

VINCULANDO LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA: Nuevos retos en las políticas de protección social y empleo

Lima, Perú 12 y 13 de Noviembre de 2014

En la década de 2000, los países de mediano y bajo ingreso aumentaron significativamente su gasto en programas sociales para la reducción de la pobreza e incrementar la equidad. Muchos de estos programas, como los de transferencia monetaria condicionada (TMC), fueron creados con el fin de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza a través de inversión en capital humano de las niñas y niños de las familias más pobres. La experiencia, sin embargo, mostró que una proporción importante de niños en los que se invertía no conseguían incorporarse al mercado laboral después de salir del programa y los ciclos de pobreza no se rompían. Esta constatación inició una nueva ola de intervenciones de “inclusión activa” que vinculan programas de apoyo al ingreso, inclusión productiva y acceso a servicios. Estos programas proveen paquetes integrados de servicios que además de incluir apoyo al ingreso como transferencias condicionada de dinero, incluyen asesorías técnica y vocacional, apoyo para el emprendimiento, servicios de intermediación laboral y programas para incrementar el acceso a servicios básicos. A pesar de avances como los experimentados por el Ingreso Ético Familiar en Chile, Socio Empleo en Ecuador, PATI en el Salvador, la estrategia Brasil sin Miseria, además de varios pilotos a nivel regional; el diálogo regional sobre el tema ha sido escaso y existe poca sistematización de las lecciones aprendidas en la implementación de estos programas.

En este contexto, este taller organizado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú, la Cooperación Alemana implementada por la GIZ y el Banco Mundial tiene como objetivo generar un espacio para que países de la región compartan y aprendan de intervenciones que vinculan programas de apoyo al ingreso con los de inclusión productiva (sin abordar programas de acceso a servicios básicos). Específicamente, el taller busca: (i) discutir la evidencia existente sobre el vínculo entre programas de apoyo al ingreso y de inclusión productiva, identificando prácticas innovadoras en la implementación y áreas con necesidades de investigación y evaluación; (ii) desarrollar lazos para la cooperación entre países participantes y definición de componentes prioritarios a incluir en la agenda de desarrollo de esta política; (iii) identificar las necesidades específicas de los países participantes y buscar sinergias con la experiencia de otros países o necesidad de asesorías externas. Participarán en el taller representantes técnicos directamente vinculados a la implementación de programas de Ministerios de Trabajo, Desarrollo e Inclusión Social y otros, de países seleccionados en América Latina y Asia.

VINCULANDO LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA: Nuevos retos en las políticas de protección social y empleo

Lima, Perú 12 y 13 de Noviembre de 2014

Agenda propuesta

Día 1: Miércoles 12 de Noviembre de 2014

Sesión de inauguración

09.15 – 09:45

Palabras de bienvenida:

Paola Bustamante, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social de Perú.

Alberto Rodríguez, Director del Banco Mundial para Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

09.45 – 10.00

Sesión de apertura: Agencia de Cooperación Alemana y Banco Mundial.

10:00 – 10:15

Introducción de participantes.

10:15 – 11:00

Presentación introductoria: “Alcanzando a los pobres con intervenciones productivas”. Carolina Trivelli, Ex Ministra de Desarrollo e Inclusión Social de Perú.

11:00 – 11:30

Café.

Sesiones técnicas

11:30 – 13:00

Sesión I: Identificación de la población objetivo: una perspectiva dinámica.
Modera: Edmundo Murrugarra, Banco Mundial.

Los programas de asistencia social tienen mecanismos de focalización y selección de hogares basados en ingresos o pobreza. Estos mecanismos son útiles para definir quiénes son elegibles o no para programas de transferencia de ingresos, aun cuando las condiciones y calidad de servicios puedan tener diferencias importantes (e.g. diversidad en la calidad de escuelas o atención de salud). Los programas de desarrollo productivo tienen desafíos de naturaleza diferente por la especificidad del servicio de asistencia productiva o de empleabilidad y por las diferentes condiciones productivas de las familias. Así, los programas de capacitación para el empleo, por ejemplo, deben ser adecuados en su formato y contenido a la población objetivo que se atiende por las características socioeconómicas y restricciones que tienen (madres jefas de hogar, por ejemplo). Por otro lado, deben reconocer las diferencias en los niveles de empleabilidad y/o productividad de los hogares, lo que implica diferencias en los servicios a ser prestados. Esto plantea una necesidad de establecer tipologías de hogares por sus condiciones de empleabilidad y productividad. Más aún, un individuo (o un hogar) que logra mejoras en su

empleabilidad puede cambiar de perfil y requerir un tipo de servicio diferente, definiendo una visión dinámica de la tipología de hogares.

