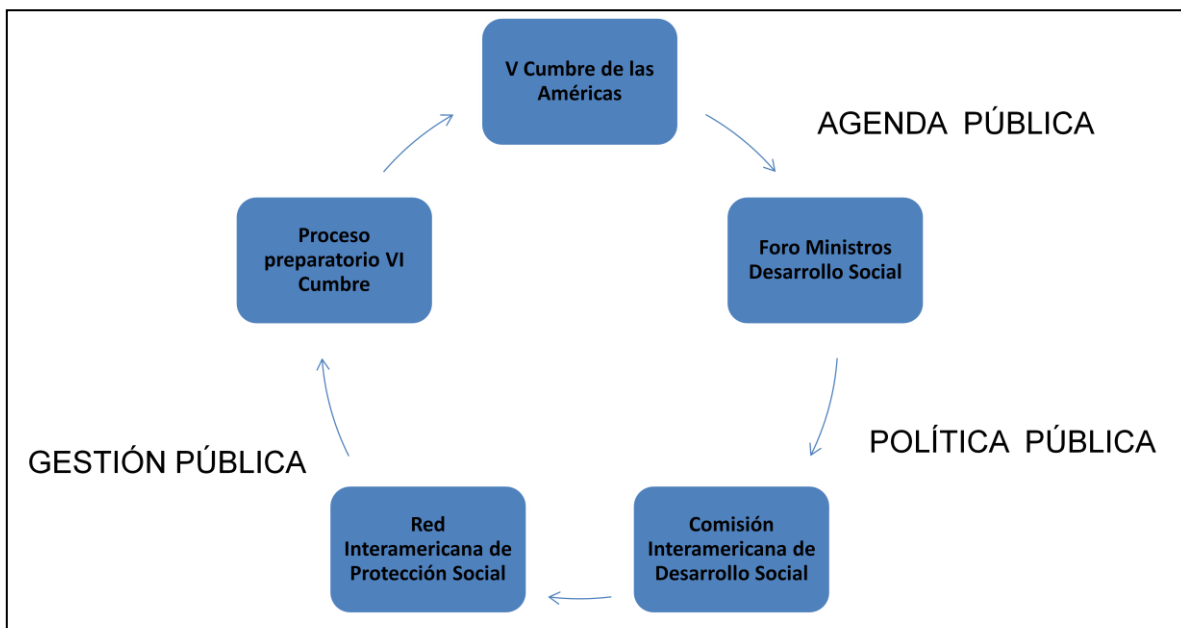
¹⁴ <http://redproteccionsocial.org/>

La demanda muchas veces es espontánea, debido a que surge de las Presidencias, las Cancillerías o de algunos Organismos Internacionales, lo que no permite una adecuada planificación. Esto lleva muchas veces al predominio de actividades de corto plazo, en donde se carece del contexto político e institucional en el cual se insertan ciertos programas o actividades específicas.

En la medida en que los países son más activos en una Cooperación Sur-Sur coordinada y en la que la RIPSOS deberá cumplir un papel de apoyo, será posible ganar mayores niveles de eficiencia y efectividad. Junto a esto, se debe avanzar en modelos concretos de gestión para guiar el diseño y evaluación de la cooperación en el marco de cada Ministerio.

En síntesis, la RIPSOS es parte de un círculo virtuoso, en donde se integra -desde la Cumbre de las Américas- una agenda política con planteamientos sectoriales y políticas públicas en el Foro de Ministros de Desarrollo Social, los que se articulan en un plan de trabajo de difusión, capacitación y cooperación. De esta manera, la RIPSOS puede intervenir en varias áreas de lo público: en la agenda pública al más alto nivel, en la política pública definida a nivel sectorial y en la gestión pública referida al cómo hacer.

Esquema 7. Inserción política y ámbitos de acción de la RIPSOS



Fuente: Presentación del expositor

Consejo Suramericano de Desarrollo Social de UNASUR – Gustavo Pacheco, Coordinador de la Unidad de Asuntos Internacionales y Cooperación, Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay.

[Ver presentación](#)

El Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS) es uno de los cuatro Consejos¹⁵ que abordan la política social desde UNASUR, a través de los cuales se intenta consolidar su dimensión social. La UNASUR pone énfasis en la mirada del desarrollo social como parte del proceso de integración, y es en este contexto que se concibe a creación de estos Consejos.

El CSDC se creó en la ciudad de Quito los días 19 y 20 de noviembre del año 2009 por decisión de la I Reunión de Viceministros y delegados del Consejo Suramericano de Desarrollo Social de UNASUR. Corresponde a una instancia de diálogo, reflexión, coordinación y cooperación sobre Desarrollo Social y Humano Integral, creado por decisión de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, conforme al Tratado Constitutivo de la UNASUR.

Los objetivos del Consejo son: 1) Contribuir al establecimiento de condiciones óptimas para el desarrollo de sociedades más justas, participativas, solidarias y democráticas, y que dinamicen la efectiva unión de los pueblos suramericanos; y 2) Promover mecanismos de cooperación solidaria en políticas sociales de manera participativa y consensuada, dirigidos al logro de un desarrollo social integral, reducir las asimetrías y profundizar el proceso de integración suramericano.

En el Consejo se han constituido 4 grupos de trabajo técnico y temáticos que continuarán sus labores en el marco del Plan de Acción del Consejo Suramericano de Desarrollo Social:

1. Grupo de Trabajo sobre Protección, Promoción y Seguridad Social

Corresponde a uno de los grupos más amplios. Ha tomado una especialización con el Plan de Acción, y especialmente lo relativo a la infancia y sistema de seguridad social.

2. Grupo de Trabajo sobre Economía Social y/o Solidaria

Tiende a tener una especialización conceptual mediante el intercambio de ideas en función de buscar definiciones respecto a la Economía Social y Solidaria para la región, sobre todo en lo referido al intercambio de mecanismos de evaluación y monitoreo que están utilizando los diferentes ministerios.

3. Grupo de Trabajo sobre Seguridad Alimentaria y Lucha contra la Malnutrición

Instancia en la cual se aprobaron las contribuciones para el Plan de Acción y la Agenda Prioritaria, con base en la recopilación de las experiencias en torno a Seguridad

¹⁵ Además del mencionado, se encuentra el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI); el Consejo de Salud Suramericano (CSS); y el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF).

Alimentaria y Nutricional de los países de la UNASUR, incluyendo las diferentes plataformas de integración regionales (MERCOSUR, CELAC, ALADI y CAN); la recopilación de las experiencias en torno a innovación tecnológica en sistemas productivos locales; y la recopilación de las experiencias en torno a Difusión y promoción de prácticas saludables en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

4. Grupo Técnico sobre Instrumentos de Cooperación

Ha generado una canasta de cooperación, además de una plataforma web que contiene información sobre planes y programas de los países, además de constituirse como un instrumento de diálogo para que los países de forma online puedan solicitar capacitaciones, y de esta forma generar los diálogos bilaterales o triangulares.

En una primera reunión, el año 2011 en Lima, los Jefes y Jefas de Estado generaron un mandato referido a crear una Agenda de Acciones Sociales Prioritarias, lo que ha constituido un desafío en el contexto de generar una identidad mucho más sistémica, no sólo del Consejo de Desarrollo Social Suramericano, sino que también con los demás consejos sectoriales de UNASUR a fin de obtener una suerte de guía de prioridades sociales del continente.

Uno de los temas relevantes que Ministros y Jefes y Jefas de Estado relevaron fue la Seguridad Alimentaria y el Combate a la Malnutrición. En este caso no se hizo el ejercicio bilateral de intercambio de buenas prácticas, sino que el Grupo tuvo una visión más política y conceptual como prioridad, y se abocó, primero que todo, a intentar generar los consensos mínimos respecto a qué se referían los países cuando se referían a Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuáles son los conceptos que hermanan y cuáles son los consensos que se pueden construir teniendo como horizonte el ámbito más global. En definitiva, se buscó la forma en que la región pueda tener una voz en el contexto mundial a partir de las experiencias en estos temas.

La segunda reunión del grupo temático de SAN se llevó a cabo en la ciudad de Montevideo los días 25 y 26 de Octubre del 2011, donde se avanzó en el intercambio de conceptos y experiencias nacionales para el abordaje de la temática, y con esto se propusieron proyectos de cooperación técnica.

Además de contribuir a la Agenda Prioritaria, el Grupo estableció sus mecanismos de trabajo. En este sentido, lo que se intentó fue recopilar las experiencias en torno a Seguridad Alimentaria y Nutricional de los países de la UNASUR, incluyendo las diferentes plataformas de integración regionales (MERCOSUR, CELAC, ALADI y CAN); recopilar las experiencias en torno a innovación tecnológica en sistemas productivos locales; y recopilar las experiencias en torno a difusión y promoción de prácticas saludables en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El Grupo tiene especial consideración por generar su matriz de cooperación. A raíz de esto se crea el primer Programa de Cooperación Técnica de UNASUR que posee 3 materias:

1. Combate integral a la desnutrición coordinado por Ecuador.
2. Sistema nacional de seguridad alimentaria coordinado por Brasil.

3. Programa Prohuertas coordinado por Argentina.

Este Programa se desarrollará durante el año 2013 en 3 trimestres, donde el país anfitrión generará una agenda metodológica, y los demás países acudirán con sus técnicos a capacitarse en la materia, generando así una masa crítica de conocimiento que aportará en la mejora de las políticas públicas.

Un resumen final de estas materias se hará en Montevideo, donde de alguna manera se dará cuenta de la pertinencia de continuar o no con los temas en este intento por seguir construyendo esta realidad que pone -en términos de Cooperación Sur Sur- a compartir saberes y a no cometer los mismos errores de otras implementaciones que las organizaciones supranacionales cometen dada la dificultad para aterrizar ciertos temas.