Esta sesión responderá a las siguientes preguntas:

- ¿Qué métodos utiliza el País-Ministerio-Programa para definir y distinguir a la población objetivo? ¿Existe una mirada dinámica de esta tipología?
- ¿Qué criterios socioeconómicos y productivos se utilizan en estas tipologías? ¿Qué instrumentos de recolección de información se utilizan?
- ¿Cuán consistentes son los instrumentos de diagnóstico de diferentes agencias (MIDES/MDS y Min Trabajo o Agricultura, por ejemplo)? ¿Cómo se han adaptado los instrumentos para responder a la población objetivo?

Presentadores propuestos:

- México, Servicio Nacional de Empleo. Instrumento de definición del perfil de participantes. TBC.
- Colombia, Mariana Escobar, Subdirectora del DPS. Red de centros para empleo y emprendimiento. TBC.
- Panamá, Aida Batista, Directora del Programa Red de Oportunidades. Red de Oportunidades.
- El Salvador, Jesús Valencia, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). TBC.

13:00 – 14:00

Almuerzo.

14:00 – 15:30

Sesión II: Diseño de paquetes de servicios para impulsar la inclusión productiva y mecanismos de provisión.

Modera: Helge Arends, GiZ

En la región, se han desarrollado una variedad de servicios para la integración productiva que complementan los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC). Estos “paquetes de servicios” pueden incluir la capacitación laboral, la facilitación del autoempleo, la generación directa e indirecta de empleo y la intermediación laboral. También existen paquetes que integran intervenciones especialmente dirigidas a zonas rurales como son el mejoramiento del acceso a mercados locales y regionales, y el fortalecimiento de organizaciones de productores.

Es importante reflexionar sobre el diseño adecuado de los servicios de activación. En particular, los paquetes de servicios eficaces exigen un diseño flexible y dinámico. Por ejemplo, algunas intervenciones son más adecuadas para personas con un nivel de educación más bajo y con menos experiencia en el mercado laboral que otras. Estrechamente vinculado con esto, los paquetes

de servicio deberían ser adaptados a diferentes etapas de la graduación, o sea, deberían ser secuenciados. También, el diseño adecuado de un paquete debería reflejar los desafíos específicos que surgen de las distintas características entre lo rural y lo urbano. Más aún, aunque estos paquetes tengan como objetivo el aumento de la inclusión de los pobres en actividades productivas, muchas veces llevan el riesgo de tener efectos no-deseados, como son la exclusión de amas de casa o el subempleo.

Más allá del diseño de los paquetes, es crucial identificar los actores claves responsables para la provisión de los servicios. En muchos casos, los paquetes de servicios consisten en programas complementarios a las TMC, lo que significa que la provisión de servicios es la responsabilidad de varias dependencias. Además, a pesar de que el gobierno federal o estatal normalmente se ocupa del diseño de los servicios y también determinan las reglas de provisión, la entrega misma se lleva a cabo a menudo a nivel local, es decir, por parte de las municipalidades. Al mismo tiempo, para la formulación y la provisión de los paquetes, es importante involucrar a las diferentes partes interesadas, como las organizaciones de beneficiarios y al sector privado, pues hace falta un mapeo de los actores claves para la entrega exitosa de los paquetes de servicios.

Esta sesión responderá a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las intervenciones que se han demostrado como exitosas en un cierto contexto?
- ¿Cuáles son las lecciones aprendidas con respecto a la superación de potenciales efectos no deseados?
- ¿Cuáles son los actores claves para la entrega exitosa de los paquetes de servicios, tanto en el sector público como en el sector no-gubernamental/privado?
- ¿Cómo involucrar al sector privado en el diseño y la provisión de servicios para la activación laboral?

Presentadores propuestos:

- Chile, Andrés Pereira, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Diseño de Apoyos de empleabilidad en programas sociales.
- Brasil, María Inês Nogueira Pacheco, Responsable del *Instituto de Inovação para o Desenvolvimento Rural Sustentável de Alagoas*. Diseño de paquete para Brasil Sin Miseria.
- Indonesia, Componente de acompañamiento familiar.
- Perú, Norma Vidal, Viceministra de Prestaciones Sociales. Experiencia Haku Wiñay – JUNTOS.

16:00 – 17:00

Sesión III: Arreglos operacionales y diseño de mecanismos de incentivos.
Modera: Ana María Oviedo, Banco Mundial.

Uno de los desafíos más grandes de las políticas de inclusión productiva es lograr que las poblaciones pobres o pobres extremas aumenten su capacidad productiva y de generación de ingresos. Este desafío es aún mayor considerando que los individuos en condiciones de pobreza a menudo no cumplen con los requisitos básicos de elegibilidad para ser beneficiarios de programas de capacitación o de apoyo empresarial “estándar” (que, por ejemplo, requieren como mínimo un nivel de educación secundaria, o un cierto nivel de capital físico). Como resultado, los pobres y pobres extremos son a menudo excluidos de los programas de capacitación y asesoría a emprendedores tradicionales.

En algunos casos, las instituciones de asistencia social desarrollan la experticia y capacidad operativa para implementar dichos programas de manera adaptada a las condiciones y necesidades de los grupos que busca atender. En otros, buscan formar alianzas con instituciones de capacitación o programas de instituciones vinculadas al sector productivo para que éstas brinden los servicios necesarios.

Cuando más de una institución está involucrada en brindar un paquete de servicios de apoyo a poblaciones pobres y vulnerables, la entrega exitosa de este paquete depende de una coordinación eficaz tanto entre las diferentes instituciones (coordinación horizontal) como entre las diferentes entidades del gobierno al nivel nacional y local (coordinación vertical). En cuanto a la coordinación horizontal, los países han optado por diferentes mecanismos de coordinación interinstitucional con el fin de asegurar que los programas brinden servicios coherentes e integrales. Con respecto a la coordinación vertical, en muchos casos, los programas nacionales coinciden, o se complementan con programas regionales o municipales – una situación que exige una coordinación profunda. Además, las instancias municipales encomendadas con la entrega de servicios son puntos cruciales para su implementación.

Las preguntas que surgen en este contexto son:

- ¿Qué factores institucionales (o políticos) facilitan la formación de alianzas con instituciones especializadas en la capacitación o en el sector productivo para que atiendan de manera “diferenciada” (adaptada al contexto) para las poblaciones en pobreza o vulnerables?
- En particular, ¿qué mecanismos financieros o de rendición de cuentas favorecen la priorización de estas poblaciones en instituciones que tradicionalmente no se han enfocado en ellas?
- ¿Qué mecanismos de gestión presupuestal mejoran la coordinación y articulación de servicios entre diferentes niveles de gobierno?

- ¿Cómo se logra adaptar la oferta de programas de capacitación y asesoría cuando hay brechas significativas en estas poblaciones respecto a los beneficiarios “estándar”?
- ¿En qué circunstancias las instituciones de asistencia social deberían diseñar e implementar directamente este tipo de programas?

Presentadores propuestos:

- Chile, Felipe Muñoz y María Angélica Lecaros, Unidad de Coordinación Intersectorial de Programas. Mecanismos presupuestarios para coordinación de programas sociales y de inclusión productiva.
- Brasil, Ailton Florencio dos Santos, Secretaria de Desarrollo Social del Estado de Bahía. Caso de Bahía y articulación estado-federal para el proyecto *Vida Melhor*.
- El Salvador, Carlos Gómez, Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). Pago por resultados en programas de empleabilidad para el programa PATI.
- México, Roberto José Chávez López, Delegado Estatal del programa PROSPERA en Baja California Sur. Coordinación estatal-federal en el programa PROSPERA.

17:00 – 17:30

Resumen de conclusiones del día.

17:45 – 22:00

Cena de bienvenida y recepción.

Día 2: Jueves 13 de Noviembre de 2014

09:00 – 09:15

Resumen de conclusiones del día 1.

09:15 – 10:30

Sesión IV: Implementación en la práctica: Sistema de Información y Coordinación Inter-Institucional.

Modera: Alexandra Barrantes, RIPSO-OEA.

Para atender a la población en extrema pobreza, se ha visto en varios países de la región una multiplicación de programas de protección social y de programas complementarios que apuntan hacia la generación de ingresos y la inclusión productiva. En algunos de ellos, incluso se ha conformado una estrategia nacional que une el esfuerzo de varias entidades del Estado y varios programas sectoriales buscando articular los esfuerzos de reducción de la pobreza y coordinar las diversas intervenciones.

Para lograr una mayor y mejor articulación de la oferta pública de protección social e inclusión productiva, y asegurar el acceso a los servicios, se requiere contar con sistemas de información confiables y mecanismos apropiados de coordinación. En particular, esto es importante considerando que la implementación de los programas en cuestión implica la participación de varios sectores e instituciones en la prestación de los servicios. Es importante evitar la

dispersión y/o fragmentación de información, de forma que los sistemas de información sean de utilidad para la coordinación intersectorial, se alcance una mayor coherencia en los procesos de articulación, y sobre todo para combinar mejor las necesidades de la población con la oferta programática. Tanto los sistemas de información gerencial como los registros únicos de beneficiarios, son instrumentos clave para seleccionar e incluir a las familias en pobreza en programas de transferencias de ingresos. De igual forma, estos sistemas pueden servir de puerta de entrada a varios programas y servicios.