Como conclusión, el Grupo de Trabajo de Seguridad Alimentaria y Lucha Contra la Malnutrición ha sido un espacio de gran relevancia técnica y política. Éste ha mostrado un grado suficiente de apertura, madurez y voluntad para nutrir el debate regional con las distintas visiones sobre la seguridad alimentaria, así como también el tratamiento de la agenda emergente en soberanía alimentaria, la que es insuficientemente discutida en espacios formales. Por lo tanto, el principal valor es que se ha conseguido un compromiso para generar una metodología que aborde temas complejos, presentes en diversos países de la región.

Programa Eurosocietal – Francesco María Chiodi, Coordinador Área de Protección Social y Políticas de Empleo

[Ver presentación](#)

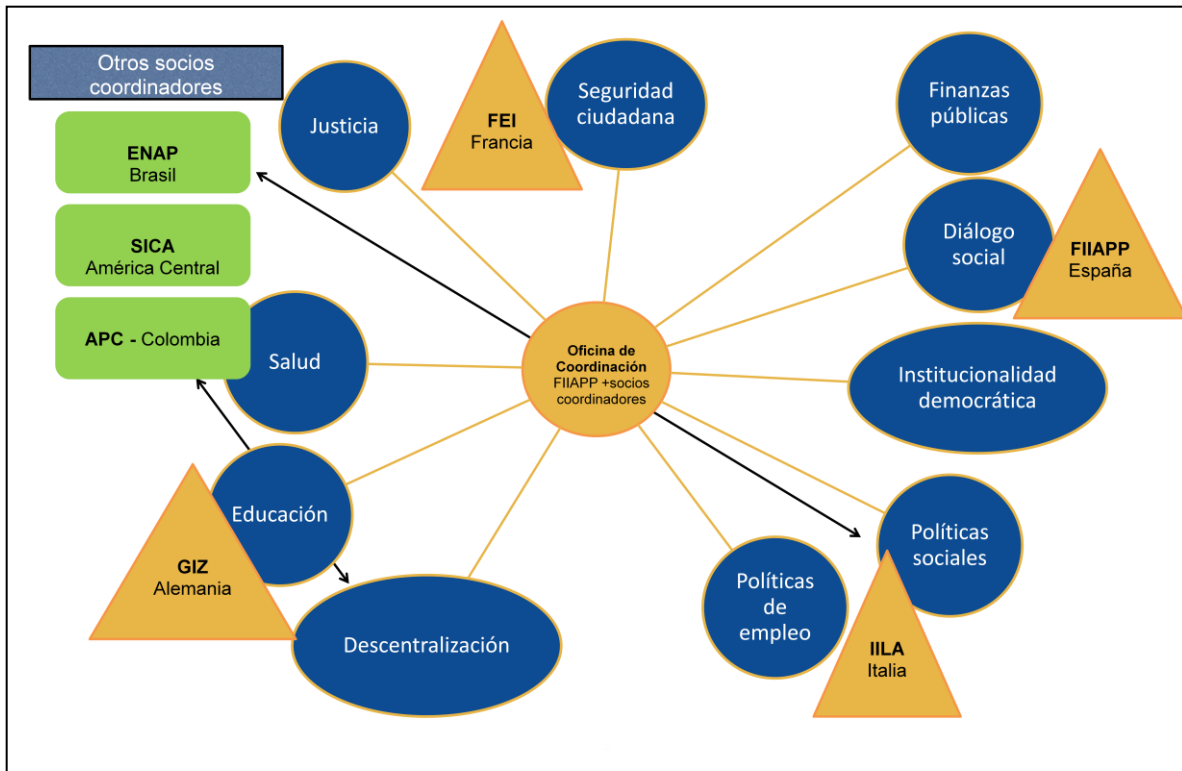
El Programa nace por un mandato político derivado de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea – América Latina. Corresponde a una iniciativa Euro-Latinoamericana que tiene características diferentes a las regionales, puesto que Europa y América Latina no cuentan con una institucionalidad común como puede ser el caso de UNASUR y OEA.

A partir del año 2004 la cohesión social se ha convertido en un eje importante de la alianza estratégica entre las dos regiones, y a partir de este marco de definiciones se ha generado un programa que en este momento está en su segunda etapa. El Programa es financiado por la Comisión Europea, y se inserta en un espacio de diálogo y asociación estratégica entre las dos regiones; su duración es de cuatro años y tiene una dotación de 40 millones de euros. Para la gestión del Programa se ha conformado un consorcio de más de 80 instituciones europeas y latinoamericanas en relación al tema de protección social. Este consorcio está coordinado por siete instituciones, cuatro de ellas europeas y tres latinoamericanas.

El Programa Eurosocietal aspira a contribuir a apoyar sustantivamente políticas nacionales relevantes que tengan incidencia en la cohesión social. Para cumplir este objetivo dispone de una amplia oferta de actividades como la asistencia técnica, visitas, formación, seminarios y planes pilotos para apoyar políticas que posean impactos en la cohesión social. Es por ello, que se han definido dos condiciones para desarrollar las iniciativas de apoyo: 1) deben ser dirigidas a políticas relevantes y estratégicas dentro de la agenda de gobierno y, 2) los apoyos se deben decidir a partir de prioridades definidas por los propios países latinoamericanos.

En función de la multidimensionalidad de la cohesión social, Eurosocietal se ha articulado en un conjunto de áreas temáticas que han sido definidas a través de un proceso de consulta con los países latinoamericanos en ámbitos como salud, educación, institucionalidad, protección social y finanzas públicas, entre otros. Además, pretende que estas áreas temáticas se relacionen entre sí mediante una complementariedad y sinergia. Por lo tanto, hay acciones del Programa que cruzan la frontera de cada una de estas áreas temáticas

Esquema 8. Áreas temáticas y socios coordinadores del consorcio.



Fuente: Presentación del expositor

La Protección Social es una de las áreas claves de Eurosocial. Se organizan encuentros donde se invita a los países latinoamericanos que han manifestado un interés en el área temática específica. Particularmente, se realizó en Brasilia un encuentro donde se definieron los ejes de trabajo de ésta área a partir de los intereses, demandas y preocupaciones de los países. Se conformó por lo tanto una plataforma común de trabajo en torno a tres líneas de trabajo compartidas por los países latinoamericanos:

1. La institucionalidad de las políticas sociales

La consolidación de la institucionalidad social que se ha generado en estos últimos años emerge claramente como un nudo problemático (a la vez que como oportunidad) para garantizar una mayor efectividad al conjunto de las políticas sociales. Eurosocial aporta a la consolidación de estos mecanismos y al fortalecimiento de los ministerios rectores del área social mediante el intercambio de experiencias (sobre todo a nivel latinoamericano), estudios colectivos y la asesoría técnica.

La articulación a nivel territorial de la gestión interinstitucional es otro de los desafíos que se plantean varios Ministerios o Secretarías de Desarrollo Social. Los esfuerzos apuntan a la mejora de las capacidades institucionales locales y a la convergencia ordenada en los territorios de los diferentes planes, medidas e instrumentos impulsados desde los gobiernos nacionales. Eurosocial se inserta en este ámbito a través de intercambios de experiencias y asistencia técnica orientada a la revisión y al avance de planes de intervención intersectorial que articula el nivel central y los niveles locales de gobierno.

Los Ministerios del área social, en su gran mayoría, están perfeccionando sus sistemas de monitoreo, información y evaluación. Ello responde a una doble finalidad: por un lado, realizar el seguimiento de los programas y de las prestaciones sociales, recabando datos sobre los resultados alcanzados en la población atendida y, de este modo, tomar decisiones destinadas a corregir y mejorar las intervenciones; por otro, a focalizar de manera más eficiente los grupos poblacionales destinatarios de las diferentes medidas. Eurosocial, en este caso, brinda un espacio de vinculación con experiencias más avanzadas de la región en este ámbito, así como asesorías especializadas.

2. Los Sistemas Integrados de Cuidado

Países como Uruguay y Perú están clara y decididamente traspasando las fronteras de los programas parciales focalizados para extender la protección social no contributiva según un enfoque de derechos y de universalismo realizado gradualmente. Los avances difieren mucho, pero se vislumbra una tendencia regional con reformas que, en el caso de la planificación operativa acordada con Eurosocial, atañen especialmente a los sistemas de cuidado (primera infancia y adultos mayores y, en menor medida, discapacidad).

El programa aporta también en este campo un espacio de intercambio y colaboración entre países a través de dos instrumentos principales: 1) la puesta en común de experiencias más adelantadas en el sector del cuidado y, 2) asesorías especializadas volcadas a la innovación (financiamiento de la demanda, gestión privada de servicios de cuidado y diseño de sistemas, entre otros).

3. Las estrategias de egreso de los PTC

Los destinatarios de las transferencias monetarias deben ser incluidas desde el punto de vista laboral y productivo, además de que puedan insertarse permanentemente en los sistemas de protección social. El egreso se vincula con dos ejes: la Economía Social y Solidaria como una de las posibles alternativas para la inclusión productiva de los titulares de las transferencias; y, también, con el mundo de los servicios de empleos, de manera que los titulares puedan ser acompañados a una inserción en el mercado del trabajo.

En suma, Eurosocial busca posicionarse como una iniciativa flexible de forma pertinente y coordinada con el conjunto de mecanismos de cooperación regional bajo modalidades combinadas de planes pilotos, asistencia técnica, consultorías, formación, visitas e intercambios. Por lo tanto, uno de los valores del Programa es agregarse o sumarse a otras iniciativas que propician una cooperación entre iguales en los países latinoamericanos. Sin duda, también se tiene la ambición de apoyar todos aquellos esfuerzos que sean dirigidos a hacer madurar una agenda común y una masa crítica regional; es decir, una convergencia de los países de la región en materia de política de protección social. Además de esto, tiene el valor agregado de ser la única iniciativa que coloca en la oferta de cooperación a los países europeos.

En el contexto de la reconfiguración del Estado de bienestar en el marco de la crisis europea, es donde se generan innovaciones. Por ejemplo, se ha empujado la articulación público-privada, que no equivale a una sesión al mercado privado de servicios, sino a un llamado al sector privado para que se sume. Además, en algunos países como Italia se está experimentando una medida generalizada de lucha contra la pobreza y la exclusión social en un período de crisis, lo que representa una experimentación que combina tres elementos: 1) protección de la renta (por lo tanto transferencias monetarias), 2) política

del mercado de trabajo, para que se haga más abierto y permeable a las personas excluidas, y 3) acceso a servicios de calidad. Estos elementos reflejan una línea de trabajo de toda Europa denominada “inclusión activa”, expresión que hace referencia a la necesidad de hacer frente a la crisis sin abandonar los principios básicos de cohesión social.

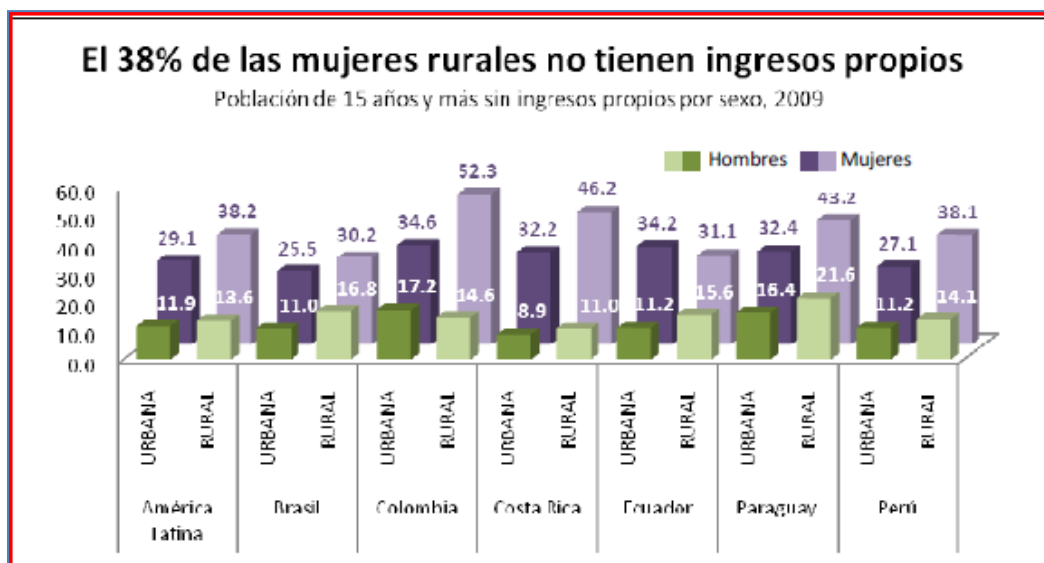
E) MESA DE PONENCIAS: PROTECCIÓN SOCIAL PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS SIN DISCRIMINACIÓN

Mujer rural y protección social – Soledad Parada, FAO

[Ver presentación](#)

A nivel general se ha constatado de forma extendida que las medidas tendientes a mejoras en el bienestar tienen consecuencias diferenciadas entre hombres y mujeres. Por ello, es preciso analizar las políticas públicas de forma diferente en función de las condiciones específicas de existencia de acuerdo al género e indagar su interacción frente a la protección social contributiva, no contributiva y el empleo decente.

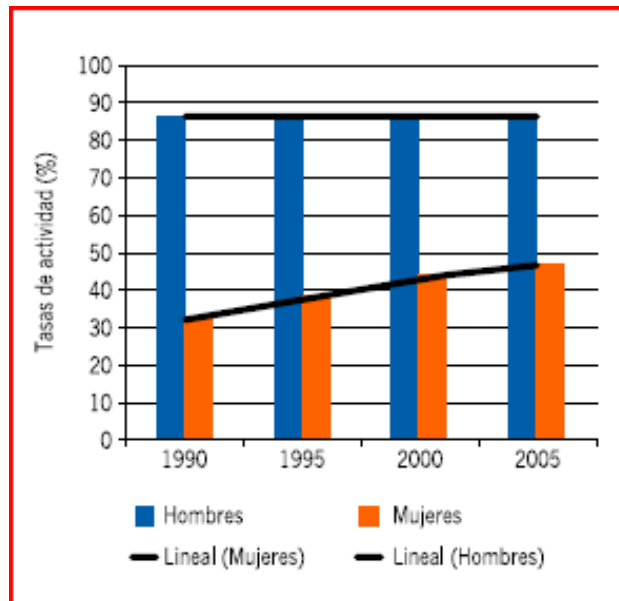
Gráfico 10. Ingresos de las mujeres en las zonas rurales



Fuente: Presentación de las expositora

Como se ve en el cuadro, en promedio, el 38% de las mujeres rurales no tienen ingresos propios. Este hecho está ligado estrechamente a la inserción productiva que tienen las mujeres, que a su vez está condicionada por un conjunto de otros factores vinculados a su condición de mujer.

Gráfico 11. Tasas de actividad económica de mujeres y hombres en sectores rurales



Fuente: Presentación de la expositora

En relación a las tasas de actividad, se observa que desde el año 1990, la tasa de actividad económica de la mujer ha aumentado sensiblemente. En el año 2005, cerca del 40% de las mujeres económicamente activas participan de la población económicamente activa total; en contraposición a lo que ocurre con los hombres, que fluctúa entre el 80 y 90% desde el año 1990 al 2005, lo que . Es decir, el gráfico muestra que hay una parte importante de las mujeres que, desde el punto de vista de la protección social contributiva, estaría quedando fuera.

La situación que se ha descrito está condicionada por un conjunto de factores sobre los cuales se puede hacer una relación con la protección social:

De forma prácticamente exclusiva, las mujeres rurales destinan su tiempo a las labores domésticas y de cuidado. El hecho que las mujeres tengan que dedicar una mayor cantidad de trabajo a las labores domésticas y de cuidado es lo que condiciona de algún modo las tasas de actividad que se observan en los gráficos. Por lo tanto, todo lo que los sistemas de protección social puedan hacer para contribuir a facilitar el trabajo reproductivo de las mujeres es algo que permitirá que más mujeres puedan ingresar al mercado de trabajo, y por lo tanto, que puedan tener acceso a la seguridad social contributiva.

Sin embargo, el hecho de que las mujeres ingresen un empleo no asegura necesariamente su acceso al sistema de protección social contributiva. Se observa que la mayoría de las mujeres en sectores rurales trabajan por cuenta propia o como familiares no remuneradas sin acceso a la seguridad social.

Por otro lado, en relación a la existencia de contrato de trabajo en trabajadores rurales dependientes, se observa que la proporción de mujeres que tienen contrato de trabajo, con la excepción de Chile y Bolivia, es muy baja.

En el caso de los trabajadores dependientes, los hombres están sobre implicados en el trabajo. Existen sistemas de pago donde se paga a destajo, lo cual significa que para alcanzar un monto que, muchas veces es el mismo que el año anterior, se hace necesario trabajar más. Por otro lado, hay hombres que están ausentes por migración, lo que significa entonces que se recargue el trabajo doméstico de las mujeres.

Por otra parte, las mujeres que trabajan como asalariadas tienen un bajo acceso a la previsión social. En general, el trabajo de las mujeres es de naturaleza temporal e intermitente, pues, además de los ciclos estacionales, la entrada, permanencia y salida de la mujer del mercado laboral está sujeta a su ciclo de vida. En efecto, las mujeres entran cuando son jóvenes, salen para tener hijos y vuelven cuando los hijos ingresan a la escuela.

Asimismo, la mujer debe realizar ajustes constantes a su rutina diaria en función de su rol de cuidadora de hijos con rutinas y necesidades diversas en cuanto su acceso a los servicios sociales de salud y educación. Por todo esto es preciso incorporar en todas las políticas de protección social elementos relativos a las actividades de cuidado de los menores de edad y adultos mayores.

En estas circunstancias y en el marco de los sistemas de previsión que existen en los países de América Latina, es preciso, por una parte, mejorar las condiciones de la administración del trabajo para asegurar que aquellas que tienen trabajo asalariado cumplan con las obligaciones laborales de protección laboral, y por otro, es necesario abordar con una mirada de género los sistemas de pensiones.

En conclusión, es tarea de toda la sociedad adoptar medidas para que el cuidado sea labor de todos, mediante la corresponsabilidad de hombres y mujeres y la responsabilidad del Estado de invertir en sistemas de cuidado pertinentes para las zonas rurales. Todo ello, con el fin de que hombres y mujeres tengan la libertad efectiva de decidir el rumbo de sus vidas.

Jóvenes rurales y protección social – Martine Dirven, Consultora Independiente, ex Jefa de la Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL.

[Ver presentación](#)

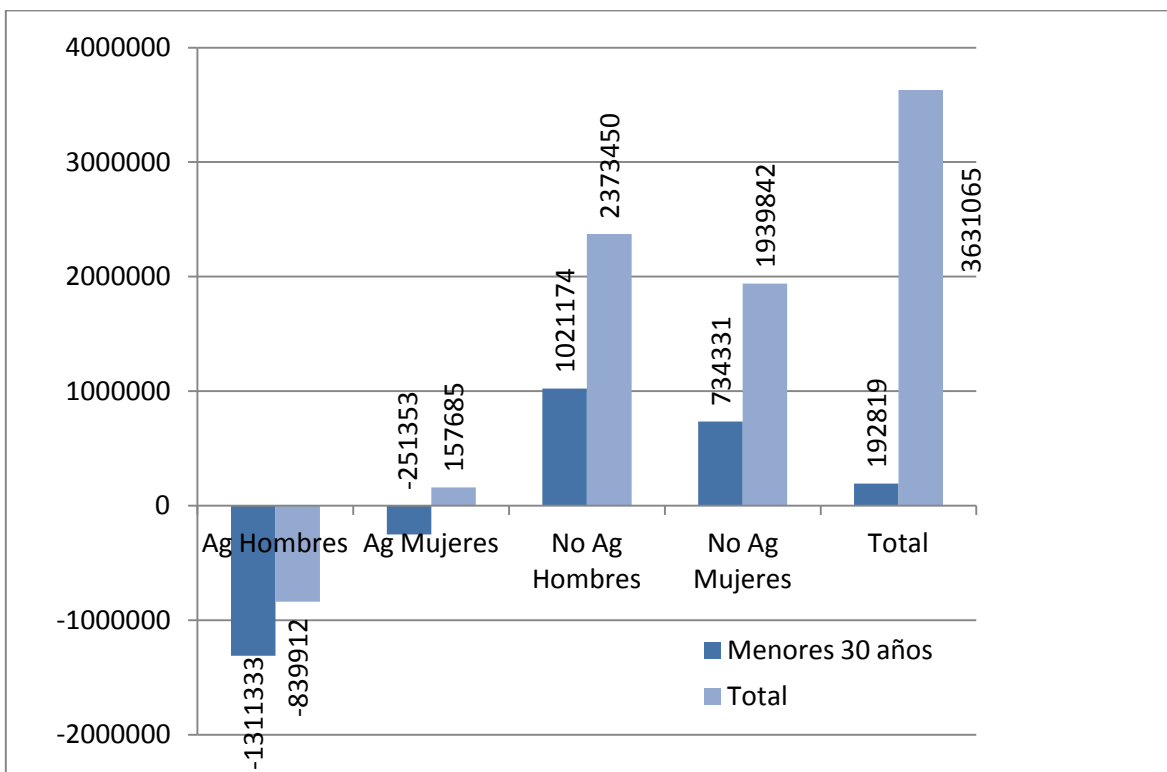
En América Latina, muchos jóvenes pertenecen a la población considerada vulnerable. Sobre todo la juventud rural presenta condiciones de exclusión y pobreza que resultan alarmantes en algunos países. Por otra parte, la juventud tiene muchas ventajas, entre las cuales destaca una mayor educación formal que sus padres.

El rango para definir “juventud” en los distintos países de la región varía de los 7 a los 18 años de edad en el caso de El Salvador, hasta los 18 a 30 años en el caso de Nicaragua. Asimismo, la auto percepción de la juventud varía de país a país. En Chile, por ejemplo, un 67% de la población entre 25 a 29 años se percibe como joven, a diferencia de Brasil, donde un 39% de este grupo etario se percibe como joven. Dicha percepción se relaciona fuertemente con la entrada al mercado laboral, la formación de un hogar independiente y el tener hijos.

No existe un prototipo definido de juventud rural, sino una gran heterogeneidad de jóvenes rurales. Esta diversidad está basada en características geográficas y de conexión o aislamiento del lugar dónde vive; en el entorno socioeconómico y cultural; pertenencia a etnia; sexo; lugar de estudios; tipo y calidad del empleo; ocupación principal; estructura familiar; y -por supuesto- en la individualidad de cada joven.

Al relacionar ciertas características de las áreas rurales con la juventud rural es posible encontrar varias causales de vulnerabilidad y pobreza. Entre éstos destaca una de las principales características de las áreas rurales: su baja densidad poblacional y los pequeños asentamientos distantes entre sí, lo que conlleva dificultades logísticas, costos altos y beneficios relativamente bajos por dotarlas de infraestructura y servicios. Esto explica en gran parte porqué la población rural –y por ende su juventud- tiene por lo general un acceso menor a agua potable, electricidad, educación, capacitación, centros de salud, infraestructura vial o marítima y tecnologías de comunicación e información que el resto de la población.

Gráfico 12. América Latina (10 países): Cambios en la ocupación rural entre 2000 y 2008



Fuente: En base a tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares, División de Estadísticas de CEPAL

El gráfico da cuenta de la tendencia al aumento de la población económicamente activa rural total en la región, pero también de una importante disminución de los hombres ocupados en la agricultura, debido a la fuerte caída, año a año, en el número de jóvenes que entran a la actividad agrícola. Entre las causas de esta disminución están, entre otros, el bajo ingreso que prevalece en la agricultura y las condiciones de trabajo a la intemperie, sumado a las dificultades para acceder a tierras. En efecto, la naturaleza finita del recurso tierra, los mercados de crédito y arriendo poco eficientes, una herencia tardía, altos costos de transacción en la formalización de su posesión, son sólo algunas barreras a la entrada para los jóvenes que sí quisieran hacerse cargo de una explotación agropecuaria. Este hecho lleva a que, en general, exista un bajo relevo generacional y, por ende, un aumento de la edad promedio de los agricultores. Un ejemplo extremo es el del sector lechero en Chile, donde más de la mitad de las explotaciones, vacas y superficie está en manos de personas de 60 años o más. La gran mayoría de los que trabajan por cuenta propia en la agricultura no contribuyen ni tiene acceso a la seguridad social, con algunas notables excepciones, como el sistema de pensiones rurales en Brasil, desde 1991. Esta falta de protección social, en especial en cuanto a jubilación, es uno de los frenos al relevo generacional en la agricultura, y por ende, es central en el futuro de los jóvenes rurales.

Revisando ejemplos de afiliación a sistemas de seguridad social en el mundo, se destacan algunos sistemas especialmente diseñados para agricultores -obligatorios o voluntarios- que toman en cuenta elementos específicos como: la mirada a las

necesidades de corto plazo; la desconfianza a los sistemas de ahorro; la tradición de contar con el apoyo de las redes sociales y en particular de los hijos; los bajos montos que se pueden recaudar; ingresos fluctuantes; sub información de los ingresos reales; evasión; altos costos de transacción y administración debido a la dispersión geográfica. Estas experiencias, junto con las razones por su éxito o fracaso, debieran ser revisadas con detalle por los países de la región.

A su vez, existe una alta proporción de jóvenes rurales que trabajan como asalariados, tanto en la agricultura como en alguna actividad no agrícola. Por lo general, estos jóvenes no son sujetos de ninguna preocupación específica, ni por parte de los gobiernos, ni por parte de los grupos de la sociedad civil, a pesar de que está documentado de que trabajan a menudo en condiciones pésimas de seguridad física, informalidad, salario y falta de cobertura de seguridad social.

Por otra parte, existe una doble percepción sobre el trabajo infantil en la agricultura. La hipótesis detrás de que el trabajo infantil podría ser bueno se basa en que, mientras más pronto el niño empieza a ayudar a su padre, más probabilidades habrá de que internalice la cultura y conocimientos agrícolas, fortaleciendo su identificación con la actividad, lo que a su vez contribuiría a disminuir el éxodo del campo y a facilitar el reemplazo generacional en la finca. Para este argumento, se utiliza el género masculino a propósito, porque refleja las costumbres -fuertemente ancladas- de transmisión de padre a hijo de la “profesión de agricultor”.

Al relacionar juventud rural y salud se observa que, en general, los jóvenes presentan bajas tasas de mortalidad, pero con la característica de que ésta es desencadenada por factores externos y conductuales, tales como las drogas, accidentes, suicidios y violencia. Algunos grupos de jóvenes rurales padecen de enfermedades relacionadas con su entorno (diarreicas agudas, respiratorias, dengue, malaria, etc.) y la cultura local (como las de transmisión sexual, como entre algunas etnias de la Amazonía, donde el inicio temprano de la actividad sexual, con varias parejas, está avalado. Todos estos elementos, junto con la participación de muchos –de modo directo o presencial- en actos de violencia (intrafamiliar, política o delictual) con rezagos en su salud mental, han derivado en la implementación de planes y programas puntuales, en la forma de respuestas separadas para cada riesgo o daño, sin una mirada más holística.

Como conclusión, una sociedad sana debe apostar a su niñez y juventud. Esto es imprescindible para la viabilidad social y económica de la sociedad, rural y urbana. Pero para alcanzar un bienestar mínimo, muchos niños y jóvenes rurales dependen directa- o indirectamente de subsidios y transferencias (para educación, salud, merienda escolar, acceso a TIC, infraestructura, servicios básicos, entre otros).

Gracias en gran parte a los programas de transferencias condicionadas, hay importantes contingentes de jóvenes provenientes de familias pobres rurales con mayor educación, lo que configura un mayor nivel de capital humano en el mercado del trabajo. Sin embargo, el mero aumento de la educación en los jóvenes no basta. Como complemento, se requiere un paquete balanceado de medidas (acceso a tierras, bolsas locales/regionales de trabajo, fiscalización laboral, crédito y microcrédito, acompañamiento en la elaboración de proyectos y en su gestión inicial; además de infraestructura y servicios públicos básicos –agua potable, luz, caminos, TIC-), para que estos jóvenes con mayor educación puedan afrontar de mejor forma la inserción laboral a la cual aspiran.

En lo que respecta a la alimentación, América Latina tiene una importante responsabilidad en la alimentación mundial dada su dotación de recursos, aunque en muchos hogares agrícolas se pasa regularmente hambre. En este contexto, se debiera propender a un desarrollo de las áreas agrícolas a través de la incorporación de jóvenes al trabajo agrícola y su acceso a activos productivos como la tierra. Al mismo tiempo, se debe generar en los jóvenes una visión estratégica de desarrollo de sus localidades, de modo que pueda inyectarse a las comunidades un liderazgo técnico, político y social en el corto plazo.

Con el objeto de la “instalación” del tema de la juventud rural en las políticas públicas nacionales se sugiere, entre otros: convocar a la institucionalidad pública y privada relacionada al desarrollo rural a reflexionar sobre el tema, incluir la variable etárea en los programas y entidades, propiciar estudios de opinión, sistematizar los principales aprendizajes, promover encuentros juveniles rurales y propiciar fondos concursables.

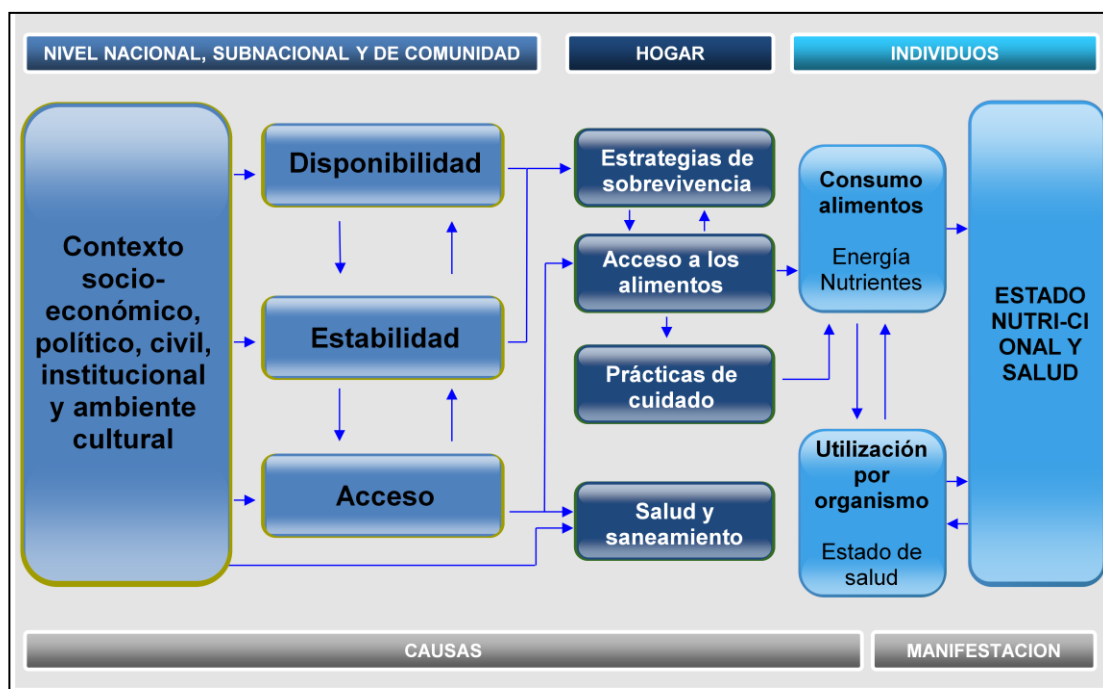
La Agricultura Familiar como estrategia de inclusión económica y social en el campo: potencialidades y desafíos en un marco de protección social – Adoniram Sanches, Oficial de Políticas, FAO.

[Ver presentación](#)

El origen de la pobreza en medios rurales está relacionada esencialmente con la falta de oportunidades, y no necesariamente a una falta de capacidades.

Especialmente a partir de la crisis financiera de los años 2008 y 2009, la región ha tomado conciencia del estrecho vínculo existente entre pobreza rural y seguridad alimentaria y nutricional, la que se configura a partir de tres niveles: 1) nivel nacional, sub nacional y de comunidad relacionado con la disponibilidad, estabilidad y acceso a los alimentos; 2) nivel del hogar, que incluye estrategias de sobrevivencia, acceso a los alimentos, prácticas de cuidado, y salud y saneamiento; y 3) los individuos -que se constituye como una manifestación de los dos anteriores- en el cual se incluyen aspectos relacionados con estado nutricional y la salud.

Esquema 9. Marco conceptual de la seguridad alimentaria y nutricional



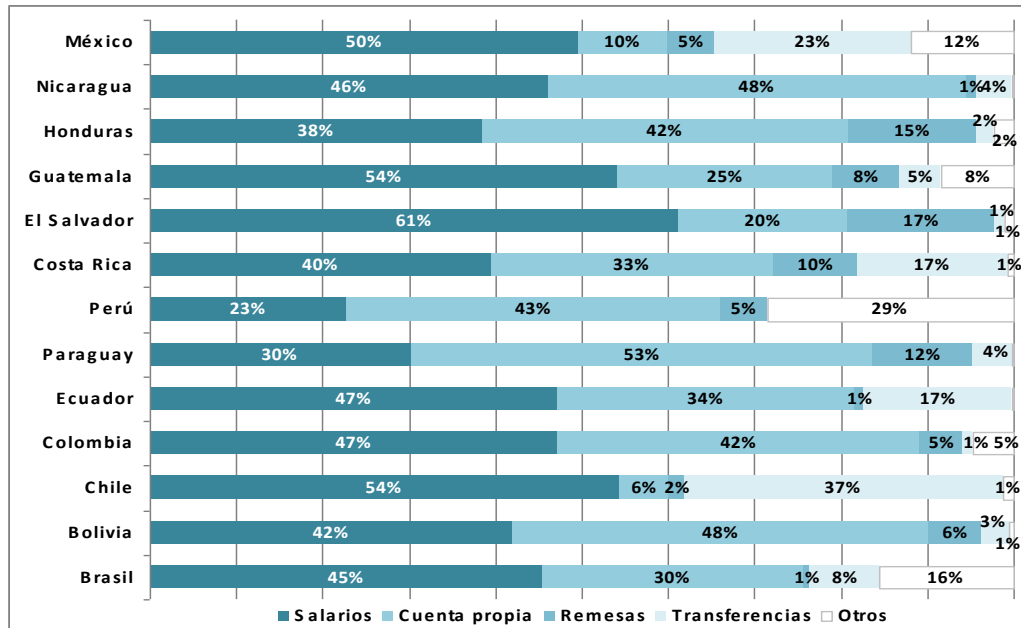
Fuente: Adaptado de UNICEF (1990) y SICIIV (1999).

La Agricultura Familiar contribuye con altos porcentajes de la producción nacional en diferentes países de América Latina. Por ejemplo, en Brasil, un 87% de la producción de Yuca, un 70% de frijol y 58% de la leche se deriva de la agricultura familiar. Esto lleva a pensar que los países más afectados por la crisis alimentaria son aquellos más dependientes a las importaciones agrícolas de productos básicos.

En el gráfico 13 se observa la proporción de los tipos de ingreso en el ingreso total de los hogares rurales pobres. Esto permite observar, sobre todo, lo que ocurre con lo relativo a

Cuenta Propia, ya que se relaciona con actividades en el ámbito de la agricultura familiar. En este sentido, se destaca el caso de Chile, que posee un 6% vinculado a la agricultura; en contraste con Nicaragua u Honduras, con un 48% y 42% respectivamente. Desde esta perspectiva se podría argumentar que existen espacios para el fortalecimiento de la pequeña agricultura y -más que pensar modelos complementarios de mano de obra, trabajo o formalización- se debe destacar que la agricultura puede constituirse un motor fundamental para el fortalecimiento del crecimiento económico de las familias.

Gráfico 13. Composición de los ingresos de los hogares rurales pobres de trece países de América Latina (% de ingresos totales)



Fuente: Oficina Regional de la FAO con base a Encuestas de Hogares 2010.

El pensamiento social conoce muy poco respecto a cómo producen los pobres en medios rurales, sino que se llega con una mirada marcadamente asistencialista. En este sentido, ayudaría una mirada estratégica y análisis sobre cómo vincular las políticas de protección social y los ingresos de las familias pobres rurales de cara a su inclusión social y económica sostenible:

1. Superar la confusión en pensamiento estratégico sobre el potencial de la agricultura familiar, en especial los más empobrecidos;
2. Generar una mirada estratégica diferenciada;
3. Entender la multifuncionalidad de las políticas de agricultura familiar y las particularidades del sector, comprendiendo que el mundo rural es mucho más que lo agrícola;
4. Crear condiciones favorables de estructura de política pública de apoyo diferenciada; y

5. Generar un conjunto de iniciativas articuladas para configurar un sistema de protección social integral.

En conclusión, se debe dar autonomía a los pobres en medios rurales, como ocurre en Nicaragua, donde los campesinos poseen claridad respecto a sus necesidades y buscan dentro de la oferta académica aquellos conocimientos pertinentes. Se debe pensar en un sistema de mayor agregación de valor, que pueda vincular demandas y derechos de forma creciente. No se debe concebir que el núcleo duro de la pobreza correspondiente a la forma que lo concibe el modelo clásico en el medio urbano. Se deben usar sistemas que actualmente existen y tienen una larga data generando políticas en esta materia.

F) MESA DE PONENCIAS: EXPERIENCIAS DE ARTICULACIÓN DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ZONAS RURALES

Protección Social e Inclusión Económica – Nelly Lara Cobo, Asesora de la Dirección General-IEPS, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador.

[Ver presentación](#)

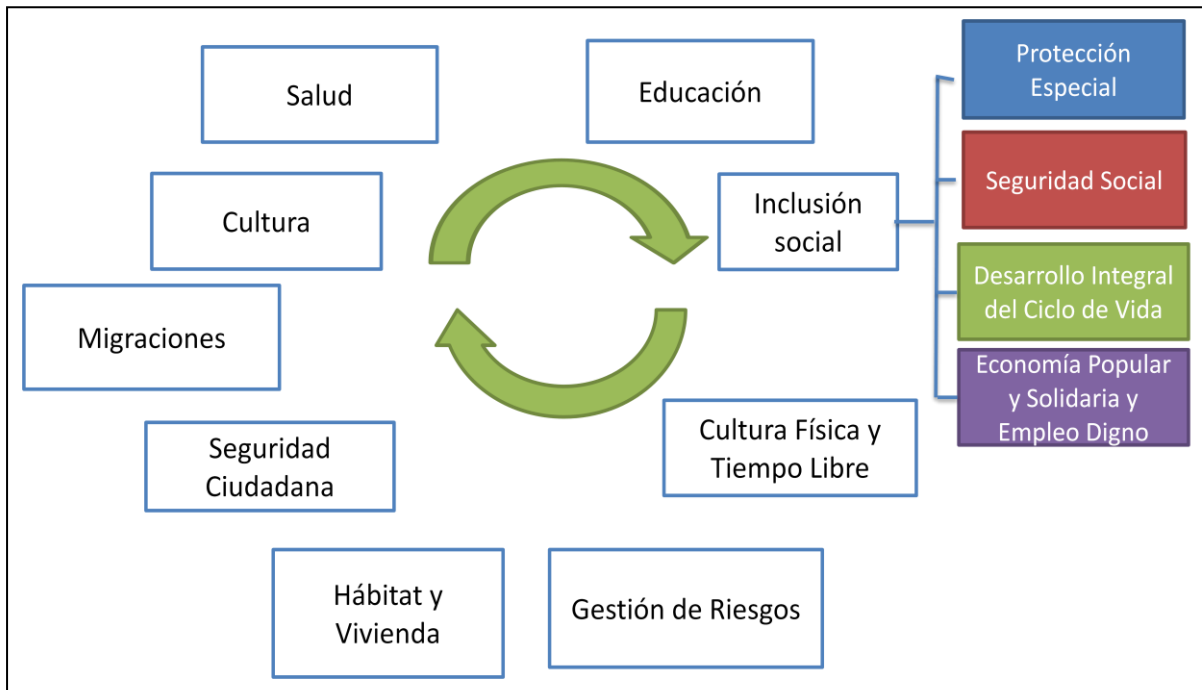
En los últimos 30 años en el Ecuador se han impulsando programas y proyectos encaminados a lograr el desarrollo rural mediante la reducción de la pobreza. Sin embargo, la situación de este gran grupo poblacional no ha mejorado, prácticamente ha permanecido constante, convirtiéndose en una pobreza crónica y estructural. Al respecto, cabe señalar:

1. La inversión social per cápita ha aumentando significativamente desde el año 2006. Por su parte, la inversión social en relación al PIB ha crecido del 5% en el 2006 al 9% en el 2011.
2. En relación a la incidencia de la pobreza por regiones se observa que la región de la Amazonía rural es la más pobre. Por su parte, los menos pobres corresponde a la población rural que vive en las Islas Galápagos.
3. Se observa que la pobreza tiene rostro indígena, ya que el 77% de los más pobres son indígenas, frente a un 25% de quienes se denominan blancos y un 36% de los mestizos. En segundo término, los afro ecuatorianos también presentan una fuerte incidencia en la pobreza (47,4%).

Considerando que los programas contra la pobreza, administrados durante las tres décadas anteriores no han dado los resultados esperados en cuanto a reducción de la pobreza, hoy el gobierno central ha establecido la “Estrategia Hombro a Hombro”, la que posee un enfoque sistémico y persigue un trabajo coordinado entre varios Ministerios liderado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pecuaria (MAGAP). Ello, con el fin contribuir de manera efectiva e integral a garantizar la soberanía alimentaria y el buen vivir rural que contempla el Plan de Desarrollo del Buen Vivir 2013-2017.

El MIES, junto con el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) -que es una institución adscrita al MIES- posee como objetivo institucional aportar a la reducción de la pobreza y la movilidad social, pasando de un modelo asistencialista a un modelo de protección y aseguramiento, de un lado, y de otro, a la generación de oportunidades económicas y desarrollo de capacidades. Por su parte, el MAGAP trabajar por la seguridad alimentaria, incrementando la producción agropecuaria, acuícola y pesquera, a través de la asistencia técnica y la innovación como acción permanente en los territorios.

Esquema 10. El Sistema Nacional de Equidad e Inclusión Social, y la especificidad del nuevo MIES



Fuente: Presentación de la expositora

En cuanto a la Estrategia Hombro a Hombro, sus políticas son:

1. Facilitar el acceso a los medios de producción, capacitación, comercialización, innovación, investigación y financiamiento en el área rural.
2. Implementar servicios de inclusión social a favor de los niños/as, adolescentes, adultos mayores y destinatarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH), y a los actores de la Economía Popular Solidaria (EPS).
3. Por medio de la asistencia técnica, innovación permanente, inclusión económica en los territorios, combatir la pobreza y asegurar la soberanía alimentaria.

La focalización se hace en aquellas áreas que tienen mayor población indígena en su estructura poblacional, considerando que la pobreza rural en Ecuador está muy relacionada a la población indígena. De esta forma, la población que pretende atender la Estrategia corresponde a 1.8 millones de habitantes en 5 Provincias, de mayoría indígenas en la sierra central del país.

Por su parte, la Política de Protección y Aseguramiento comprende dos aspectos fundamentales:

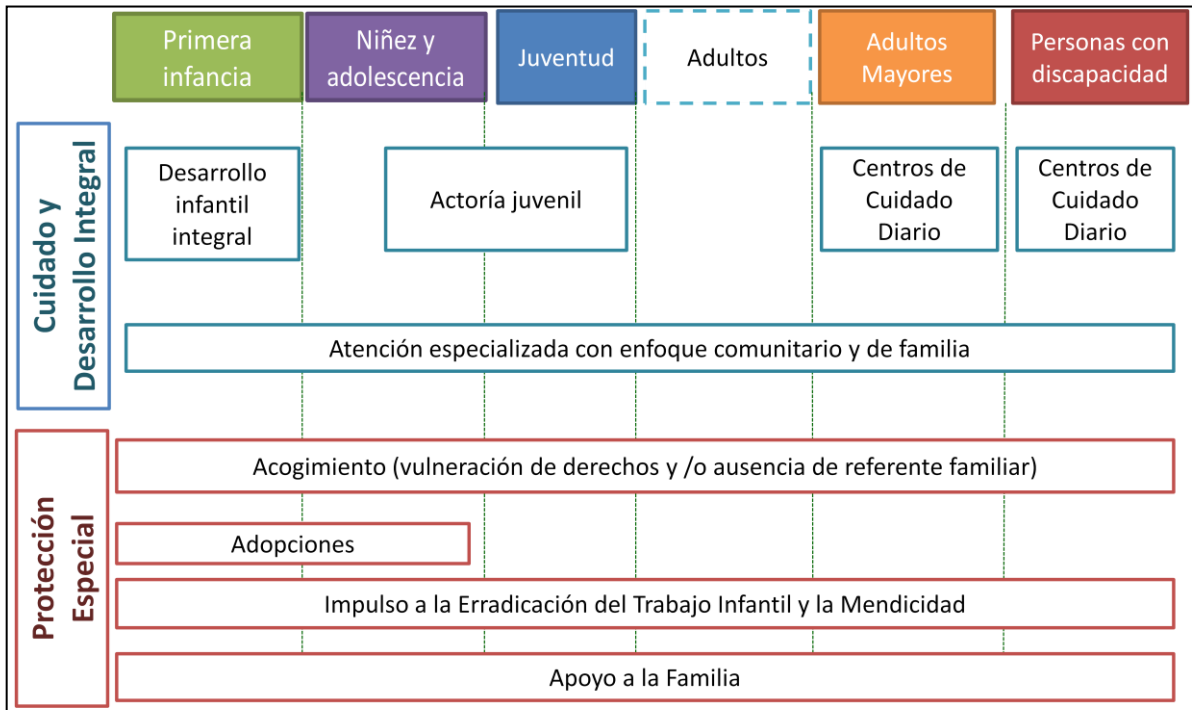
1. Protección al ciclo de vida y la familia, bajo los ejes de Desarrollo Integral y Protección Especial.

2. Aseguramiento para la movilidad social, que incluye la protección ante riesgos y contingencias y el impulso a la generación de capacidades para la salida de la pobreza.

La “Estrategia Hombro a Hombro”, enmarcada en toda una reforma institucional del MIES, contiene un conjunto de políticas que marcan el quiebre con la inercia anterior de la política social y productiva, bajo la idea de calidad, excelencia en la entrega de servicios y corresponsabilidad:

1. Política de salida progresiva del BDH, activación de oportunidades y capacidades como aporte a la movilidad social.
2. Política progresiva de protección al ciclo de vida, priorizando la población en situación de pobreza y bajo un esquema de corresponsabilidad con la familia y la comunidad.
3. Política de fortalecimiento del rol de la familia en la protección, cuidado y ejercicio de derechos.
4. Política de protección especial en las vulnerabilidades del ciclo de vida y de discapacidades.
5. Política progresiva de aseguramiento universal.

Esquema 11. Protección en el Ciclo de Vida y Familia: ámbitos y servicios



Fuente: Presentación de la expositora

El Sistema Nacional de Equidad e Inclusión Social persigue un enfoque sistémico en temas de educación, salud, migración, cultura, inclusión social, seguridad ciudadana, hábitat y vivienda, gestión de riesgos y cultura física y deporte. Dentro de la inclusión social se considera la Protección Especial, la Seguridad Social, el Desarrollo Integral del Ciclo de Vida y la Economía Popular y Solidaria para un Empleo Digno. Asimismo, para la Protección del Ciclo de Vida y la Familia se consideran los ámbitos de primera infancia, niñez y adolescencia, juventud, adultos, adultos mayores y personas con discapacidad.

La Economía Popular y Solidaria, cuyo fomento y promoción le compete por Ley al Instituto de Economía Popular y Solidaria se articula en tres ejes estratégicos:

1. Acompañamiento en capacitación y asistencia técnica a los actores de la Economía Popular y Solidaria.
2. Articulación a los mercados de la producción que ofertan los actores de la Economía Popular y Solidaria, principalmente al mercado de compras públicas.
3. Desarrollo del fomento productivo facilitando el acceso a los medios de producción y a financiamiento productivo

De un primer estudio realizado sobre “La Oferta de la Economía Popular y Solidaria y su participación en la Demanda Pública” se observa que la Oferta de la Economía Popular y Solidaria representa el 13% de todo el Sistema Económico; genera el 69% de empleo; una participación en las compras públicas de un 7%, aproximadamente; y, tiene una productividad del 4,5%, frente al subsistema de la Pequeña, Mediana y Gran Empresa que tiene una productividad laboral del 76,4%.

Si bien la Economía Popular y Solidaria ha estado invisibilizada durante casi toda la vida republicana, hoy Ecuador, en la última Constitución 2008 logra visibilizarle y crea todo un marco legal e institucional para impulsar el fomento, promoción, control y regulación de este subsistema de la economía; al que se le considera importante, principalmente, como generador de empleo para grupos vulnerables, como jóvenes, personas con discapacidad y personas que reciben el Bono de Desarrollo Humano, para de esta forma lograr su inclusión económica y movilidad social. Esto es, en el tema del BDH, pasar de una política de subsistencia hacia una política de inclusión económica como producto de generar oportunidades económicas y mejorar capacidades.

Los ejes de Intervención de Comunidades Solidarias Rurales – Katya Rivera, Técnica de la Gerencia de Planificación, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), El Salvador.

[Ver presentación](#)

En el año 2009, frente a los efectos de la crisis económica y financiera internacional, se diseñó el Plan Global Anti Crisis, que contiene medidas agrupadas en cuatro componentes:

1. Apoyo a la producción y generación de ingresos y de empleos.
2. Construcción del Sistema de Protección Social Universal (SPSU).
3. Fortalecimiento y transparencia de las finanzas públicas.
4. Formulación de políticas de estado para el desarrollo.

El Programa Comunidades Solidarias es un componente fundamental del Sistema de Protección Social Universal. Este sistema materializa la estrategia de política social del país cimentada en un enfoque de derechos para potenciar el desarrollo humano, la gestión territorial y la participación activa de los gobiernos municipales y la comunidad. Así, el programa representa un primer ejercicio del Gobierno para la incorporación de los Municipios, las Comunidades y la Sociedad Civil de forma progresiva en aras de fortalecer la legitimidad, efectividad y sostenibilidad de las políticas públicas a través de la participación.

Comunidades Solidarias Rurales es una intervención de desarrollo integral que busca ampliar las capacidades básicas e igualar las oportunidades para mejorar la calidad de vida de personas, familias y comunidades que se encuentran en condición de pobreza y exclusión social. Para esto, el programa trabaja sobre cuatro ejes estratégicos:

1. **Capital humano:** Componentes vinculados a los ámbitos de educación, nutrición, salud, prevención de la violencia y pensión básica.
2. **Servicios básicos:** Dotación de infraestructura social básica para el desarrollo social y económico.
3. **Generación de ingreso y desarrollo productivo:** Incluye el fomento de las capacidades productivas de las familias, la promoción de la empleabilidad y el fortalecimiento de las capacidades locales para la producción.
4. **Gestión territorial:** Fortalecimiento institucional municipal y fomento de la participación ciudadana.

El programa comprende acciones para el fortalecimiento del capital humano al incentivar la matrícula, la asistencia y la permanencia educativa. Junto con esto, se consideran acciones con el objeto de ampliar la oferta de servicios de educación, salud e infraestructura social básica; e incorporar el componente de atención integral dirigida a las personas adultas mayores. Asimismo, contribuye a la protección de los ingresos de las

familias y sus integrantes al incluir acciones de mejora de la empleabilidad y capacitación productiva.

Por otro lado, si bien el programa establece los mismos ejes de acción para sus versiones rural y urbana, las estrategias y acciones realizadas para cada eje programático son diferenciadas en función de las necesidades concretas presentes en cada ámbito.

Tabla 1. Comunidades Solidarias Rurales: componentes e instancias ejecutoras

Eje	Componentes	Ejecutores
1. Capital humano	Bonos de educación y salud	FISDL Ministerio de Educación Ministerio de Salud
	Oferta de salud y educación	FISDL Ministerio de Educación Ministerio de Salud
	Programa Nuestros Mayores Derechos	Secretaría de Inclusión Social FISDL Ministerio de Educación Ministerio de Salud Procuraduría General de la República Secretaría de Cultura
2. Servicios básicos	Infraestructura social básica	FISDL Ministerio de Educación Ministerio de Salud
3. Generación de ingresos	Fomento de capacidades productivas de las familias	FISDL Ministerio de Agricultura y Ganadería / Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal Ministerio de Economía / Comisión Nacional de Micro y Pequeña empresa Ministerio de Trabajo y Previsión Social
	Promoción de la empleabilidad	FISDL Ministerio de Trabajo y Previsión Social Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
	Fortalecimiento de capacidades locales para la producción	FISDL
4. Gestión territorial	Fortalecimiento institucional municipal	FISDL
	Fomento de la participación ciudadana	FISDL

Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia, 2010.

Para la selección de los municipios, se realiza una priorización geográfica en función del Mapa de Pobreza, y se hace de acuerdo con un índice integrado de marginalidad municipal. El Mapa de Pobreza fue elaborado en 2005 por FLACSO en coordinación con el FISDL. Se basa en una metodología de aglomerados que combina la tasa de pobreza extrema (de ingreso) y la tasa de desnutrición crónica – déficit de talla para la edad – (del censo en escolares de primer grado), y permite identificar geográficamente los municipios

que se encuentran en condiciones de pobreza extrema, calificada según su intensidad en severa, alta, moderada y baja. De igual manera, el índice de marginalidad municipal es utilizado para ordenar los municipios en cada aglomerado. Este índice tiene en cuenta aspectos relacionados con la situación de las viviendas en cuanto a estructura y servicios básicos que disponen, la tasa de asistencia escolar y la escolaridad promedio en el municipio, la prevalencia de retardo en talla de infantes menores de cinco años, el ingreso promedio familiar y el porcentaje de hogares que recibe remesas.

Como resultado, durante el período 2009-2011 se destacan los siguientes hechos:

- Más de 100.000 familias han recibido el bono de educación y salud. Además, se han beneficiado cerca de 170.000 niños y niñas y se han capacitado cerca de 90.000 personas.
- Se ha formulado la Política de Atención Integral a la Primera Infancia en 3 centros pertenecientes a municipios de Comunidades Solidarias.
- En el ámbito de Salud y Nutrición, se han constituido 327 Equipos Comunitarios de Salud Familiar y 26 Especializados, además de la construcción de 26 Unidades Comunitarias de Salud Familiar.
- En relación a la Pensión Básica Universal, su cobertura alcanza a 15.930 personas adultas mayores en 53 municipios de Comunidades Rurales Solidarias.
- En lo relativo a infraestructura social básica se ha logrado un 70,1% de cobertura de agua potable y saneamiento, y un 82,9% de cobertura de acceso a servicio de energía eléctrica en municipios de pobreza extrema severa y alta.

Finalmente, en el contexto del programa se observó una verdadera articulación de las diferentes carteras del Estado y de los diferentes niveles (estratégico, técnico y local), destacándose el liderazgo que se ha dado en cada uno de los ejes del Programa, lo que ha garantizado el cumplimiento de las metas e indicadores trazados, lo que es de gran importancia considerando que la mayoría de los fondos del programa corresponden a préstamos del Banco Mundial o el BID, además de fuentes de financiamiento nacionales como la cooperación española, norteamericana, Luxemburgo o Japón.

G) MESA DE CLAUSURA

Rodrigo Martínez, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, CEPAL

El séptimo seminario internacional convocado por FAO y CEPAL ha permitido ampliar la mirada sobre la protección social más allá de las fronteras de los PTC, analizando el conjunto de los componentes de la protección social en el ámbito rural, en donde existen muchas deudas pendientes en cuanto a la disminución de la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Existe un fuerte vínculo entre los avances en la protección social y la seguridad alimentaria y nutricional en el marco del contexto latinoamericano, en donde muchos países son productores excedentarios de alimentos, pero es en el ámbito rural en donde se presenta una mayor incidencia de la inseguridad alimentaria y la pobreza con altos niveles de desprotección. Esto no es un problema en sí mismo, sino que se vincula con la conculcación de derechos ciudadanos y el hecho de que las sociedades no han tomado conciencia de los costos que la pobreza y la inseguridad alimentaria implican para sus economías y el desarrollo social.

Los principales desafíos en este respecto surgen en la implementación de políticas y programas que desde un punto de vista técnico y analítico ya se encuentran en fase de consolidación, pero que no han sido implementadas con una articulación efectiva en función de las especificidades del empleo y las vulnerabilidades presentes en el mundo rural. De esta manera, lo que está en juego es la integralidad de los sistemas de protección social y el cómo se generan acuerdos sociales y fiscales para la generación de políticas de Estado capaces de realizar sosteniblemente los derechos de la población.

Alan Bojanic, Representante Regional Adjunto para América Latina y el Caribe, FAO

El Seminario Internacional sobre Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina constituye el séptimo de una serie de eventos anuales ideados por el actual Director General de la FAO, José Graziano Da Silva, como una instancia que promueve el diálogo y el análisis sobre la protección social y la seguridad alimentaria, cuyas sinergias han sido de creciente importancia durante la última década en las agendas y políticas nacionales de lucha contra el hambre de la región.

Los distintos esquemas de protección social permiten un mayor acceso a los alimentos y la reducción de las vulnerabilidades alimentarias. Sin embargo, la región enfrenta diagnósticos nacionales y locales cada vez más complejos, y ha surgido la necesidad de implementar programas específicos para la población rural y de adaptar técnicamente los instrumentos de cada programa a la creciente voluntad política de ampliar el financiamiento y la cobertura de la política social. Esto implica la implementación de procesos de coordinación cada vez más elaborados para atacar los problemas propios de la inseguridad alimentaria a través de la protección social, además de la elaboración de procesos de selección y de prestaciones que resguarden la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en aras de mejorar la eficiencia y efectividad de cada experiencia desde una perspectiva integral. Esto último es especialmente acuciante a nivel local.

En su conjunto, la región posee las capacidades y los recursos necesarios para afrontar los desafíos actuales de la protección social y la seguridad alimentaria. En este sentido, cada país debe desarrollar sus propios procesos y metodologías para asegurar la pertinencia de cada instrumento, además de capitalizar las oportunidades que brinda el cúmulo de conocimientos regionales a través de mecanismos de cooperación Sur-Sur en el marco de esquemas amplios de gobernanza regional.

III. CONCLUSIONES: HACIA UNA AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL ÁMBITO RURAL A TRAVÉS DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL INCLUSIVOS

Pese a la crisis económica que afectó a la región durante los años 2008 y 2009, América Latina y el Caribe ha mostrado un desempeño social y económico favorable desde fines de la década de 1990. Aún posicionada como la región más desigual del planeta, el buen desempeño económico y el aumento del gasto público social han contribuido a disminuir los niveles absolutos de pobreza desde 215 millones de personas en 1999 a 167 millones de personas estimadas para el año 2012, mientras que la indigencia disminuyó de 91 a 66 millones personas para el mismo periodo¹⁶. Por su parte, la subnutrición también ha disminuido en términos globales, desde 60 millones en 1999 a 49 millones en el 2012¹⁷. Sin embargo, es importante destacar que el ámbito rural no ha podido beneficiarse de la misma forma de este proceso, presentando en cualquiera sea el caso, menores avances en la reducción de la pobreza, la indigencia y la inseguridad alimentaria.

Los sistemas de protección social inclusivos orientados a fortalecer la seguridad alimentaria y reducir la pobreza rural pueden contribuir de manera importante a la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la erradicación del hambre de la región en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. Los países de la región deben fortalecer la agenda de políticas sociales y productivas, incorporando los siguientes elementos:

1. Vínculo entre la protección social y la seguridad alimentaria y nutricional

Durante la última década los países de la región han mostrado una tendencia creciente a incluir en los diseños de programas de protección social objetivos explícitos vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional. Al mismo tiempo, las políticas y estrategias nacionales de seguridad alimentaria y nutricional han ido incorporando paulatinamente a los sistemas de protección social como componentes clave tendientes a fortalecer el acceso a los alimentos y a servicios de salud y educación. Ambas tendencias confirman que los países de la región han internalizado el estrecho vínculo existente entre las inequidades sociales y los padecimientos de la pobreza, dada la trama de efectos interdependientes que implica la conculcación de los derechos humanos.

Sin embargo, la implementación de programas de protección social no agota el campo de acción en materia de seguridad alimentaria y nutricional, ni puede ser equiparado a la realización integral del derecho a la alimentación. Aunque la protección social desempeña un rol fundamental en una región marcada por la heterogeneidad estructural y el acceso segmentado a niveles de bienestar, ésta debe abordar el doble desafío de, por un lado,

¹⁶ CEPAL (2012). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.

¹⁷ FAO (2012). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

robustecer la integralidad de su cobertura y prestaciones y, por otro, fortalecer los vínculos con el ámbito productivo y la inclusión económica desde una perspectiva de desarrollo rural integral.

2. Las políticas de protección social deben sintonizarse con los cambios del mundo rural

A pesar de un relativo mejoramiento durante la primera década del siglo XXI, alrededor de la mitad de la población rural de la región todavía vive en condiciones de pobreza, cualquiera sea la forma en que se midan las privaciones; el fenómeno de la pobreza rural además se ha hecho crecientemente heterogéneo, de modo que ya no puede identificarse solamente con campesinos de subsistencia, sino que incluye diversas estrategias de vida (asalariados, temporeros, emigrantes, multiactivos y receptores de transferencias públicas); una parte de esa población además, es sujeta de otros factores de discriminación que se superponen a la pertenencia a un territorio rural, tales como los hogares con jefaturas de hogar femenina e indígena, y la condición juvenil. Desde el punto de vista de las políticas públicas normalmente estas especificidades y heterogeneidades de lo rural no se visualizan, los sujetos de esas políticas no son considerados, y por lo tanto no hacen parte de los diseños y estrategias de intervención.

Tal realidad requiere de una mirada amplia desde las políticas públicas que buscan la erradicación de la pobreza y el hambre, y en particular desde los sistemas de protección social, los que en general no logran incorporar a segmentos importantes de la población rural en sistemas integrales e inclusivos de protección. En este sentido, ya extendido el reconocimiento de la importancia del ámbito no contributivo para proteger el consumo y fortalecer el acceso a servicios de salud y educación, la región aún enfrenta el desafío de implementar esquemas de seguridad social y empleo decente acordes con las especificidades del ámbito rural.

3. Nutrición, pobreza rural y protección social

El fortalecimiento de la nutrición de la población en situación de inseguridad alimentaria mediante esquemas de protección social no se logra de forma automática vía la protección de los ingresos, sino que se deben establecer desde el diseño objetivos, componentes y criterios de evaluación específicos para este ámbito, lo que permite aumentar la calidad del gasto público social.

En un marco de integralidad de la oferta pública, se debe fortalecer el conjunto de la política social y las interacciones entre los programas de protección social y la oferta de los sectores de salud y educación. En el ámbito sanitario, se debe fortalecer el acceso a centros de atención especializados para los casos más críticos, controles periódicos de salud y nutrición, la lactancia materna exclusiva durante 6 meses y campañas de capacitación en la preparación y el consumo de alimentos. Igualmente, en el ámbito educacional, se debe trabajar por la formación de hábitos alimenticios saludables y la

cobertura y calidad de los programas de alimentación escolar, los que han representado una gran oportunidad para fortalecer la agricultura familiar mediante mecanismos de compras públicas inclusivos, mejorando no solo la integración económica de la pequeña agricultura, sino que también asegurando la pertinencia cultural de los alimentos consumidos en las escuelas.

4. Gobernanza regional

Considerando el protagonismo de la región en el sistema agroalimentario mundial, se deben buscar mecanismos para la coordinación y toma de decisiones en el ámbito regional de la seguridad alimentaria en las instancias de integración política y económica existentes. En este sentido, se deben generar consensos y directrices para conciliar el acelerado crecimiento agrícola de la última década con el bienestar de la población rural, la que pese a vivir en el ámbito de la producción de alimentos, presenta en cualquier caso, una mayor prevalencia de la pobreza e inseguridad alimentaria.

En particular, el conjunto de políticas productivas y sociales llevadas a cabo recientemente para fortalecer la seguridad alimentaria no obtendrán los resultados esperados si no se cuenta con mercados agroalimentarios que funcionen con mayor transparencia y competencia; la defensa de los derechos de los consumidores y productores; y el cumplimiento efectivo de la legislación laboral junto a la mejora de las instituciones del mercado del trabajo, especialmente donde predomina el trabajo temporal de las mujeres.

Del mismo modo, se debe avanzar en una mayor coordinación y complementación de las instancias existentes para la cooperación en el ámbito de la política social, laboral y productiva, ampliando la participación y protagonismo de los países de la región mediante mecanismos de cooperación Sur-Sur.

5. Protección social y el enfoque de derechos humanos

Además de las garantías formales en instrumentos jurídicos e institucionales, el marco internacional de derechos humanos impone en la práctica un cambio en los supuestos y procesos de la política pública, en donde el punto de partida para su diseño, ejecución y evaluación no son individuos carenciados que necesitan de asistencia, sino ciudadanos con derechos que obligan al Estado a determinadas prestaciones y conductas para su cumplimiento.

Para concebir a la protección social como un derecho, se deben superar las lógicas meramente voluntaristas, asistencialistas o clientelares y avanzar hacia procesos que realicen los principios de participación y empoderamiento, rendición de cuentas, igualdad y no discriminación, transparencia, la dignidad humana y el imperio de la ley. Un sistema de protección social concebido bajo un enfoque de derechos humanos permite alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia desde una perspectiva integral, permitiendo

fortalecer la calidad del gasto público y la erradicación de lógicas discrecionales de asignación, especialmente en el ámbito local, que es en donde se dirime en la práctica la realización de los derechos humanos.