Esta sesión se focalizará en discutir las siguientes preguntas:

- ¿Qué tipos de arreglos institucionales y mecanismos existen en el país/institución para explotar/implementar sistemas de información que faciliten la articulación de políticas de transferencias de ingresos y de inclusión productiva?
- ¿Cuáles son las características o condiciones de éxito de los sistemas de información para lograr mejores procesos de acceso a los programas sociales?
- ¿Cuáles son las características o condiciones de éxito en los procesos de coordinación y articulación intersectorial para lograr el acceso efectivo de los beneficiarios a los programas?
- ¿Existen mecanismos de interoperabilidad entre los sistemas de información de los programas de transferencias de ingresos y los programas de inclusión productiva?
- ¿Cuáles son los mayores desafíos/cuellos de botella para la implementación de sistemas de información integrados en cuanto a la gestión territorial y la coordinación entre las diversas instituciones?

Presentadores propuestos:

- Guatemala, Carlos Ulbán, Vice Ministro de Trabajo.
- Ecuador, Paulina Paz, Directora Ejecutiva del Servicio de Capacitación Laboral (SECAP). Construcción de base de datos y arreglos de intercambios para SOCIOEMPLEO.
- Filipinas y Colombia. TBC.

10:30 – 11:00

Café.

11:00 – 12:30

Sesión V: Monitoreo y Evaluación de programas en donde se vincula apoyo al ingreso e inclusión productiva.

Modera: Gastón Blanco, Banco Mundial.

La implementación de programas de transferencia de ingresos en la región de América Latina y el Caribe estuvo acompañada de un fuerte desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación que han permitido fortalecer los procesos de diseño y rediseño de programas y la presupuestación basados en evidencia, conocer el desempeño de la gestión y aumentar la rendición de cuentas. Los desafíos más importantes que han tenido estos sistemas han sido garantizar que la información generada sea efectivamente utilizada, que la información sea de confiable y de calidad, y que los mismos sobrevivan a cambio de administraciones de gobierno.

Para el caso específico de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (ej. programas que condicionan la transferencia a la asistencia a la escuela y a controles de salud), los desafíos de implementación de los sistemas de MyE incluyeron la gestión de información coordinada con otras instituciones (ej. Salud y Educación) y la definición multisectorial de indicadores de resultados. La reciente vinculación de los programas de transferencias de ingresos con una multiplicidad de servicios y programas que apoyan la inclusión productiva urbana y rural, agrega nuevos desafíos en materia de gestión de información, entre otros, la coordinación entre distintas instituciones, el alineamiento de los tiempos de monitoreo y estrategias de evaluación de impacto conjuntas, entre otros aspectos. Por último, estos desafíos no son solamente para los gestores de programas de transferencia de ingresos sino también para aquellos que gestionan servicios y programas cuya demanda ha crecido significativamente a partir de la referencia de beneficiarios.

Las preguntas que surgen en este contexto son:

- ¿Cuáles han sido los mecanismos institucionales que facilitaron los sistemas de monitoreo de programas de inclusión productiva?
- ¿Cuál ha sido el rol de los gestores de los programas de transferencia de ingresos (demandantes) y de los gestores de servicios y programas que apoyan la inclusión productiva (ofertantes) en la definición de los indicadores de resultado de las estrategias de inclusión productiva?
- En particular, ¿Cuáles son los acuerdos de cooperación existentes entre programas y servicios, y quienes son los responsables de sistematizar, coordinar y difundir los resultados de monitoreo y evaluación? ¿ Quien es responsable por monitorear que dimensiones de impacto?

- ¿Hasta qué punto la demanda inducida por los programas de transferencia de ingresos ha modificado las estrategia pre existentes, si las había, en materia de monitoreo y evaluación?

Presentadores propuestos:

- México, Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Evaluación de Programas Productivos.
- Perú, Ariela Luna, Viceministra de Políticas y Evaluación Social. Monitoreo MIDIS.
- Bolivia, Juan Ibáñez, Coordinador de Mi Primer Empleo. Monitoreo de programa empleabilidad Mi Primer Empleo Digno.
- Bolivia, Roland Pardo, Subdirector de Política Social, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

12:30 -13:45

Almuerzo.

13:45 – 16:30

Sesión VI: Discusión sobre principales conclusiones del taller.

Puesta en común de ideas y conclusiones derivadas de las diferentes sesiones.
Formato TBD.

16:30 – 17:00

Sesión de clausura.

Presentadores propuestos:

- Panamá, Alcibíades Vásquez Velásquez, Ministro de Desarrollo.
- Perú, Ariela Luna, Viceministra de Políticas y Evaluación Social. Monitoreo MIDIS.
- Guatemala, Regina Rivera, Viceministra de Protección Social.
- Ecuador, Galo Nina, Subsecretario de Formación Técnica y Tecnológica, Artes, Música y Pedagogía, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT).